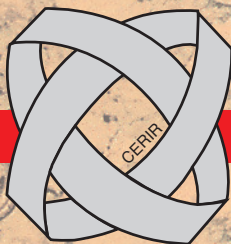


LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA 1994/1997

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

Alfredo Bruno BOLOGNA
Graciela BONOMELLI
Jorgelina BRAGAGNOLO
Anabella BUSO
Marta CÁBEZA
Magdalena CARRANCIO
Miryam COLACRAI de TREVISAN
Marcelo DE LOS REYES
Gladys LECHINI de ALVAREZ
Elsa MARINUCCI
Alejandra SACCONI
Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO



Ediciones CERIR - Rosario / Argentina

**LA POLITICA EXTERIOR
ARGENTINA 1994/1997**

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA 1994/1997

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

Ediciones C.E.R.I.R.
Rosario - Argentina

I.S.B.N. 987-96791-0-5

1998. Primera edición por Ediciones CERIR.

Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

Correspondencia: CERIR - Italia 123 - 2000 Rosario. Argentina.

Oficinas: Sede de Gobierno de la Universidad Nacional de Rosario

Maipú 1065. Of. 301-302. Telefax: 54-41-201231

2000 Rosario - Argentina

E-mail: abologna@sede.unr.edu.ar.

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.*

Esta obra fue financiada en parte por el Programa de Fomento a la Investigación Científica de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

SUMARIO

PROLOGO

CAPITULO I: LA INSERCIÓN ARGENTINA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL
Por Alfredo Bruno BOLOGNA

CAPITULO II: LAS RELACIONES ARGENTINA-ESTADOS UNIDOS DURANTE EL SEGUNDO GOBIERNO DE MENEM: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales
Por Anabella BUSSO

CAPITULO III: ARGENTINA Y LA UNIÓN EUROPEA: NUESTRO SEGUNDO OBJETIVO
Por Marta CABEZA

CAPITULO IV: LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: MULTIPLICACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN
Por Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO

CAPITULO V: POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA JAPÓN: EL ROL ASISTENCIALISTA EN NUESTRA AGENDA EXTERNA
Por Graciela BONOMELLI

CAPITULO VI: DEFINIENDO UN PERFIL HACIA EL ESTE ASIÁTICO
Por Marcelo Javier DE LOS REYES

CAPITULO VII: LAS REPERCUSIONES DEL CONFLICTO DE MEDIO ORIENTE EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA
Por Magdalena CARRANCIO

CAPITULO VIII: ARGENTINA Y ÁFRICA DURANTE LA SEGUNDA ADMINISTRACIÓN MENEM
Por Gladys LECHINI de ALVAREZ

- CAPITULO IX:** CONSENSOS MULTILATERALES Y DISENSOS BILATERALES EN EL REGIMEN ANTARTICO
Por Miryam COLACRAI de TREVISAN
- CAPITULO X:** LA INCIDENCIA DEL CONFLICTO DE MALVINAS EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA
Por Alfredo Bruno BOLOGNA
- CAPITULO XI:** CHILE, EL NUEVO RUMBO DE LAS RELACIONES BILATERALES
Por Jorgelina BRAGAGNOLO
- CAPITULO XII:** MERCOSUR: UNA VISION DE SU DINAMICA COMERCIAL
Por Elsa MARINUCCI
- CAPITULO XIII:** LA "MERCOSURIZACION" DE LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA
Por María Alejandra SACCONI
- CAPITULO XIV:** LA BUSQUEDA DE ARMONIZACION AMBIENTAL EN EL MERCOSUR
Por Miryam COLACRAI de TREVISAN
- CAPITULO XV:** EL CRECIENTE PROTAGONISMO EXTERNO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS
Por Miryam COLACRAI de TREVISAN y Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO

DE LOS AUTORES

INDICE ANALITICO

PROLOGO

En el transcurso de los últimos años el CERIR se fijó distintas prioridades en la actividad como equipo de investigación.

Iniciado como grupo de trabajo en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), en 1985 se concreta la labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET que fue creciendo desde entonces con la incorporación de investigadores y becarios de esa institución. Los trabajos elaborados se conocen en la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992, por primera vez el CERIR diseña un programa de investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del programa la publicación conjunta "La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato" en 1994.

La característica del trabajo se basa, luego de un análisis general de la política exterior de la Argentina, en el estudio pormenorizado de la relación de nuestro país con naciones o grupos regionales.

El segundo tomo que se presenta en esta oportunidad abarca el período 1994 hasta 1997. Difiere de la primera presentación al incluir la inserción de Argentina dentro del contexto internacional y en áreas de cuestiones.

Desde su origen, el grupo de investigación el CERIR transfería a través de sus integrantes sus conocimientos en carreras de grado y postgrado. Pero en 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI), la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. Además se prevee la incorporación en la Maestría de alumnos en el marco del programa Alfa-DEIMPIR en 1998 y programa de becas Mutis.

Todo este esfuerzo fue posible gracias a la colaboración de instituciones, funcionarios, académicos y medios de comunicación que permitieron el avance del proyecto inicial.

Con el mismo impulso original del CERIR, espero que esta segunda publicación conjunta sea un aporte de significación para entender y evaluar la Política Exterior Argentina actual.

Alfredo Bruno Bologna
Director Ejecutivo

CAPITULO I

LA INSERCIÓN ARGENTINA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

por Alfredo Bruno Bologna

En reiteradas oportunidades la Política Exterior Argentina fue diseñada sin tener en cuenta las tendencias existentes en la sociedad internacional. Históricamente solo la conocida como “Generación del 80” (1880), vislumbró que la ubicación internacional del país estaba ligada a la potencia de ese entonces, Gran Bretaña. Esta decisión argentina, que aun se debate, permitió que nuestro país figurara en las lista de las principales naciones del mundo.

Esta inserción se volvió crítica a partir de dos situaciones internacionales casi simultáneas: Gran Bretaña comenzó a privilegiar sus relaciones con sus ex colonias a partir de 1930 y en el escenario internacional había emergido una nueva potencia económica y militar, que era Estados Unidos de América.

Argentina asumiendo el papel de vocero de América Latina aparecía enfrentada tradicionalmente con la potencia emergente en América del Norte, sin saber cortar a tiempo el cordón umbilical que la unía al Reino Unido.

Las líneas políticas de inserción se hacen difusas durante un largo período histórico de Argentina, relevando que tanto con gobiernos militares como democráticos, salvo excepciones, generalmente eran de oposición a los Estados Unidos.

La inserción de Argentina en un contexto internacional cambiante, se presenta nuevamente en la década del noventa.

Cuando asumió la presidencia el doctor Carlos Saúl Menem el 8 de julio de 1989, la sociedad internacional se encontraba en una verdadera transición.

En 1985 había asumido en la Unión Soviética, como Secretario General del Partido Comunista, Mijail Gorbachov, diseñando una planificación para su país basado en priorizar los aspectos internos sobre los externos. Esta estrategia que cambiaba radicalmente los lineamientos de la Política Exterior de la Unión Soviética, tenía como ejes la transformación económica del país conocida como perestroika y una mayor transparencia en la gestión gubernamental que se denominó glasnot.

Si bien se considera que la guerra fría concluyó estrepitosamente con la caída del muro de Berlín el 8 de noviembre de 1989, debe tenerse en cuenta el dato de que la misma tiene su origen en las ideas expresadas por Gorbachov en distintos foros nacionales e internacionales desde 1985.

El gobierno argentino, tanto de la Administración Alfonsín [1983-1989] como del gobierno de Menem, no podían prever un cambio tan significativo por parte de la Unión Soviética. Es por ello que las dos administraciones, en la etapa de transición del sistema internacional, actuaban todavía en algunos hechos como en el período de la guerra fría.

En el caso de la administración Menem se debe tener en cuenta la visita que realizó el presidente de la Nación a Moscú en octubre de 1990.

Como opina Zubelzú, el viaje del presidente Menem y su entrevista con Gorbachov, pierden parte de su relevancia a la luz de los acontecimientos posteriores de la desintegración de la Unión Soviética. Sin embargo, en aquellos días Gorbachov era un gobernante con un gran prestigio internacional y el presidente Menem iniciaba sus contactos con líderes mundiales, entre los cuales Gorbachov ocupaba un sitio destacado. El viaje de Menem a la Unión Soviética, debe considerarse como un logro per se, teniendo en cuenta la costumbre de la reciprocidad ya que no se justificaba otro viaje de un mandatario argentino. Recordemos que el presidente Alfonsín había visitado la Unión Soviética en 1986 y no se había producido la retribución por parte del ejecutivo soviético.

Como expresa Zubelzú, en la entrevista que ambos mandatarios sostuvieron, existieron coincidencias importantes en temas internacionales, como por ejemplo, desarme, guerra del golfo y se hizo especial mención a las similitudes de las transformaciones económicas encaradas por ambos gobiernos, que el presidente Menem denominó como Menemtroika¹

El mundo bipolar de la guerra fría se había extinguido. Es a partir de entonces que la inserción argentina del gobierno de Menem apuntó en sus inicios a un solo referente internacional que era Estados Unidos.

En la evolución de la Política Exterior Argentina de la Administración Menem, se pueden percibir dos etapas bien diferenciadas a partir de la consolidación del Mercado Común del Sur, MERCOSUR.

En la primera etapa, además de priorizarse las relaciones con Estados Unidos y Europa, se mencionaba indistintamente en tercer lugar, a los países vecinos o al MERCOSUR. En los últimos años, se manifiesta, tanto en el discurso como en la práctica, un mayor acercamiento a la región Asia-Pacífico.

En esta etapa las relaciones exteriores se manifiestan como sucesivas a medida que se concretaban determinados acuerdos internacionales.

En la segunda etapa desaparece la mención del MERCOSUR por la sencilla razón de que Argentina forma parte indivisa del proceso de integración, si bien las prioridades siguen centradas en las relaciones con los Estados Unidos, Europa y Asia-Pacífico.

PRIMERA ETAPA

En la caracterización del tema, se tendrá en cuenta las relaciones de Argentina con Estados Unidos, Europa y Asia-Pacífico.

De acuerdo a declaraciones oficiales, las prioridades del gobierno de Menem eran: Estados Unidos, Europa y MERCOSUR.

Las causas que motivan estas prioridades están fundamentadas según el entonces vice canciller Fernando Petrella en cuestiones económicas, ya que es hacia esas regiones donde se dirige principalmente el comercio de nuestro país.²

01. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Se puede afirmar que la prioridad en la Política Exterior Argentina con Estados Unidos, tenía una razón de ser no solo por el papel unipolar que tenía ese país en el escenario internacional sino también y fundamentalmente por la influencia que ejerce ese país en los organismos financieros internacionales.

Durante la Administración Alfonsín existió una confrontación con dichos organismos. Se llegó a manifestar que una de las causas de la crisis que debió soportar el gobierno radical en sus últimos años de gestión se debió a la falta de apoyo internacional al Ministerio de Economía.³

En una postura antagónica con el gobierno de Alfonsín, el presidente Menem trató de revertir la situación mediante una política de corte neoliberal que tuvo su respaldo en los organismos financieros internacionales, luego que Argentina manifestara su disposición de normalizar su situación con el Fondo Monetario Internacional. A partir de entonces la entrada al Plan Bradley y el compromiso de asumir la deuda externa, dejó abierta las compuertas para la entrada de créditos y financiamiento internacional tanto en el sector público como en el privado.

En un lenguaje ajeno a la diplomacia, el mismo canciller Ingeniero Guido Di Tella, cuando cumplía funciones de Embajador en Estados Unidos expresaba a la prensa que deseaba tener una relación cordial con los Estados Unidos, y no por un amor platónico. Se quiere tener, de acuerdo a Di Tella, un amor carnal con los Estados Unidos, porque nos interesa sacar un beneficio.⁴

La excelente relación lograda con Estados Unidos fue conseguida a través de determinadas acciones diplomáticas de Argentina en el contexto internacional y bilateral. Entre los hechos que deben mencionarse se destacan: la participación militar argentina en la Guerra del Golfo, la destrucción del misil Cónдор II, el cambio en las votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, política de no proliferación nuclear, activa participación en las fuerzas de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, con especial referencia a la situación de Haití.⁵

Si bien existen temas de la agenda bilateral aun conflictivos, por ejemplo la ley de patentes, la visita a la Argentina, del presidente Bill Clinton, en octubre

de 1997 y el anuncio de que nuestro país sea incluido como aliado extra-NATO fue el broche de oro de las mejores relaciones existentes históricamente entre los dos países.

Haciendo una evaluación de la especial vinculación entre Argentina y Estados Unidos, el canciller Di Tella, manifiesta que en la actualidad se dejó atrás la etapa de las relaciones carnales. Al principio según el canciller, tuvimos necesidad de afirmar de manera clara y categórica nuestro alineamiento con Occidente, pero esa etapa ya ha sido superada. Ahora podemos criticar la política comercial norteamericana.⁶

La actividad desarrollada en el ámbito político y de seguridad en la relación con los Estados Unidos trae aparejado un status económico muy favorable para las cuestiones comerciales y económicas de Argentina y su inserción en el sistema internacional.

02. LA RECOMPOSICION DE LAS RELACIONES CON EUROPA

El segundo frente de inserción de la Argentina tenía como objetivo recomponer las relaciones con Europa que habían sido afectadas por la Guerra de las Malvinas en 1982.

Transcurridos un poco más de dos años de la Administración Menem, se observa un cambio de actitud con relación a Europa. Si bien esta modificación comienza a percibirse en 1991, esta estrategia se concreta a partir de 1992, cuando el presidente Menem visita la región.

Esta lógica es explicada por el canciller, Ingeniero Guido Di Tella cuando expresa que la Política Exterior Argentina se concentró en los dos primeros años en recomponer las relaciones con Estados Unidos, pero no se dejó de lado la relación con Europa. Ahora queremos hacerlo, manifiesta Di Tella, inclusive de manera notoria, y este año la hemos iniciado expresamente con visitas a la Comunidad Europea, comenzando con Francia.⁷

Si bien se puede interpretar que esta actitud argentina tiene origen en una estrategia deliberada de la Cancillería, debe tenerse en cuenta que el nuevo papel de Europa en la Política Exterior Argentina, está fundamentada en las críticas recibidas desde ese continente a las relaciones especiales con Estados Unidos.

Corrobora esta afirmación las reiteradas manifestaciones de funcionarios argentinos tratando de explicar la nueva política hacia Europa, puede también interpretarse como un reconocimiento al aporte europeo en el Plan de Privatizaciones encarado por el gobierno de Menem a partir de 1989.

En palabras del presidente Carlos S. Menem, el viaje a Europa tiene como objetivo “demostrar que la Argentina no privilegia la relación con ningún país del mundo”.⁸

Por su parte el canciller Di Tella, interpreta que el viaje a Europa supon-

dría un punto de equilibrio en las relaciones entre la Comunidad Europea y Estados Unidos.⁹

El entonces Ministro del Interior, Gustavo Beliz, también manifestaba que la revalorización europea por parte de Argentina, notoriamente visible a partir del viaje del presidente, mató de muerte natural varios mitos que se habían generado en torno a nuestra Política Exterior entre los cuales se mencionaba nuestra sumisión incondicional a ciertos actores del nuevo escenario internacional¹⁰. Sin mencionar a los Estados Unidos, la referencia de Beliz es clara y concreta.

Este segundo frente de inserción también fue percibido por funcionarios y académicos europeos. Francois Xavier Ortoli, presentando al presidente Menem en el Club Europa, expresaba que era hora de que América Latina comprendiera que Europa es uno de los principales socios inversionistas, el principal inversor de su economía. En esa ocasión el presidente Menem contestó que Argentina era más europea que Europa. Nosotros, dijo, siempre miramos a Europa, fue Europa la que dejó de mirar hacia América Latina y Argentina.¹¹

La gira emprendida por el presidente Menem a esa región, tenía como objetivo, consolidar un segundo frente diplomático.

En 1992, el presidente Menem, habló ante el Parlamento Europeo, la Comisión de las Comunidades Europeas y visitó Francia y Alemania.

En este sentido, dentro de la estrategia europea, es necesario distinguir, la relación con instituciones y organismos europeos o con sede en Europa, de la relación bilateral con cada uno de los países integrantes. Es por ello que a los fines de este trabajo se hacen incapié en la ofensiva diplomática realizada en los organismos.

Con referencia a los organismos comunitarios, Comunidad Europea, era evidente que no se podía recomponer la situación hasta tanto Argentina no normalizara sus relaciones con el Reino Unido.

Esta línea de trabajo diplomático había sido sugerida al presidente Menem, antes de asumir el cargo, por el presidente español Felipe González. Concretamente González le manifestó a Menem que si quería poner un pie en el Mercado Europeo, antes tenía que arreglar el tema Malvinas con los ingleses.¹²

A partir de la guerra de Malvinas de 1982, el gobierno británico impuso un veto en la Comunidad Europea, por el cual Argentina no podía comerciar con ese mercado, ni acceder a líneas de créditos de carácter preferencial.

Las consecuencias de la guerra de 1982 y la negativa por parte del Reino Unido a negociar con la Administración Alfonsín, llevaron al gobierno de Menem a firmar los acuerdos de Madrid de 1989 por los cuales progresivamente se normalizaron las relaciones entre los dos países en 1990.

Como expresa Romero, la llave para entrar a la Comunidad Europea, era Malvinas.¹³

El negociador argentino, embajador Lucio García del Solar, expresaba que los acuerdos suscriptos con Gran Bretaña beneficiaban las relaciones comerciales argentinas con Europa y esto es un punto fundamental para nuestro desarrollo económico.¹⁴

Una vez normalizadas las relaciones entre Argentina y el Reino Unido, se concreta sugestivamente el 2 de abril de 1990, en Luxemburgo, un Acuerdo Marco entre Argentina y la Comunidad Europea.

Las características principales de este primer acuerdo son:

a) Cláusula democrática, por la cual se fundamenta el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, que implica la condición de mantener la democracia como forma de gobierno.

b) Cláusula evolutiva, que permite que este acuerdo se mantenga activo a lo largo del tiempo mediante la firma de acuerdos específicos posteriores de diversos sectores económicos.

c) Jerarquización temática que se otorga a la cooperación en el sector agropecuario, con especial atención a los aspectos fito y zoonosanitarios. También se mencionan en el acuerdo, el crecimiento económico y social, la integración nacional y regional.¹⁵

Las relaciones entre la Comunidad Europea y Argentina entraron en una nueva etapa de fortalecimiento en los ámbitos comercial y diplomático, que no se interrumpió en ningún momento a pesar de existir divergencias en el aspecto de subsidios a la agricultura por parte de la Comunidad.¹⁶

La estrategia diplomática con Europa no se detiene sólo en la Comunidad Europea (hoy Unión Europea), sino que pretende insertarse en otros organismos regionales que tienen sede en esa zona.

Un segundo aspecto de la relación de Argentina con Europa está referido a la solicitud de ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En este trabajo se pone énfasis en la solicitud argentina de ingreso a la OCDE, ya que por primera vez se realizan gestiones conducentes a lograr ese objetivo. El gobierno solicita formalmente el ingreso el 24 de abril de 1992.¹⁷

A propuesta de las autoridades de esta organización, funcionarios del gobierno nacional realizaron el 14 de setiembre de 1992 un seminario explicativo sobre "El proceso económico argentino" ante los representantes de 17 de los 29 países miembros.¹⁸

En este Seminario se expresó que el ingreso de la Argentina será a largo plazo, pero se estableció como primer paso crear un canal de diálogo con los países emergentes.

Alieto Guadagni, manifestó que la pertenencia de la Argentina a la OCDE, disminuye el riesgo del país.

La estrategia argentina para pertenecer a esta organización tuvo distintos procedimientos que se canalizaron a través de los Comité de la OCDE, del Diálogo informal con economías dinámicas no miembros y el Centro de Desarrollo.

Como fruto del seminario realizado en setiembre de 1992, el Consejo de Ministros de la OCDE, decidió invitar a nuestro país para participar como observador en los grupos de productos básicos del Comité de Agricultura. Esta invitación se concretó en 1995 cuando Argentina asiste por primera vez como observador al mencionado Comité.

Desde 1996 Argentina participa como observador en el Comité de Comercio y en octubre de 1996, el Consejo de la OCDE invitó a participar a la Argentina como observador en el Comité de Inversiones y Empresas Multinacionales (CIME).

A partir de 1990 se crearon en la OCDE grupos de trabajo dentro del marco llamado “Diálogo informal con la economías asiáticas”. En 1993 se incluyen a los países de América Latina que tienen procesos económicos comparables a los asiáticos en el Diálogo Informal con economías dinámicas no miembros (DNME).¹⁹

Argentina recibió invitación para participar en cinco de los siete grupos de trabajo: inversiones, comercio internacional, instrumentos económicos en las políticas de medio ambiente, privatizaciones, ingresos públicos, integración regional. Tomó parte en el Seminario OCDE/DNME sobre integración de Mercados Financieros realizada en París los días 12 y 13 de setiembre de 1995.

Entre el 28 y 30 de octubre de 1996, se realizó en Buenos Aires el Seminario sobre Políticas de Competencia y su aplicación, organizado por la OCDE, en cooperación con el gobierno argentino y el Banco Mundial.

La Argentina fue invitada a participar por unanimidad, como miembro pleno, del **Centro de Desarrollo de la OCDE**²⁰. Debe destacarse que por primera vez se invita al Centro de Desarrollo a un país no miembro.

La intención argentina de postularse como miembro pleno de esta Organización, quedó reflejada en el discurso pronunciado por el presidente Menem, ante el Consejo de la OCDE en la sede de ese organismo en París en febrero de 1997.

En ocasión de un seminario sobre el tema “La Argentina y la OCDE: una asociación dinámica” realizado en Buenos Aires en octubre de 1997, el presidente del Centro de Desarrollo, Jean Bonvin, detalló las condiciones necesarias para el ingreso de la Argentina en la OCDE: acentuación de las políticas económicas ya instrumentadas, fortalecimiento de la lucha contra la corrupción y el desempleo, realización de una reforma judicial y una mejora en educación.²¹

Para el canciller Di Tella, entrevistado por el diario “La Nación” el 8 de marzo de 1994, el ingreso de la Argentina a la OCDE tiene amplios beneficios, sobre todo porque la membresía significa un certificado de calidad del país, no sólo en el terreno económico sino también en otros campos importantes de la OCDE como los derechos humanos, el respeto a la democracia y la estabilidad política.

03. LA REGION ASIA-PACIFICO DENTRO DE LA POLITICA EXTERIOR

Sin descuidar la relación de alineamiento con los Estados Unidos en primer lugar y con Europa en segundo término, la Administración Menem, comienza a incursionar aunque, con bajo perfil, abriendo un tercer frente en la región Asia-Pacífico a comienzos de los noventa y esos vínculos se acrecientan en los

últimos años.

Esta línea de trabajo la expresa el entonces vice-canciller Fernando Petrella, la inserción de Argentina en el mundo tiene una orientación principal hacia Estados Unidos de América, Europa y el MERCOSUR, ya que es hacia esas regiones donde se dirige principalmente el comercio del país. Agrega Petrella, que nada debe excluir a Japón y sus área de protección. En la cancillería se piensa que las relaciones con Japón se pueden y deben incrementar. Es conveniente que suceda de esta manera por el mutuo beneficio y es un objetivo esencial para la Argentina.²²

Este orden de prioridades es confirmado por el Canciller Guido Di Tella cuando manifiesta que se están reforzando los vínculos históricos con Europa, y con Japón y los países asiáticos se está trabajando en la búsqueda de crear flujos económicos y financieros que ayuden a aumentar la presencia argentina en esa zona tan próspera.²³

Las reiteradas visitas realizadas entre funcionarios de primer nivel de Argentina y Japón, están demostrando el mutuo interés de aumentar las relaciones con esa Nación.²⁴

Pero además de Japón se puede observar una presencia cada vez más fluida de funcionarios argentinos en la República Popular China y en los países del sudeste asiático. Con el fin de proyectar en el marco de los organismos multilaterales las reformas introducidas en la economía y en su política económica internacional, Argentina ha incluido entre sus prioridades, según Pardo, a los dos grandes espacios de cooperación que se encuentran representados por la OCDE y los organismos de cooperación económica de Asia y del Pacífico.²⁵

La iniciativa de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) de crear una zona de libre comercio entre el 2010 y 2020, motivó por parte del gobierno argentino tratar de incorporarse a esta organización, conciente de la importancia que puede tener la misma en el próximo milenio.

Es por ello que en distintas oportunidades el gobierno argentino manifestó su interés de participar de alguna manera en este proceso de libre comercio.

En octubre de 1995, el presidente Carlos S. Menem, realizó una gira por cuatro países del sudeste asiático. En su visita a la República Popular China, solicitó el apoyo de ese país para el ingreso a la APEC.²⁶

En la misma gira, ante el presidente de Filipinas, Fidel Ramos, el presidente Menem manifestó el interés de la Argentina de ingresar a la APEC.

Por su parte el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, Roque Fernández, en su visita a Australia, solicitó al viceprimer ministro y ministro de comercio, Tim Fisher, que proponga a la República Argentina como miembro observador de la APEC.²⁷

No resulta fácil explicar la inserción de Argentina dentro de una organización del área Asia-Pacífico, como es la APEC. Pero no descartamos un activa gestión dentro de la región. En alguna oportunidad se sugirió entablar relaciones mas fluidas con el país sede de una organización para permitir, a través de él, incursionar en el proceso de integración del sudeste asiático como por ejemplo, en

la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.(ASEAN).

SEGUNDA ETAPA MERCADO COMUN DEL SUR. MERCOSUR

La segunda etapa visualizada dentro de la Política Exterior Argentina, está relacionada con la incorporación plena de la Argentina al Mercado Común del Sur, MERCOSUR, creado por el Tratado de Asunción en 1991.

Luego de un período de transición entre 1991 y 1994 el MERCOSUR consolida su estructura a partir del 1 de enero de 1995 con el objetivo de crear una Unión Aduanera. Entre otros aspectos merece destacarse que en la reunión de los presidentes de Ouro Preto, celebrada el 17 de diciembre de 1994 se otorga personería jurídica al Consejo del Mercosur capacitándolo para firmar acuerdos con otras naciones.

El afianzamiento del MERCOSUR, más allá de lo eminentemente comercial y su ingreso al ámbito político queda reflejado en el mayor acercamiento establecido entre los dos socios principales, Argentina y Brasil. La aceleración del proceso de integración en el campo político tiene manifestaciones mas concretas en los últimos años.

En ese sentido se deben registrar, por ejemplo, las declaraciones de los presidentes del MERCOSUR, incluyendo a Chile y Bolivia, sobre democracia, apoyo a la soberanía Argentina sobre las islas Malvinas y reuniones ministeriales de los gabinetes de Argentina y Brasil.

Una estrategia argentina en ese sentido, va más allá de la propuesta brasileña de ampliación de miembros del MERCOSUR, procurando de acuerdo al canciller argentino, Guido Di Tella, profundizar el acuerdo.²⁸

Con mayor claridad el canciller argentino, manifestó que el MERCOSUR, debería tener una dimensión política.²⁹

Es por ello que remarcamos en esta introducción dos aspectos trascendentes del MERCOSUR para la Política Exterior Argentina: en primer lugar, un discurso oficial que emplean funcionarios de máxima jerarquía, donde la política de Argentina se diluye con el discurso regional y en segundo lugar se vislumbra la posibilidad de que este proceso de integración funcione jurídicamente con los standares internacionales de la Unión Europea.

Esta segunda etapa que no margina lo realizado por Argentina en la primera, tiene una nueva visión de la sociedad internacional ya que la Política Exterior Argentina se mimetisa en la Política Exterior del MERCOSUR.

Esta nueva estrategia de inserción está avalada por la situación internacional de la post guerra fría, donde se puede observar un papel más dinámico en los aspectos económicos comerciales de los procesos de integración regionales.

Por ello se hace necesario relevar los acuerdos o acercamientos existentes entre el MERCOSUR, con países u otros procesos de integración.

A. Relación con Estados Unidos a través del MERCOSUR

El primer acercamiento entre Estados Unidos y el MERCOSUR se concretó el 19 de junio de 1991 con la firma en Washington del Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los gobiernos de la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay, la República Oriental del Uruguay y el gobierno de los Estados Unidos de América. Este acuerdo conocido como 4 más 1 no tuvo trascendencia en los vínculos entre las dos partes involucradas.

La estrategia de los Estados Unidos, para con los países de América Latina, se plantea sobre dos grandes ejes: incorporación progresiva al NAFTA o creación de una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

1. Incorporación progresiva al NAFTA

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte que incluye a Canadá, Estados Unidos y México, fue promulgado por el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, el 8 de diciembre de 1993 en el Auditorio Mellon, lugar donde se había firmado el Tratado de la OTAN en 1949. El NAFTA entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

Durante la gestión de Domingo Cavallo se expresó la conveniencia de que Argentina ingresara al NAFTA. Esa posibilidad fue posteriormente descartada por el rechazo del planteo por parte de los otros miembros del MERCOSUR.

En la cumbre de presidentes de América, convocada por el presidente Clinton en Miami en 1994, públicamente el mandatario manifestó la posibilidad del ingreso de Chile al NAFTA. Esta alternativa quedó trunca al no poder lograr en el Congreso norteamericano la vía rápida **fast trak** para convenios comerciales.

2. Creación de una zona de libre comercio.

Con motivo de la cumbre mencionada, en diciembre de 1994 el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, retomando una iniciativa del presidente George Bush, lanzó la idea de crear una Zona de Libre Comercio de las Américas. A partir de entonces se realizaron reuniones anuales de Ministros de Economía y está prevista una segunda cumbre de las Américas que se realizará en Santiago de Chile en abril de 1998. La oposición parlamentaria de otorgar la vía rápida al presidente, impide por ahora, concretar este tipo de acuerdos hemisféricos.

No queda claro todavía cual es el procedimiento adecuado para instrumentar este proceso de integración económica. Algunas de las alternativas señaladas son: país por país o por grupos regionales.

Los países miembros del MERCOSUR han mostrado su preocupación de concretarse una Zona de Libre Comercio que perjudicaría los logros alcanzados en la formación de una Unión Aduanera. Para evitar enfrentamientos entre el MERCOSUR y el ALCA se puede pensar en la incorporación por etapas de los países de América Latina, tal como se hace en la Unión Europea a partir de la adhesión o según el cronograma previsto en el marco de la APEC.

B. Relación con la Unión Europea a través del MERCOSUR

Los contactos y acuerdos establecidos por la Comunidad Europea desde la década del setenta con algunos países o procesos de integración latinoamericanos, tuvieron un giro decisivo en la década de los noventa.

El 15 de diciembre de 1995 se realizó en Madrid una reunión cumbre en la cual participaron los Jefes de Estado y de Gobierno de los 15 países de la Unión Europea y los cuatro países del MERCOSUR.

El acuerdo firmado en Madrid, prevee la creación de una Zona de Libre Comercio para el 2005.

El objetivo del acuerdo es hacer más ágil el intercambio en áreas como la política, comercio, tecnología, medio ambiente y telecomunicaciones. Pero lo acordado trasciende los aspectos comerciales, ya que se incluye la cláusula democrática por la cual los países integrantes de ambos bloques asumen el compromiso de respetar la institucionalidad y los derechos humanos, pudiendo llegar a la anulación del convenio en caso de incumplimiento.

C. Relación con Asia-Pacífico a través del MERCOSUR

El MERCOSUR no descuidó la relación con los países de la región Asia-Pacífico.

Cronológicamente se pueden registrar las siguientes reuniones entre el MERCOSUR y la región Asia-Pacífico.

Encuentro MERCOSUR-CER (Closer Economic Relations Trade Agreement) celebrado el 30 de abril de 1996.

La primera reunión entre Japón y los países miembros del MERCOSUR se realizó en Sao Paulo, Brasil, el 1 de octubre de 1996. Los temas de la agenda abordados fueron: objetivos de la Organización Mundial de Comercio; Integración de las economías regionales y los lazos entre el este de Asia y el MERCOSUR.³⁰

Prevía a esta reunión cuatro ministros del MERCOSUR explicaron en un seminario realizado en Tokio, el 8 de setiembre de 1996, las características, funcionamiento y las ventajas que ofrece el Mercado Común del Sur a los sectores públicos y privados.³¹

Con motivo de la visita del presidente de la Argentina, Carlos S. Menem a Kuala Lumpur, capital de Malasia, en agosto de 1996, se desarrolló un seminario

sobre el tema “Globalización y relaciones emergentes entre ASEAN y MERCOSUR” con la participación de funcionarios, empresarios y financistas de las dos regiones. La gestión del presidente Menem la realizó como parte integrante del proceso de integración regional.

D. Relación con los países latinoamericanos a través del MERCOSUR.

La estrategia del MERCOSUR privilegió en primer lugar a los países de la región.

Se debe relevar en primer lugar los acuerdos de libre comercio con Chile y Bolivia. Ambos países estaban participando informalmente en las reuniones de los países miembros del MERCOSUR.

En la actualidad existen negociaciones bilaterales y multilaterales con los países del Pacto Andino.

En la gira por países centroamericanos, realizada en mayo de 1995, el presidente Carlos S. Menem, proponía que los países de la región conformaran con el MERCOSUR una zona de libre comercio.

Por otra parte, Canadá expresó también su deseo de constituir una zona de libre comercio con los países miembros del MERCOSUR.

Como se podrá observar existe un grupo regional, que a nivel internacional está actuando coordinadamente en algunas cuestiones políticas comunes.

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo a las etapas establecidas, lo que se detecta es que la Política Exterior Argentina, en la primera etapa prioriza las relaciones desde una perspectiva individual que se ajusta al esquema trilateral³². En la segunda etapa, la inserción con el mundo trilateral, se realiza no ya desde una perspectiva bilateral sino regional. La Política Exterior Argentina y su relación con el mundo trilateral se realiza desde el bloque regional que es el MERCOSUR. Se puede expresar que la misma trasciende el ámbito nacional para ubicarse en un plano regional.

Las prioridades de la política exterior argentina tanto en la primera como segunda etapa se caracterizan por la inserción con el esquema trilateral, denominado por la Administración Menem como relaciones con el mundo occidental. El fundamento de esta elección está motivada como señala Petrella en causas comerciales. Desde el punto de vista teórico se ajusta a las características de Rosencrance del estado comercialista.³³

Pero también se fundamentan en otras variables según las expresiones manifestadas por el presidente Menem en 1997. Las razones de este alineamiento se basan en razones históricas, económicas, culturales, sociales y religiosas. Según Menem, es en esta tradición que nos inscribimos en cuanto a pueblo y na-

ción. Cómo no sentirnos cercanos a esos países hermanos con los cuales compartimos valores comunes? Cómo no creer en las virtudes del diálogo político, inventado por los griegos, más que en la violencia? Cómo mantenernos al margen de esta poderosa corriente de conocimiento científico y tecnológico, nacida en occidente, que ha transformado la vida de los hombres? Cómo no suscribir el mensaje de amor de Cristo? Dicho esto -según el presidente - respetando profundamente todas las creencias y todas las culturas.³⁴

Este modelo de inserción internacional se asemeja bastante al proyecto de la "generación del 80". Según la clasificación de Puig podemos incluir esta inserción de la Argentina como de dependencia nacional o dependencia consentida en el lenguaje de Felix Peña.³⁵

La segunda etapa muestra un escenario desconocido hasta el presente para la Política Exterior Argentina.

En la etapa de transición del MERCOSUR, Argentina se manifestaba con un discurso propio, donde primaba la estrategia trilateral por sobre los estados vecinos. Con la consolidación del MERCOSUR, Argentina comienza a elaborar un diseño de inserción internacional junto a los países de la región.

Este nuevo **modus vivendi** requiere el ajuste de determinadas prácticas **statu quoistas** en los tres poderes del estado. Dentro del poder ejecutivo, los ministerios deben adecuar su accionar en cooperación con las diversas cuestiones que implica un proceso de integración, que si bien en los fundamentos es económico-comercial, en los hechos afecta a todo el conjunto de la sociedad.

Las permanentes consultas realizadas entre los estados miembros del MERCOSUR, ante acontecimientos de la sociedad internacional, están marcando la pauta de la necesidad de movilizarse a través de organismos supranacionales propios.

La potencialidad de los países europeos no se mide por cada uno de los miembros integrantes, sino por el accionar conjunto del proceso de integración regional de la Unión Europea.

Este nuevo escenario en el Cono Sur latinoamericano, es un desafío para la Política Exterior Argentina, que durante muchos años de su historia pensaba en base a las necesidades propias, sin tener en cuenta la íntima relación existente con otros países vecinos, para estructurar un política exterior común.

Esta nueva estrategia se corrobora con la situación actual de la sociedad internacional donde se destaca la consolidación de bloques regionales económicos-comerciales, que han superado a las alianzas militares surgidas en la guerra fría. El trilateralismo del MERCOSUR en la actualidad debe apuntar al Acuerdo del Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, Unión Europea y APEC y ASEAN.

Rosario, Diciembre de 1997.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

01. ZUBELZU, Graciela, Argentina y las repúblicas pos-soviéticas: diseño de matrices diferenciadas para la nuevas relaciones bilaterales. Tesis inédita presentada a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. 1997 P.51-52
02. Discurso del vice-canciller Embajador Fernando Petrella, a la XV Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japonés, realizada en Buenos Aires los días 19 y 20 de abril de 1992. En esta ocasión el Embajador Petrella añadió que nada debe excluir a Japón y que es un objetivo esencial para Argentina.
03. "The Wall Street Journal" en diario "Clarín". Buenos Aires, 4 de abril de 1989 P.10. 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. Rosario, diciembre de 1991.
04. Entrevista realizada al Embajador Guido Di Tella por Ramón Lejtman en diario "Página 12". Buenos Aires, 9 de diciembre de 1990. P.4
05. Sobre ese tema ver Anabella Busso, Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la Política Exterior Argentina en la obra del CERIR, La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Ediciones CERIR. Rosario, 1994. P.53. y Las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales en la obra del CERIR, Política Exterior Argentina 1994-1997. Ediciones CERIR. Rosario, 1998.
06. Di Tella: pasó la etapa de las "relaciones carnales" en diario "La Nación". Buenos Aires, 24 de mayo de 1997.
07. Palabras de cierre del 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". Buenos Aires, 12 y 13 de marzo de 1992 en la obra de RUSSELL, Roberto, [Editor] La Política Exterior Argentina en el nuevo orden internacional. G.E.L. Buenos Aires, 1992 P.265
08. Menem: no se privilegia la relación con los EE.UU. en diario "La Nación". Buenos Aires, 11 de febrero de 1992 P.4
09. Menem busca respaldo en la C.E. en diario "La Mañana". Montevideo, 8 de febrero de 1992.
10. BELIZ, Gustavo, Vale la pena. Adiós a la vieja política. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1992 P.146
11. Argentina y la Comunidad Europea en diario "Página 12" Buenos Aires, 2 de junio de 1992. P.10
12. El gran cambio en diario "La Nación". Buenos Aires, 23 de julio de 1992.
13. ROMERO, Pedro, Argentina ante el año de Europa en la obra del CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO, La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Ediciones CERIR. Rosario, 1994 P.174.
14. Diario "La Nación". Buenos Aires, 22 de octubre de 1989.
15. Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación. Asamblea Legislativa. Buenos Aires, 1 de mayo de 1990. P.61. La cláusula democrática fue incluida con anterioridad en los Tratados firmados con España e Italia durante la gestión del presidente Alfonsín.
16. Para ampliación del tema ver ROMERO, Pedro, op. cit. y en esta obra CABEZA, Marta, Argentina y la Unión Europea: nuestro segundo objetivo en la obra del CERIR, Política Exterior Argentina 1994-1997. Ediciones CERIR. Rosario, 1998.
17. Con anterioridad a la Administración Menem, nuestro país había solicitado el ingreso a la OCDE. El ingreso como observador fue presentado en 1961 y 1969 por los Ministros de Economía, Roberto Aleman y Krieger Vasena. De acuerdo a Carrier, la inestabilidad política existente en el país fue motivo suficiente para no considerar el ingreso.[CARRIER, Enrique, La

- Argentina en la OCDE. Diario "La Nación". Suplemento "Comercio Exterior" Buenos Aires, 30 de enero de 1996.P.9].
18. A este Seminario asistieron en representación de la Argentina, los Secretarios de Economía y Relaciones Económicas Internacionales, Carlos Sánchez y Alieto Guadagni. Sobre el Seminario ver: PARDO, Emilio, Argentina y la OCDE, en "Boletín del Centro de Economía Internacional", Buenos Aires, 1era. quincena de diciembre de 1992, Nro. 3. P.57; DE SIMONE, Eduardo, La Argentina pide ingresar en la OCDE. Diario "La Nación". Buenos Aires, 14 de setiembre de 1992 y Antes de entrar diálogo. Diario "La Nación". Buenos Aires, 15 de setiembre de 1992.
 19. Las llamadas economías dinámicas no miembros (DNME) incluyen a los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, México, Singapur, Tailandia, Hong Kong, Taiwan, Malasia, Corea del Sur e Indonesia.
 20. La notas reversales del documento se firmaron en Chateau de la Mutte, Paris, el 11 de marzo de 1994, con la presencia del Secretario General de la OCDE, Juan Claude Paye y el embajador argentino acreditado en Francia, Juan Archibaldo Lanús. Se debe aclarar que el Centro de Desarrollo es parte integrante de la OCDE desde 1962, gozando de un estatuto autónomo que implica libertad académica en su accionar y le da carácter de foro de reflexión, estudio y análisis. Realiza trabajos de investigación sobre los nuevos problemas planteados por las relaciones económicas internacionales, el desarrollo y la interdependencia, y analiza sus consecuencias para los países miembros y no miembros. También define soluciones racionales para resolver estos problemas y propone orientaciones que permiten a los Estados miembros y a los países en desarrollo abordar su solución. Sobre el ingreso Argentino al Centro de Desarrollo se puede consultar: Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa. Apertura del 112 Período de Sesiones Ordinarias. 1 de mayo de 1994. P.82; LANUS, Juan Archibaldo, El nuevo rango internacional. Diario "La Nación". Buenos Aires, 31 de marzo de 1994; Entrevista al presidente del Centro de Desarrollo, Jean Bonvin, realizada por Graciela Iglesias en el diario "La Nación". Buenos Aires, 9 de marzo de 1994 y entrevista al canciller ingeniero Guido Di Tella en Diario "La Nación". Buenos Aires, 8 de marzo de 1994.
 21. Condiciona el ingreso Argentino a la OCDE. Diario "La Nación". Buenos Aires, 15 de octubre de 1997.
 22. Discurso del vice-canciller, embajador Fernando Petrella, en la XV Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino- japonés realizada en Buenos Aires los días 19 y 20 de abril de 1993.
 23. EICHELBAUM, Carlos, Una danza para seducir inversiones. Diario "Clarín". Buenos Aires, 15 de diciembre de 1991.
 24. Sobre el tema ver: Graciela Bonomelli, La Política Exterior Argentina hacia Japón: el rol asistencialista en nuestra agenda externa, en esta misma obra.
 25. PARDO, Emilio R., op.cit.; REYES, Marcelo de los, Definiendo un perfil hacia el sudeste asiático, en esta misma obra.
 26. Con ese objetivo Menem se entrevistó con el presidente Jiand Zemin, con el presidente de la Asamblea del Pueblo, Qiao Shi y con el vice-primer ministro Zhu Rongji. Ver: Menem pide una mano a China en diario "Clarín". Buenos Aires, 6 de octubre de 1995. P.14. SANTORO, Daniel, Una gira con éxitos y dudas en diario "Clarín". Buenos Aires, 8 de octubre de 1995. P.16.
 27. Diario "La Nación". Buenos Aires, 4 de diciembre de 1996. S.2 P.2. Para ampliar el tema de las posibilidades que brinda la APEC a América Latina en general y Argentina en particular se puede consultar: MONETA, Carlos J., Comercio e integración en Asia Pacífico. Perspectivas de vinculación con América Latina. ISEN. Documento de Trabajo N.8. Buenos Aires, mayo de 1995; MAYORAL, Alejandro, Por qué el Asia-Pacífico en diario "La Nación". Buenos Aires, 9 de abril de 1996. Suplemento "Comercio Exterior" P.3 y BOLOGNA, Alfredo Bruno, Argentina mirando al Oeste: la vinculación con lo APEC en diario "La Capital". Rosario, 23

- de diciembre de 1993.
28. El gabinete fue binacional en diario "Clarín". Buenos Aires, 11 de noviembre de 1997.
 29. Diario "La Nación". Buenos Aires, 11 de noviembre de 1997. S.2 P.1
 30. Diario "La Nación". Buenos Aires, 20 de setiembre de 1996.
 31. Japón en la mira del MERCOSUR en diario "La Nación". Buenos Aires, 31 de julio de 1996. S.2 P.13
 32. La terminología del trilateralismo se rescata del esquema empleado por la Administración Carter cuando asumió el poder y dejó de pertenecer a la Comisión Trilateral, rama americana. El trilateralismo de Carter focalizaba a la sociedad internacional en tres puntos: Estados Unidos, Europa y Japón. Se prefiere en este trabajo que Japón esté incluido dentro de un nuevo esquema regional que se detecta en el área a partir de la década del noventa.
 33. ROSECRANCE, Richard, The rise of the trading state. commerce and conquest in the modern world. Basic Books. New York, 1986 trad. en español. La expansión del Estado Comercial. Alianza Editorial. Madrid, 1987.
 34. Entretien avec Carlos Menem **Argentine: La fin du purgatoire** en "Politique Internationale" Paris, automne 1997 N.77 P.238. Debemos recordar aquí que de acuerdo a las civilizaciones determinadas por Huntington en sus artículos, América Latina no forma parte de la civilización occidental.[HUNTINGTON, Samuel, The Clash of Civilizations? en "Foreign Affairs". New York, summer 1993. V.72 N.3 P.22]
 35. La dependencia es nacional cuando los grupos que detentan el poder real, racionalizan la dependencia y, por lo tanto, se fijan fines propios que pueden llegar a conformar un "proyecto nacional" compartido globalmente en sus rasgos esenciales.[PUIG, Juan Carlos, Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1980 P.154]

CAPITULO II

LAS RELACIONES ARGENTINA-ESTADOS UNIDOS DURANTE EL SEGUNDO GOBIERNO DE MENEM: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales

Anabella Busso

En la gestión de gobierno de Carlos Menem el cambio aparece como una nota distintiva tanto en el diseño como en la ejecución del conjunto de las políticas públicas. En este contexto, y desde su llegada al poder, la nueva administración impuso un giro a la política exterior, otorgando a las relaciones con los Estados Unidos un lugar destacado.

Como fruto de esta situación se produce un hecho paradójico entre los analistas de la política exterior en general y de la relación bilateral en particular. Defensores y detractores coinciden en señalar que con la llegada de Menem al poder y como fruto del mencionado giro en el manejo de los asuntos externos, las relaciones bilaterales con los Estados Unidos alcanzaron el más alto nivel de la historia, pero discrepan en la valoración que hacen sobre el contenido de los vínculos bilaterales. Para los primeros esta etapa es una muestra de madurez en la búsqueda de una mejor inserción de Argentina en el mundo, mientras que para los segundos es una política de alineamiento irrestricto altamente perjudicial para los intereses de nuestro país.

Sin embargo, ambas posiciones muestran falencias en la explicación sobre por qué se produjo un cambio tan marcado en las relaciones con Washington. Probablemente dichas dificultades se deben, entre otros motivos, a la ausencia de estudios sistemáticos sobre los temas de la agenda bilateral; a que los análisis tienden a concluir en forma categórica afirmando que todo está bien o todo está mal; a que el examen de esta relación bilateral es especial en tanto trata los vínculos entre un Estado hegemónico y un Estado de su área de influencia, situación que habilita una mayor carga ideológica en comparación con los análisis entre países semejantes y; finalmente, a que estos estudios suelen ser toma-

dos como argumento para una defensa oficialista que no acepta críticas y por una oposición que no reconoce aciertos por parte del gobierno. Recuperar el "justo medio" resulte, quizás, de utilidad para alcanzar un mejor y más equilibrado balance sobre esta nueva etapa en las relaciones de Argentina con Estados Unidos, a la vez que nos permitirá detectar si las opiniones divergentes inhabilitan la posibilidad de crear un consenso sobre la política externa hacia Washington o, simplemente, se muestran a nivel de discurso pero disminuyen al momento de realizar propuestas alternativas para manejar el vínculo en cuestión.

Consecuentemente, una reflexión equilibrada sobre la evolución de las relaciones bilaterales permite afirmar que los cambios se iniciaron a partir del proceso de redemocratización. El gobierno de Alfonsín, especialmente a partir del llamado "giro realista" de la política exterior argentina, mejoró sustancialmente los vínculos con Washington. Estos se encontraban profundamente deteriorados como consecuencia de las discrepancias sobre derechos humanos entre el gobierno militar y la administración Carter y habían llegado a su mayor nivel de deterioro durante el gobierno de Reagan, como consecuencia de la guerra del Atlántico Sur. Pero también es necesario señalar que el buen nivel de relaciones alcanzadas por el gobierno alfonsinista y la administración conservadora no aportó soluciones efectivas a los graves problemas económicos de Argentina.

Desde la perspectiva norteamericana, la crisis económica y financiera de nuestro país se debía más a los resultados de políticas y problemas internos, que a desajustes provenientes del exterior¹. En este sentido, la tendencia de las autoridades de los Estados Unidos de condicionar su apoyo económico a la concreción de cambios efectivos a nivel interno se fue acentuando. Por tanto, Argentina se enfrentó con la necesidad de repensar la forma y el contenido de sus relaciones con Washington.

Esta idea fue tomando más fuerza a medida que nos acercamos a julio de 1989: la grave crisis económica, las crecientes demandas sociales y la entrega anticipada del poder por parte del radicalismo, hicieron renacer la imagen internacional de una Argentina poco confiable o, al menos, imprevisible. En este marco el nuevo gobierno no quiso -pero en realidad tampoco podía- plantear enfoques confrontacionistas con la potencia regional ya que necesitaría su apoyo para llevar adelante las negociaciones con los organismos financieros internacionales y con la banca privada de capitales².

La administración justicialista decidió, entonces, desarrollar una política de alineamiento hacia los Estados Unidos que se consolidó durante el primer período de gobierno. En consonancia con alguno de los principios del Realismo Periférico³, se optó por evitar la confrontación en los temas políticos, reservando la posibilidad de disenso para los temas de la agenda económica.

El inicio del **segundo mandato** es un momento propicio para reflexionar sobre el futuro de la relación bilateral. Si bien la dirección impresa en los vínculos vis a vis Washington se mantendrá, y en algunos aspectos se profundizará,

es necesario destacar dos situaciones cualitativamente diferentes al primer mandato: Argentina se encuentra actualmente en una coyuntura político- económica sustancialmente distinta a la de 1989⁴ y, por otra parte, a esta altura de los acontecimientos, el país cuenta con ocho años de alineamiento, situación que legitima una razonable expectativa por parte del gobierno en cuanto a logros a obtener desde el punto de vista de los intereses argentinos, a la vez que habilita la posibilidad de implementar un margen mayor para la discusión sobre algunos temas de la agenda bilateral. Por tal motivo considero, a modo de **hipótesis**, que durante el segundo mandato de Menem las relaciones con los Estados Unidos estarán caracterizadas por el predominio de las "micro-relaciones bilaterales"⁵. Esto implica que la agenda entre ambos países no se conformará en torno a grandes temas políticos, sino que recaerá sobre cuestiones específicas, en algunos casos con fuertes contenidos técnicos. En este sentido las cuestiones comerciales, la seguridad jurídica, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico, entre otras, ocuparán el centro de la escena.

Tomando como punto de partida la idea anterior, los **objetivos** de este trabajo son: describir los principales ejes de la relación bilateral desde 1994 hasta la actualidad y explicar por qué el tratamiento de los mismo ha evolucionado de una manera y no de otra. Asimismo, haré hincapié en las nuevas características de la relación bilateral a partir del segundo mandato de Menem. Además, corresponde aclarar que este artículo es una continuidad del publicado en la obra editada por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario -CERIR- en 1994, donde abordé las relaciones bilaterales hasta 1993 inclusive, motivo por el cual retomaré las principales líneas de análisis utilizadas anteriormente, indicando si es necesario realizar un relectura de las mismas en función de la aparición de cambios y/o ajustes o, en su defecto, si las mismas están amparadas por la continuidad.

Finalmente, considero conveniente para este estudio partir del concepto que entiende por política exterior "el área particular de la acción político-gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y económica y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como en el multilateral"⁶. Consecuentemente, presentaré las características y tendencias de la relación bilateral divididas en función de estas tres dimensiones analíticas.

POLITICA Y DIPLOMACIA EN LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS

Una primera aproximación al estudio de las relaciones bilaterales de Argentina con Estados Unidos a partir del segundo gobierno de Menem, pone en

evidencia que se ha modificado, al menos parcialmente, el contexto de análisis en tanto este no aparece exclusivamente sometido a la crisis económica como ocurrió en 1989.

A partir de 1995 los ejes que caracterizan la relación bilateral incluyen elementos nuevos que, en ocasiones, superan la coyuntura y adquieren un carácter más permanente. Entre ellos se destacan: ciertos cambios producidos en los Estados Unidos y en la Argentina con incidencia en las relaciones externas entre ambos; la aparición de un incipiente consenso continental -del cual también participa nuestro país- en torno a un conjunto de valores; la personalidad de los funcionarios que han llevado adelante la relación; las modificaciones del contexto macro político de la relación bilateral como fruto del alineamiento y las variaciones en la conformación de la agenda.

a) Argentina-Estados Unidos: un contexto de análisis actualizado.

El inicio del segundo mandato es una etapa adecuada para avanzar reflexiones sobre el futuro de la relación bilateral, en tanto sus actores están transitando por situaciones distintas a las de 1989. Tal como sostuve más arriba la aparición de cambios implica, por tanto, una modificación del contexto de análisis.

Desde la perspectiva global de las Relaciones Internacionales las **modificaciones** más significativas aparecen en los **Estados Unidos**. Estas abarcan tanto cuestiones coyunturales como estructurales y su repercusión sobre la conformación de las agendas bilaterales en la región variará de acuerdo al país de que se trate. Tomando siempre como referencia comparativa 1989 (llegada de Menem al poder) se destacan cuatro grandes líneas de cambio y algunas de ellas con múltiples consecuencias.

En primer lugar, se puede señalar que durante la administración Clinton EE.UU transita un período (agudizado en 1996 por la coyuntura electoral) en el que se privilegian las **cuestiones domésticas** sobre las internacionales, a diferencia de 1989 cuando el presidente Bush, recién llegado al gobierno, dedicaba gran parte de su gestión a los asuntos externos. Dentro de este marco, existe un acuerdo bipartidista bastante generalizado (aunque se discutieron fuertemente los medios y los tiempos) sobre la necesidad de disminuir el déficit fiscal y comercial norteamericano. Esta situación involucra, de hecho, la reducción de la ayuda externa y refuerza la idea de plantear la cooperación con el resto de los países latinoamericanos en términos de "partners", independientemente de las diferencias de capacidad política y económica.

En segundo lugar, Estados Unidos enfrenta la post-Guerra Fría sin un **proyecto geopolítico** definido. A seis años de la desarticulación de la URSS los intelectuales y los diseñadores de política norteamericanos no se han puesto de acuerdo sobre los principios básicos de la nueva estrategia nacional. Esta es una diferencia importante con respecto a otras etapas cuando Washington estableció claramente que durante el Balance de Poder europeo ellos se convertirían en un

"país continente", entre el fin del Equilibrio Europeo y la primera post-Guerra se convertirían en una "potencia regional" y durante la Segunda Guerra se convertirían en una "superpotencia". Asimismo, se diferencia de la certeza que, al menos, pretendió mostrar el presidente Bush cuando habló de un "Nuevo Orden Internacional".

Consecuentemente, se puede afirmar que Estados Unidos está definiendo las nuevas amenazas a su seguridad. Esto implica la identificación de nuevos enemigos, entre los que se encuentran temas ligados a Latinoamérica como ser narcotráfico, terrorismo y migraciones, entre otros.

Por otra parte, al interior de la sociedad norteamericana se han consolidado algunas tendencias vinculadas tanto con la identificación de nuevos enemigos como con cierto sentimiento de pérdida de la identidad nacional americana, amenazada por las crecientes migraciones latinas, asiáticas y el aumento de la población negra. Para quienes adhieren a esta percepción, dichas migraciones podrían tener consecuencias políticas relevantes en el mediano y largo plazo, que abarcan desde una creciente influencia del electorado "no nativo" hasta posibles políticas secesionistas⁷.

A su vez, la conjugación entre el predominio de las cuestiones internas sobre las internacionales y la indefinición del proyecto geopolítico han contribuido a revivir la antigua disputa aislacionismo-internacionalismo en los ámbitos de diseño y ejecución de la política exterior.

En tercer lugar, cabe destacar que en los Estados Unidos se está desarrollando una discusión en torno al "**Proyecto Nacional Norteamericano**". Las principales líneas de debate se dan en torno a las propuestas de abandono del modelo del Estado de Bienestar iniciado por Roosevelt y su reemplazo por las propuestas neoconservadoras y aquellas que sostienen la necesidad de ajustar el Estado de Bienestar sin abandonarlo.

Finalmente, la reaparición de una voluntad política unilateralista, puesta de manifiesto con la Ley "Helms-Burton", afecta los avances sobre la aparición de una comunidad de valores a nivel hemisférico y reinstala la discusión sobre los medios adecuados para defender la democracia.

Todos estos puntos tienen incidencia sobre la conformación de la agenda regional de fin de siglo, quedando en claro la fuerte influencia de la situación interna norteamericana sobre los contenidos de dicha agenda. En ella aparecen cuestiones como: **migraciones, narcotráfico, asuntos comerciales, seguridad jurídica, corrupción, democracia y derechos humanos**. Pero, como sostuve anteriormente, sólo algunos de estos temas tendrán influencia en las relaciones con Argentina. En este sentido se podría afirmar que la agenda entre ambos países durante el segundo mandato de los presidentes Clinton y Menem se centrará en las cuestiones comerciales, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico y la búsqueda de una mayor seguridad jurídica. Otras cuestiones como democracia y derechos humanos son consideradas por los Estados Unidos como temas en los que Argentina ha realizado avances significativos y no aparecen como

cuestiones pendientes de resolución, mientras que temas como migraciones no figuran en la agenda. Aquí es importante tener en cuenta que mientras otros países latinoamericanos viven un conflicto con Washington en torno a esta cuestión a los argentinos se los liberó del trámite de visa (para turistas y empresarios), convirtiéndose en el primer país de la región que cuenta con este beneficio.

Si analizamos ahora los **cambios operados en Argentina**, se puede afirmar que existen situaciones cualitativamente diferentes a las vigentes durante el primer mandato de Menem y están vinculadas tanto a las políticas domésticas como al manejo de los asuntos externos.

En primer lugar, Argentina se encuentra actualmente en una **coyuntura político- económica** distinta a la de 1989. Desde una perspectiva externa, las percepciones de los actores económicos y políticos destacan la disminución de la inflación, la renegociación de la deuda externa, la reforma del Estado, la estabilidad del proceso democrático y le atribuyen al país un carácter de mayor confiabilidad. Desde una perspectiva interna, el consenso de la sociedad civil argentina creado en torno a los temas antes mencionados se encuentra ahora deteriorado por los reclamos ante el alto nivel de desempleo, los costos sociales surgidos como consecuencia de la implementación de las reformas económicas y las acusaciones de corrupción.

En segundo lugar, otro cambio muy significativo tiene que ver con **el peso del MERCOSUR en la política exterior**. El debate presente durante el primer gobierno de Menem sobre si Argentina debía ir hacia NAFTA o consolidar el MERCOSUR cerró, por diversos motivos, a favor de esta última opción. La creciente consolidación del proceso de integración en su conjunto, su proyección externa - fundamentalmente la firma del Acuerdo con la Unión Europea- y la maximización de las relaciones políticas y económicas con Brasil, son un símbolo incipiente de diversificación de las relaciones externas argentinas, sin que esto signifique haber incorporado contenidos conflictivos en la agenda bilateral con Estados Unidos.

Sin embargo, si el proceso de integración se consolida y aumenta el espacio de intereses comunes entre Brasil y Argentina, en el mediano plazo esto tendrá incidencia en las modalidades de negociación con Washington. Por el momento Argentina continúa manejado una relación de tipo triangular con dos socios preferenciales: los Estados Unidos y el Mercosur.

En tercer lugar, el gobierno argentino superando la relación Jefe de Estado a Jefe de Estado como modalidad que caracterizó la primera etapa del alineamiento a través de los vínculos Menem-Bush Menem-Clinton, ha logrado buenos contactos tanto con los republicanos como con los demócratas.

Finalmente, a esta altura de los acontecimientos, el país cuenta con ocho años de alineamiento, situación que legitimaría una razonable expectativa por parte del gobierno, en cuanto a logros a obtener desde el punto de vista de los **intereses argentinos**, que vayan más allá del apoyo de Estados Unidos en los organismos multilaterales de crédito y la Banca Privada de Capitales. En este

sentido, el gobierno nacional insistirá en temas como la apertura del mercado norteamericano, una mayor presencia de inversiones norteamericanas en Argentina y reclamará, con cautela, cierto apoyo político unilateral y en los organismos internacionales sobre cuestiones caras para nuestro país como el tema Malvinas.

A pesar de estos cambios se puede afirmar que la importancia otorgada por el gobierno de Menem a **la relación con los Estados Unidos se mantendrá en el período 1995/99** y, en algunos aspectos, se profundizará, **pero los temas y las formas de llevar adelante la relación evidenciarán cambios** con respecto al primer mandato.

b) Hacia una comunidad hemisférica de valores en torno a la democracia y los derechos humanos: ¿mito o realidad?. Su incidencia en los vínculos de Argentina con Estados Unidos

Desde una perspectiva histórica uno de los problemas más serios que marcaron las relaciones hemisféricas fue la existencia de dos Américas con culturas, religiones, gustos y cuotas de poder diferentes. La ausencia de una fuerte comunidad de valores en torno a la democracia, los derechos humanos y los medios para su defensa permitió que las alianzas regionales se implementaran en torno a los enemigos externos, casi siempre señalados por los Estados Unidos, y no en pos de un verdadero desarrollo hemisférico.

En efecto, la superioridad del modelo democrático liberal norteamericano, la defensa de los derechos humanos y la economía de mercado, son principios a los cuales los gobiernos estadounidenses han recurrido una y otra vez para diseñar su política exterior⁸. Sin embargo, esta tradición no ha estado exenta de contradicciones al momento de intentar su aplicación, originando políticas de fuerza, intervenciones selectivas y alianzas con gobiernos autoritarios que se justificaban como medidas inevitables para garantizar futuras democracias. Estos acontecimientos se tradujeron en signos visibles de una política imperial que apuntó sólo a la defensa de los intereses nacionales de los Estados Unidos.

La formulación de las políticas regionales por parte del Departamento de Estado incluyó, entonces, una profunda contradicción entre métodos y objetivos. El inicio de siglo fue testigo de la conjunción entre el creciente poder estadounidense y la existencia de un marcado idealismo democrático que pergeñaron, simultánea y paradójicamente, tanto la propuesta de creación de un Organismo Internacional capaz de garantizar la paz mundial como la justificación de intervenciones norteamericanas en la región. La sumatoria de políticas de tales características, tuvo como consecuencia la creciente desconfianza de los estados periféricos en torno a la profundidad de las convicciones democráticas norteamericanas para con ellos, a tal punto que la lucha por sociedades más justas, democráticas y defensoras de los derechos humanos fue canalizada, en numerosos casos, por medio de políticas exteriores antinorteamericanas y propuestas de sistemas políticos nacionalistas o socialistas.⁹

No obstante, en los años 90', el tema de los valores merece una atención especial en tanto se advierte un mayor consenso en torno a la necesidad de garantizar la continuidad democrática a nivel continental. Por una parte Estados Unidos- desde mediados de los 80 y con mayor énfasis en los 90-, le otorga a las nociones de democracia y derechos humanos un valor intrínseco, dejando de lado aquellas políticas donde dichas nociones eran tomadas sólo como un instrumento de la política de seguridad nacional¹⁰, sin que esto signifique una renuncia definitiva de Washington a las acciones unilaterales cuando siente afectados sus intereses nacionales y no es acompañado en sus demandas por otros estados. Por otra parte, los países latinoamericanos han recibido este cambio con beneplácito ya que posibilita por primera vez la existencia de consenso hemisférico en cuanto a que, la defensa de la democracia y los derechos humanos lo es, no ya en un sentido instrumental de los términos, sino en un sentido sustancial de los mismos y las políticas diseñadas deben propender al resguardo de estos valores.

Las acciones de la administración Clinton durante su segundo mandato **jugarán un rol central en cuanto a la consolidación de esta comunidad de valores** hemisféricas para el nuevo milenio. Hasta el presente el gobierno democrata ha señalado "al trabajo con los aliados para la expansión y la consolidación de la democracia en el extranjero"¹¹ como eje prioritario de su política exterior y su política de seguridad internacional. Sin embargo, no ha logrado superar el dilema histórico entre políticas en pos de la democracia y los derechos humanos y los métodos utilizados para su implementación y defensa (bloque comercial a Cuba) y el choque entre intereses globales contrapuestos, como por ejemplo los sostenidos por la política de defensa de la democracia y los derechos humanos y la política comercial (caso China). Además, la política exterior norteamericana en la presente década ha dado muestras de su capacidad para intervenir en la forma que otros estados organizan sus economías internas¹².

A pesar de ello, Granillo Ocampo señala que las relaciones internacionales de los Estados Unidos, están cada vez **más guiadas por valores e intereses que puedan compartir con otros países, y menos influidos por temporales beneficios estratégicos**. Es por ello que resulta interesante destacar, que en el proyecto de ley sobre operaciones externas, impulsado por el Congreso, aparece un capítulo dedicado a América Latina en el que se lee: "...la prosperidad, seguridad y bienestar de los Estados Unidos de América están relacionados directamente con la paz, prosperidad y democracia en América Latina y el Caribe". El documento también destaca la importancia del proceso continental iniciado con la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994, a la que calificó de "histórica"¹³.

En este contexto es conveniente enfatizar que si bien la posibilidad de actuar unilateralmente en defensa de sus intereses nacionales no ha desaparecido del conjunto de medios utilizados por Washington en el manejo de los asuntos externos regionales, y que esta actitud continúa siendo la principal traba para crear una verdadera comunidad de valores y un área de cooperación, también es cier-

to que varias agencias del gobierno norteamericano han cambiado su perspectiva sobre el futuro político de la región, viéndola como una zona relativamente estable; han aumentado su confianza sobre la capacidad democrática de las sociedades civiles latinoamericanas que en numerosas ocasiones fueron calificadas como incapaces de vivir en democracia¹⁴ y han favorecido un nuevo impulso al sistema interamericano, herido de muerte después de Malvinas. En resumen, numerosos cambios deberán producirse en las políticas de Estados Unidos y en las de América Latina para lograr que la comunidad de valores sea más una realidad que un mito, pero, sin dudas, el ámbito hemisférico es considerablemente más democrático ahora que en décadas anteriores. Pero si este no se consolida, las actuales condiciones de desequilibrio económico y la aparición de sociedades duales al interior de los estados así como el resurgimiento de focos de violencia, pondrán en jaque todos aquellos avances políticos que creíamos logrados para el conjunto de las Américas.

Aplicando el cuadro de situación reseñado al análisis de los vínculos entre Argentina y Estados Unidos durante el gobierno de Menem, podríamos afirmar que el principal logro del primer mandato, es **la creación de un marco global positivo al que podríamos denominar, macro- relación bilateral y que constituido -desde la perspectiva del gobierno nacional- por un conjunto de valores compartidos sobre política exterior, actúa como cimiento de la relación bilateral y la optimiza para el futuro habilitando nuevas áreas de cooperación.**

Los pilares o valores sobre los que se creó este marco global incluyen cuatro grandes áreas:

- * la defensa de la paz y seguridad internacionales que involucra acuerdos sobre la seguridad global y el recurso a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, la seguridad regional y las cuestiones de seguridad propias de la relación bilateral;
- * la no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vehículos lanzadores;
- * la consolidación del sistema democrático y el respeto a los derechos humanos a nivel nacional y regional;
- * la apertura Argentina a las inversiones extranjeras y el comercio y la reforma de la economía doméstica.

Estas áreas fueron, en líneas generales, seleccionadas por Washington e implicaron cambios de posición a nivel de la política exterior argentina, de ahí la noción de alineamiento. El gobierno argentino optó por evitar la confrontación en los temas políticos, reservando la posibilidad de disenso para los temas de la agenda económica; situación que posteriormente se reflejó en algunos temas de la agenda comercial (subsidios agrícolas, comercio de carnes, propiedad intelectual) y se proyecta sobre el segundo gobierno. Sin embargo, considero significativo señalar que esos cambios a nivel de política exterior (seguridad global, no proliferación, defensa de la democracia y apertura a las inversiones y el comercio) coinciden con los valores prioritarios del orden de post-guerra fría y, además, con la orientación impuesta al manejo de los asuntos externos por la mayoría de

los estados de la región. Consecuentemente, que el alineamiento argentino aparezca como más evidente que el de otros países latinoamericanos, tiene que ver con lo novedoso de esta política en comparación con la relación históricamente conflictiva entre Buenos Aires y Washington y con el acento discursivo y el exceso de gestos diplomáticos que el gobierno de Menem puso sobre este giro de la política exterior durante su primer mandato, más que con un compromiso ideológico diferente al asumido por el resto de América Latina.

Finalmente, considero que a esta altura de los acontecimientos (1997) la discusión debe centrarse en analizar si estos ajustes en torno a los pilares de la relación bilateral habilitaron nuevas posibilidades de cooperación entre sus actores y consolidaron el vínculo de tal forma que Argentina pueda discrepar sobre algunas cuestiones de la agenda con Washington, sin deteriorar el consenso alcanzado. En ello también cuenta -y contará- la predisposición de los Estados Unidos en mantener esta comunidad de valores a pesar de ciertas diferencias.

Analizando ahora las acciones y áreas temáticas donde se logró un incremento de la cooperación se podría afirmar que, desde una perspectiva regional, la **Cumbre de las Américas** constituye el ejemplo más importante en el avance hacia la constitución de una comunidad de valores y el gesto político más significativo de Washington en esta dirección. Esta Cumbre, organizada por iniciativa del Presidente Clinton entre los días 9 y 11 de diciembre de 1994, reunió a 34 Jefes de Estado o de gobierno del continente, situación que no se producía desde 1967.

En este sentido, tanto la visión de los Estados Unidos como la de los otros países del continente, coincide en destacar que a partir de esta Cumbre, se inicia una era de cooperación basada en valores compartidos e intereses comunes. Los líderes de la región avanzaron en la formulación de una perspectiva común sobre lo que debe ser el desarrollo hemisférico en el siglo XXI, tomando como ejes centrales cuatro temas: fortalecimiento de la democracia, fomento de la prosperidad económica a través de la integración económica y el libre comercio, erradicación de la pobreza y la discriminación y garantía de un desarrollo sostenible conservando el medio ambiente para las generaciones futuras¹⁵; a la vez que elaboraron un Plan de Acción para concretar los objetivos establecidos.

El primer año de vida de la Cumbre no estuvo exento de obstáculos pero, a pesar de ello, se avanzó en algunas cuestiones concretas vinculadas al Plan de Acción, mientras que el "Espíritu de Miami"- caracterizado por la cooperación y el consenso-, sorteó su primer gran examen al lograr que los gobiernos parte acordaran un diseño conjunto de medidas de rescate financiero para México y la contención del conflicto fronterizo de Perú y Ecuador.

La labor desarrollada por los gobiernos regionales en el marco del Plan de Acción, ha producido algunos resultados en temas que, además de ser de interés latinoamericano, forman parte de las micro-relaciones bilaterales de Argentina y Estados Unidos. A modo de ejemplo se puede citar: la Carta de la Organiza-

ción de Tribunales Supremos de las Américas, acordada por los presidentes de los tribunales supremos del hemisferio con el fin de promover sistemas judiciales independientes y el estado de derecho (seguridad jurídica)-; negociación en la OEA de la Convención Interamericana contra la Corrupción -primer pacto de anticorrupción del mundo (lucha contra la corrupción); aprobación de una estrategia hemisférica contra el lavado de dinero - que incluye información para procesar sobre delitos financieros- (narcotráfico); la Declaración Conjunta de Denver de los Ministros de Comercio en junio de 1995, que estableció siete grupos de trabajo del Area de Libre Comercio de las Américas (libre comercio) y la comisión sobre cuestiones financieras del hemisferio (liberalización del mercado de capitales); etc.¹⁶.

El gobierno nacional ha manifestado que el seguimiento del Plan de Acción aprobado en la Cumbre figura entre las prioridades de la política exterior argentina y que dicho Plan constituye una especie de código ordenado de objetivos y estrategias de política exterior, concertado entre las democracias de la región a instancias de los Estados Unidos y que el mismo ha dado lugar a nuevos canales de diálogo y cooperación entre los países¹⁷.

Por otra parte, en el marco bilateral, la Embajada argentina en Washington considera que la labor de acercamiento iniciada en 1983 y profundizada a partir de 1989 tuvo como consecuencia la creación de un ambiente propicio para la discusión de temas donde aún persisten diferencias a la vez que abrió la posibilidad de avanzar en nuevas áreas de cooperación. Entre estas últimas destaca cuestiones como Malvinas, el uso pacífico de la energía nuclear, los desarrollos espaciales, los Cascos Blancos, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, los vínculos entre las Fuerzas Armadas y la defensa del medio ambiente¹⁸.

c) Personalidades y estilos diplomáticos: su rol en los vínculos bilaterales

Tal como lo señalé en otras ocasiones, una de las notas de la política de alineamiento a partir de 1989 estuvo constituida por las particularidades en cuanto a personalidad y estilo de alguno de los funcionarios encargados de llevarla adelante. El intento de imprimirle un perfil especial al diálogo bilateral por parte del gobierno argentino y la notoria presencia de funcionarios norteamericanos, continuó presente en el período 1994-96, alcanzando en algunas ocasiones puntos de tensión.

La activa tarea de la **Embajada de Estados Unidos** en Buenos Aires no se interrumpió con el fin de la era Todman y la llegada de James Cheek. Cuando en julio de 1993 el nuevo Embajador asumió sus tareas se especuló en torno a que su estilo diplomático sería más tranquilo, callado y con un menor nivel de exposición que el de Todman. Sin embargo, los cambios fueron relativos en tanto tuvieron que ver con la personalidad de los embajadores pero no con las metas de su acción diplomática.

Ambos comparten el origen demócrata, pero difieren en su estilo diplomático. Todman estaba más ligado al modelo de diplomacia de los republicanos Reagan y Bush, mientras que Cheek expresa la quintaesencia de la política exterior demócrata. A pesar de ello, encarnaron una continuidad en el manejo de las relaciones bilaterales. Quizás obligados por la entidad del objetivo político, el atildado representante de la "intelligentzia" negra del Departamento de Estado y el casi desmañado miembro de la "clase obrera" sureña -según autodefinición de Cheek- coincidieron, salvo matices, en el estilo de sus gestiones al frente de la Embajada norteamericana en Buenos Aires. Los dos cultivaron un deliberado alto perfil, con abundante presencia en los medios, permanentes reuniones con todos los sectores del poder nativo, desprejuiciadas consideraciones públicas sobre las cuestiones políticas y económicas domésticas y sobre el comportamiento de sus principales actores. También compartieron una incansable tarea de presión a favor de los intereses del Estado norteamericano y de las empresas de ese país con negocios efectivos y potenciales en la Argentina¹⁹. La ley de patentes constituye el más claro ejemplo de dicha tarea.

Por otra parte, a diferencia de sus antecesores, los embajadores de la era del alineamiento, han mostrado interés en prolongar sus relaciones con Argentina. Todman lo hizo a través de la actividad privada. Está en el Directorio de Aerolíneas Argentinas y en el grupo inversor Exxel. Cheek, con su activa tarea como introductor del precandidato presidencial Eduardo Duhalde ante el "establishment" norteamericano, parece querer prolongar, también él, sus contactos argentinos ahora que su gestión oficial ha concluido²⁰.

Las personalidades y los estilos diplomáticos de algunos funcionarios de Washington también aparecen como un dato significativo para el futuro de la relación bilateral. La designación de **Madeleine Albright** al frente del Departamento de Estado constituye, en este sentido, el mejor ejemplo. Elegida por su dedicación al trabajo, su formación académica en el campo de las relaciones internacionales, su predisposición a defender y hacer operativas las decisiones del presidente Clinton pero, fundamentalmente, por su carácter duro y su estilo frontal en la defensa de los intereses norteamericanos puesto de manifiesto en su gestión como representante permanente ante la ONU; la nueva Secretaria de Estado fue muy bien acogida por la oposición republicana recibiendo halagos que van desde la opinión del ultraconservador Jesse Helms hasta el líder de la mayoría republicana en el Senado, Trent Lott, quienes comparten con la funcionaria su fuerte oposición al gobierno de Castro, su énfasis en controlar al gobierno de Irak y su oposición a la reelección de Boutros Ghali en la Secretaria General de Naciones Unidas.

El interrogante que surge es ¿cuáles son las preocupaciones que esta designación despierta en América Latina y en algunos medios periodísticos argentinos?. Preocupa que la región no forme parte de los estudios académicos de Albright, que hable cinco idiomas y que esa lista no incluya el castellano y que el estilo de diplomacia activista que impondrá a su gestión resulte inaccesible al mo-

mento de negociar sobre temas conflictivos de las agenda regionales y/o bilaterales. Particularmente pienso que las dos primeras preocupaciones son irrelevantes, ya que no recuerdo que otros Secretarios de Estado hayan sido seleccionados por su conocimientos sobre Latinoamérica ni por hablar nuestra lengua, en cambio me parece significativo la inquietud sobre el último punto, en tanto posiblemente ella esté menos dispuesta a hacer concesiones -en la ya histórica escasa predisposición de Washington a hacerlas- que otros Secretarios de Estados.

Esto último es muy significativo para Argentina porque nuestro país ha logrado un acuerdo macro político con Washington, valorado por el Departamento de Estado, y necesita no sólo que esta situación no se modifique, sino también que sea transmitida a otras agencias del Estado norteamericano a través de algunos gestos políticos. En este sentido, actualmente asistimos a una etapa de la relación bilateral caracterizada por la negociación sobre temas económico-comerciales sobre los que existen discrepancias y donde las posiciones en el United States Trade Representative (USTR) y en las agencias vinculadas a la producción agrícola y ganadera son duras. Consideraciones políticas positivas de la diplomacia norteamericana ante dichas agencias facilitaron -y facilitarían- las negociaciones de nuestros funcionarios.

Como afirma Cárdenas "Los Estados Unidos están -presumiblemente- preparados para una mujer activista en la difícil Secretaría de Estado. Pero la pregunta es ¿lo estará el mundo?. El tiempo lo dirá"²¹. Posiblemente, numerosas delegaciones de diplomáticos deberán esmerarse para lograr acuerdos con la primera mujer que llega a la Secretaría de Estado en la historia de los Estados Unidos.

El Poder Ejecutivo Nacional es otro de los escenarios donde las personalidades y los estilos jugaron un rol importante. Las disputas al interior del gabinete nacional y los cambios posteriormente ocurridos en el período 1994-96 han tenido fuerte repercusión sobre la relación con Washington, obligando al gobierno a realizar esfuerzos destinados a mostrar que Argentina mantendría su modelo económico y su política exterior.

Cuando en 1989 la administración justicialista propuso intensificar los vínculos con Estados Unidos, afirmó que dicho cambio era necesario para la defensa del interés nacional argentino, en tanto el Presidente como el entonces Canciller Cavallo entendían que el interés de la Nación consistía en recomponer la economía doméstica y buscar el bienestar de la población vía un modelo de economía popular de mercado, para lo cual se necesitaría el apoyo del gobierno americano, aunque se sabía que la mayor parte de la tarea recaería en el cumplimiento de los deberes económicos y políticos domésticos. En este contexto, la figura de Cavallo fue creciendo y a partir de su llegada al Ministerio de Economía se convirtió a los ojos de Washington, especialmente en algunos círculos financieros, en el garante del modelo económico, condicionando a través de su gestión numerosas acciones de la Cancillería. Esta situación no presentó inconvenientes serios hasta las elecciones de mayo de 1995 en tanto la disputa por la

paternidad y conducción del "modelo de reforma argentino" entre el Presidente y Cavallo estuvo contenida por la campaña electoral y el posterior triunfo. Por otra parte, los condicionamientos impuestos desde Economía a Cancillería no eran entendidos como tales en tanto Di Tella aparecía como el principal aliado de Cavallo en el gabinete a través de un apoyo político mutuo y coincidencias en sus evaluaciones sobre la política y la economía internacionales.

Este equilibrio de fuerzas se alteró profundamente cuando el Presidente y Cavallo comenzaron a rivalizar, situación que concluye con el relevo del Ministro de Economía el 26 de julio de 1996. Aquí aparecen dos consecuencias simultáneas: Menem y Cavallo presentan batalla para demostrar su paternidad sobre el modelo de reforma, especialmente ante el gobierno de los Estados Unidos y Di Tella vio deteriorado su poder en tanto otros ministros que habían tenido diferencias con Cavallo pretendieron cobrarle -en términos políticos- su alianza con el ex Ministro. Esta disputa, que de por sí dañaba la imagen del gobierno argentino, se da en un marco político preexistente caracterizado por la renuncia de Bauzá como Jefe de Gabinete -que tuvo como consecuencia un incremento notable de los desacuerdos con la oposición- y por una disminución del apoyo de la opinión pública al gobierno como fruto de los costos sociales de la reforma económica y la aparición de casos de corrupción.

Al analizar esta situación en el marco de las relaciones bilaterales se puede concluir que la profundización de la crisis económica en el segundo semestre de 1995 y las crecientes disputas al interior del gabinete menemista -entre quienes compartían el modelo de Cavallo y quienes opinaban que habría que imprimirle algunos cambios- tuvieron repercusión en los vínculos vis a vis Washington y, más aún, en los espacios económicos. Si bien los apoyos del gobierno norteamericano al conjunto de la gestión Menem continuaron, los actores económicos internacionales volvieron a rescatar la figura del ministro Cavallo como una clave necesaria para conducir con éxito la salida de la crisis.

En este sentido, los analistas de Wall Street, destacaban que si Argentina pretendía captar nuevas inversiones, debía superar las crecientes tensiones que se habían generado al interior del gobierno, mientras que aprovechaban para destacar la figura de Cavallo. "No es bueno que sigan existiendo peleas por el poder. Cavallo, por lo pronto, es como el sello IRAM, de buena calidad", afirmaba Alfonso Pray Gay de la Banca Morgam. Por su parte, Omar Borla, de Merrill Lynch, sostenía "podría llegar a ser desastroso que se fuera Cavallo, teniendo en cuenta la preocupación en estos días de quienes administran fondos de inversión"²².

Ante esta coyuntura, donde Cavallo aparecía con un considerable apoyo externo, el Presidente Menem decidió testear la situación personalmente en ocasión de su viaje a Nueva York para el festejo del cincuentenario de las Naciones Unidas en octubre de 1995. Consecuentemente, no incluyó en su comitiva al ministro Cavallo y encargó la organización de su agenda a la Cancillería. Esta tarea estuvo en manos de los embajadores Granillo Ocampo y Emilio Cárdenas e in-

cluyó exitosos encuentros de alta jerarquía tanto desde el punto de vista político como económico²³.

Los aspectos negativos del viaje estuvieron ligados a la percepciones que la prensa nacional y parte de la prensa americana tuvieron de la visita del presidente. Para los periodistas el mandatario argentino se vio permanentemente enfrentado a la necesidad de ratificar al ministro Cavallo en todos los ámbitos financieros y empresariales a los que asistió. Por otra parte, la prensa estadounidense también inquirió en forma reiterada para que Menem ratifique una y otra vez al ministro. La otra piedra de la discordia estuvo vinculada con las publicaciones sobre las opiniones vertidas por grandes figuras del ámbito económico norteamericano, a las que se le atribuyó una evaluación parcialmente negativa sobre la actuación del presidente -sobre todo en lo que se refería a su capacidad para contestar preguntas económicas de orden técnico- y por no haber transmitido con suficiente fuerza una declaración sobre la solidez y firmeza de su programa económico para el segundo mandato.

Estas publicaciones generaron, como era de esperar, una reacción contraria por parte de funcionarios del gobierno, quienes tenían una percepción distinta sobre el desarrollo de los acontecimientos. En este sentido, el embajador Granillo Ocampo sostuvo que para él "la gira del Presidente no fue excelente, sino más que excelente. Me habría sentido muy bien si lo hubiera visto reflejado con algo más de intensidad en la prensa en general...". Su justificación sobre el éxito incluye argumentos entre los que se destacan que la celebración del cincuentenario de Naciones Unidas congregó a 160 Jefes de Estado en Nueva York, lo que tiene un valor en sí mismo; que el encuentro con Major se prolongó de 30` a una hora por propia voluntad del Primer Ministro alterando su agenda, que todos los encuentros económicos públicos en que asistió el Presidente Menem fueron multitudinarios, siendo que había otros 159 Jefes de gobierno que estaban tras los mismos objetivos; y que era obvio que el presidente no podría contestar el arancel de uno de los 10.000 productos que integran la lista de importaciones y exportaciones de la República Argentina²⁴. Menem "Es un presidente, no es un ministro. Un presidente está en las grandes líneas y en las grandes avenidas. No está en los detalles que llevan día tras día los ministros..."²⁵.

Por su parte, el embajador Cárdenas sostuvo "que más allá de los éxitos que significaron los contactos políticos..., las reuniones de Menem con los inversores, banqueros y empresarios resultaron positivas"²⁶.

A modo de conclusión de este episodio, creo que en realidad los financistas y empresarios americanos pretendían que ambos, Menem y Cavallo, seguirían trabajando juntos en el segundo mandato. Quizás, haciendo alguna consideración un tanto más sutil, se podría afirmar que para los hombres de Wall Street la figura de Cavallo era central, mientras que para el empresariado norteamericano en general lo que importa es la continuidad del modelo económico durante el segundo mandato y, en este sentido, su garante es el presidente.

Lo cierto es que desde una perspectiva política los resultados de este viaje le dieron a Cavallo la posibilidad de continuar en el gobierno hasta julio de

1996. A pesar de ello, las fuertes diferencias surgidas con posterioridad a su retiro del gobierno obligaron al Presidente a realizar otro esfuerzo destinado a garantizar que la estabilidad política y económica de Argentina son fruto de su conducción política y no de la gestión de un ministro. En este marco se inscribe la **visita que Menem realizó a los Estados Unidos entre el 4 y el 6 de diciembre de 1996**²⁷. Consecuentemente, los objetivos políticos del viaje fueron: demostrar que el plan económico seguía vigente a pesar de la ausencia de Cavallo, testear como habían impactado en Estados Unidos las denuncias realizadas por el ex Ministro y detectar el grado de importancia que Washington le asignaba al problema de la corrupción en el contexto regional y bilateral.

Con la idea de cumplir esos objetivos la agenda presidencial incluyó múltiples encuentros entre los que se destacaron el almuerzo con los financistas de Wall Street Journal -organizado por la Sociedad y el Consejo de las Américas- y la entrevista con el Presidente Clinton²⁸.

En este último encuentro los presidentes se plantearon solicitudes y reclamos mutuos, sobre la base que la relación bilateral posee características muy sólidas. Clinton inició el dialogo manifestando que la Argentina "es uno de nuestros aliados más cercanos. Las relaciones son tan buenas y normales que no hay temas para discutir y sí una lista de temas concretos de interés común"²⁹. En ese marco reclamó por la legislación sobre patentes medicinales, mientras que Menem le recordó que ellos todavía no habían cumplido sus promesas en cuanto a la compra de carne y maní argentinos. En función de estos problemas se acordó formar una comisión bilateral destinada a afianzar la política de inversiones y la relación comercial. Asimismo, el Presidente Menem propuso la idea que nuestro país forme parte de una alianza extra OTAN, similar a la que Estados Unidos mantiene con Israel. Esta se ocuparía, principalmente, de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y le solicitó a Clinton que intercediera ante Londres para que Gran Bretaña acceda a incluir el tema de la soberanía en las negociaciones por Malvinas. Finalmente, el Presidente Clinton anunció que visitará la Argentina en 1997 en el marco de una gira por latinoamérica³⁰.

En líneas generales se podría afirmar que Menem obtuvo en Nueva York y Washington los objetivos políticos que se había impuesto: logró deferencias de Clinton, se convirtió en el primer presidente latinoamericano en ser recibido por el jefe de la Casa Blanca después de su reelección y estuvo en condiciones de mostrar datos sobre la recuperación económica lograda durante 1996. Estos hechos fueron interpretados por los miembros de la delegación argentina como una muestra de que la partida de Cavallo y sus denuncias de corrupción no habían afectado la confianza externa hacia nuestro país.

Desde el lado norteamericano una de las evaluaciones más positivas provino del Embajador Cheek quien manifestó: "la Argentina es el aliado número uno de Estados Unidos" a la vez que sostuvo que la entrevista entre los presidentes había sido "muy exitosa y muy deslumbrante" y agregó: "para mí fue una experiencia casi inédita; fue una reunión muy larga y duró mucho más de lo previsto"³¹.

Como sostuve en trabajos anteriores la **forma** en que se implementó la política de acercamiento a Washington durante el primer mandato fue exagerada y apareció rodeada de un áurea de fanatismo provocando efectos no deseados. La excesiva búsqueda de protagonismo en torno al alineamiento por parte de algunos funcionarios de Cancillería y del propio Presidente, despertó reacciones contrarias tanto en la clase política como en la sociedad civil, desdibujando aquellas explicaciones que justificaban racionalmente esta opción, independientemente del grado de simpatía que ella despertase en unos y otros³².

Esta tendencia se ha atenuando a partir de finales del primer mandato y lo mismo ha ocurrido en lo que va del segundo. Si bien la importancia de la relación sigue siendo destacada en forma reiterada, los comentarios y frases al estilo de "debemos mantener relaciones carnales" han desaparecido. En este sentido, es importante destacar que la moderación parece estar más presente en la actual etapa de la gestión Di Tella que en la anterior. Uno de los factores por los cuales se puede explicar este cambio es que a lo largo del primer mandato el gobierno de Menem concentró su esfuerzo en mostrarle a los Estados Unidos que el país realmente había cambiado y que había abandonado los vaivenes a nivel de política exterior. En este marco, las demostraciones un tanto exageradas a las que hacía referencia tenían por objeto lograr la confianza externa. Es probable que a más de ocho años de este tipo de acciones las autoridades hayan evaluado que ya se demostró lo suficiente y que seguir recurriendo a ellas en forma exagerada no agrega más a lo obtenido hasta el presente.

Otra tendencia que se ha modificado en el período 1994/96 es aquella que indicaba a las **relaciones Jefe de Estado-Jefe de Estado** como la más importante en la estrategia de acercamiento bilateral. Si bien en la actualidad esta continúa siendo un instrumento importante, a lo largo del primer mandato de Menem se ha logrado incrementar -en número y tipo- los canales de conexión con las distintas agencias del gobierno norteamericano, así como con los partidos políticos y distintos sectores de la sociedad civil. Este recurso al uso simultáneo de distintos instrumentos garantizará, en el largo plazo, una mejor relación ya que los vínculos serán múltiples, estarán representados distintos intereses económicos y políticos y los contactos a nivel de sociedades civiles se habrán incrementado lo suficiente como para contener los vaivenes tradicionales que sufrió el vínculo bilateral en ocasión de los cambios de régimen político y también ante algunos cambios de gobierno.

Como ejemplos del recurso a múltiples canales de contacto se puede señalar en primer lugar que la relación a nivel de presidentes se ha mantenido e incrementado. Menem se ha encontrado con Clinton en cinco oportunidades³³ y, en ocasión de su último viaje a los Estados Unidos, el Embajador Cheek declaró: "la relación de Clinton y Menem es cada vez más íntima y son calurosos en cuanto a amistad"³⁴. Además, ha mantenido un contacto fluido con el ex Presidente Bush quien ha visitado nuestro país en tres ocasiones con posterioridad a la finalización de su mandato³⁵.

Por otra parte, como afirma Falcoff "Por primera vez en toda su historia la **Argentina disfruta de contactos y acceso a los dos partidos** y la diplomacia argentina en Estados Unidos también..., abarcando vinculaciones con un amplio abanico de actores y grupos. A mi juicio esta es una especie de victoria para la Argentina, que ha sabido acceder a esta gama de contactos y entonces no tiene que temer por los resultados de ninguna elección en el futuro"³⁶.

Finalmente, corresponde hacer una referencia al **rol de la Embajada Argentina en Washington**. En 1992 en el marco de un encuentro informal el entonces Primer Secretario de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, Michael Battler, me señalaba que resultaba evidente un incremento en la capacidad de llegada a distintos sectores de Washington por parte de los embajadores argentinos³⁷, a la vez que destacaba la importancia de este hecho.

El énfasis de Battler en cuanto a la magnitud de este suceso puede entenderse con mayor claridad si hacemos un repaso de lo que significa la actividad diplomática en la capital de Estados Unidos. Desde la perspectiva de las relaciones internacionales la ciudad de Washington DC es sumamente relevante en tanto el efecto de las decisiones que surgen del juego de poder que en ellas se realiza trasciende, en la mayoría de los casos, las fronteras de los Estados Unidos. Como afirma Granillo Ocampo "Una infinidad de actores se relacionan en una compleja trama de intereses en la vida cotidiana de la capital de los Estados Unidos. Lobbyistas de todo tipo, estudios de abogados, embajadas, think tanks, medios de información, etc.; todos tratan de influir o, al menos, de estar informados sobre el proceso de toma de decisiones que tiene lugar en la Casa Blanca, el Congreso o en ambos. Se calcula que en el área interna al Beltway (una especie de autopista que ... rodea Washington ...) actúan alrededor de 2500 grupos de interés, cada uno con la intención de inclinar la decisión a su favor.

Es que muy pocas cosas escapan al juego político en Washington y nadie quiere ser sorprendido. No hay más que mencionar un ejemplo: el presupuesto. Del juego de poder entre el Presidente y los legisladores resulta la asignación de gastos por aproximadamente 1,6 billones de dólares (el 23% del PBI), o el equivalente a seis veces el PBI de la Argentina"³⁸. Por otra parte, las cuestiones políticas predominantes en la capital norteamericana son fundamentalmente de carácter doméstico. Consecuentemente, la tarea de los diplomáticos no es sencilla en tanto consiste en instalar en este escenario la problemática de sus países y lograr que sea incluida en la agenda política local. Que en este contexto la labor de los Embajadores argentinos sea evaluada como positiva y creciente por funcionarios norteamericanos, es una consideración significativa.

En relación con esa complejidad, **la necesidad de conocer el proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos** es señalada por el conjunto de los académicos y reconocida por la mayoría de los políticos. Esto implica distinguir entre lo sostenido por una agencia como posición de los Estados Unidos y la postura real de ese país; analizar cómo se sitúan los actores frente a cada tema;

identificar con quién o quienes nos conviene negociar; qué intereses del sector privado están en juego y cuál es su capacidad de lobby, etc.

Queda claro, tal como señala Roca que "No es fácil aprehender el funcionamiento de ese enorme país, tampoco estimar las tendencias de su comportamiento; pero es posible, necesario, aproximarse a su realidad. Tanto más cuanto que uno de sus rasgos prominentes es poner todas sus cartas a la vista de propios y extraños. Y, en una suerte de paradoja de Chesterton, podríamos decir que más a la vista sus cosas, más difícil percibir las³⁹".

Es en este marco que los diplomáticos destinados en Washington vienen, desde inicios de la administración Menem, modificando el perfil de su gestión en tanto sus actividades involucran la idea de la "Embajada como lobby". Para ello al mismo tiempo que la embajada se desenvolvía ante la Casa Blanca fueron trabajando con otros actores que participan de la acción política en Washington tal el caso del Congreso, los "think tanks" y los "lobbies". Asimismo, se estudió con detenimiento como se desempeñan estos actores y que tipo de relaciones se establece entre ellos.

Los contactos de la Embajada con el **Congreso** se inscriben dentro de la actividad diplomática tradicional pero, sin dudas, se han incrementado a partir de la redemocratización de nuestro país. La importancia de dichos contactos está en estrecha relación con el rol que el Congreso tiene sobre la formulación, ejecución y control de la política exterior en los Estados Unidos. Por otra parte, la magnitud del poder legislativo y su proyección externa han ido en aumento con la creciente vinculación entre temas internos y externos. Dicho en otras palabras, las decisiones que el Congreso tome sobre cuestiones domésticas como la política agrícola, la política financiera, etc., inciden fuertemente sobre nuestros intereses y, consecuentemente, sobre la conformación de la agenda bilateral. Además, es necesario tener en cuenta que el Congreso representa puntos de vista localistas por cuanto su primera responsabilidad son los ciudadanos que eligieron a sus miembros a través del sistema de candidaturas uninominales por distrito. Esto provoca que, en ocasiones, al momento de tomar decisiones se valoren más las posturas de ciertas regiones que la postura partidaria. Consecuentemente, la diversificación de posiciones legislativas complejiza el manejo de la política exterior por parte del Poder Ejecutivo hasta el punto que suelen contradecir alianzas, compromisos y relaciones de alcance mundial y bilateral asumidos por el presidente y sus secretarios.

En función de esta realidad, durante el período 1989/1996 se intensificaron los contactos de los diplomáticos argentinos con legisladores, asesores, analistas políticos, entidades e individuos que participan en el proceso legislativo estadounidense y los temas más conflictivos que se abordaron fueron vinculados al comercio, la propiedad intelectual, los subsidios, las importaciones agrícolas y el atentado a la AMIA.

El Capitolio fue sede de encuentros de legisladores nacionales con sus pares estadounidense, también fueron recibidos gobernadores argentinos, el Can-

ciller fue atendido por las Comisiones de Relaciones Exteriores en entrevistas formales e informales, a la vez que se produjeron encuentros con otros miembros del Gabinete Nacional y altos funcionarios de las áreas de agricultura, comercio, defensa, economía, hacienda, inteligencia y salud pública. Finalmente, otro elemento que favoreció el conocimiento de la realidad política doméstica argentina fueron las disertaciones y entrevistas de destacados miembros de los partidos políticos argentinos.

Los frutos de este incremento de los contactos con el Congreso de los Estados Unidos se ven reflejados en las visitas que legisladores norteamericanos realizaron a nuestro país⁴⁰, en la obtención de un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de la política doméstica de ambos países y, principalmente para nosotros, en la identificación de aquellos sectores del Congreso más accesibles a las demandas argentinas.

Sin embargo, existen algunas tareas pendientes. No se ha concretado hasta el presente la idea de crear un ente específico de relaciones legislativas bilaterales o regional. Además, sería deseable que en el futuro se fueran diseñando y poniendo en práctica otras alternativas argentinas frente al Congreso tal el caso de una mayor presencia de los sectores privados nacionales respecto a temas de su interés que puedan ser afectados por la actividad legislativa estadounidense.

La labor de la Embajada también incluyó las relaciones con los **"think tanks"**⁴¹. Esto implicó tener un conocimiento más acabado de los mismos tomando en cuenta el perfil de sus fundadores, sus características ideológicas, sus áreas temáticas prioritarias, sus fuentes de ingreso, su presupuesto actual, su forma de trabajo, etc.

Como resultado de ello, la sede diplomática adhiere a la distinción de al menos cuatro categorías de "think tanks": a) las denominadas ligas menores que funcionan con equipos de entre 10 o 20 personas y presupuestos que no superan los dos millones de U\$S anuales y que generalmente actúan como semillero de ideas y personal para las instituciones mayores; b) una segunda categoría incluye a los think tanks que trabajan fundamentalmente para el gobierno; c) otra abarca a los think tanks que no están radicados en Washington pero que tienen influencia sobre el proceso de diseño de políticas públicas y d) la última categoría incluye a los think tanks involucrados en el proceso partidario. Estos últimos han sido detectados como los más interesantes tanto para el análisis de la política doméstica como la internacional. Finalmente es importante hacer notar que entre ellos aparecen los que tienen mayor relación con las políticas de Estados Unidos hacia América Latina⁴².

Para llevar adelante un plan de actividades con distintos **"lobbies"**⁴³ la Embajada partió de dos ideas-fuerza: a) enmarcar esta tarea dentro de la ley (sus funcionarios se instruyeron sobre la legislación, costumbres y reglas del juego político interno en los Estados Unidos; considerando las modificaciones legislativas

existentes sobre estas actividades a partir de la administración Clinton)⁴⁴ b) partir desde una perspectiva política acertada (siempre estuvo claro que los operadores políticos estadounidenses intentarán hacer prevalecer los intereses de su país por sobre los de Argentina).

Sobre esta base se identificaron personas y entidades proclives a defender políticas estadounidenses que valoran el desarrollo económico y la consolidación de la democracia en Argentina; se intentó influir sobre la necesidad de actualizar cierta legislación o promover nuevas medidas legales que satisfagan los intereses argentinos y actualizar y dar un carácter permanente al intercambio de información.

d) El nuevo contexto macro político de la relación bilateral como fruto del alineamiento. Las modificaciones en la agenda bilateral

Desde una perspectiva conceptual podemos iniciar el análisis de este punto afirmando que el primer gobierno de Menem garantizó el establecimiento de buenas macro-relaciones bilaterales con Estados Unidos, mientras que el segundo se enfrenta a la dificultad de manejar el nivel de las micro-relaciones⁴⁵.

Dicho de otra forma, en la relación actual entre Argentina y Estados Unidos se han producido algunos cambios significativos. Estos devienen de la política de alineamiento, en tanto ha permitido -como lo señalé en puntos anteriores- la creación de un marco político de entendimiento, aunque, claro está, no se ha alterado el grado de asimetría que existe entre ambos países.

Dos de estos cambios tienen que ver con la **posición histórica de nuestro país dentro del escalafón de los intereses norteamericanos**. Por una parte, Argentina ha tenido una baja prioridad estratégica, política y económica en la agenda global norteamericana, e incluso en la agenda de América Latina. Sin embargo, aquí están apareciendo algunas modificaciones, fundamentalmente si lo pensamos desde una perspectiva histórico-comparativa. En este sentido, como afirma Tulchin, el punto es que el gobierno de Menem ha ganado **una significativa victoria dentro de la burocracia de los Estados Unidos**, limando o neutralizando años y años de mala voluntad y suspicacias. El país también ha logrado ocupar una posición en los centros financieros como Nueva York y en las organizaciones mundiales⁴⁶.

Por otra parte, "la baja prioridad ha llevado históricamente a que la Argentina adquiera importancia, o al menos atención, de parte de los Estados Unidos cuando por diversos motivos aparecía en lo que los especialistas llamamos **la agenda negativa** de los Estados Unidos frente a la región. Visto de otra manera la Argentina entraba en Washington por la ventana de los problemas y no de las oportunidades. Así fue como entramos por la cuestión de los derechos humanos y de Malvinas"⁴⁷. Esta situación también se ha modificado, en tanto actualmente existen en el marco de la relación bilateral cuestiones positivas cuyos resultados tienen que ver con la idea de **buscar más las oportunidades que los proble-**

mas, mientras que los temas conflictivos podrán ser negociados desde la perspectiva de un país que acuerda en las grandes líneas políticas y económicas con los Estados Unidos aunque discrepe en cuestiones puntuales vinculadas a la defensa de sus intereses.

En este sentido, la agenda bilateral incluye, además de los temas conflictivos, algunos ítem positivos en los que Argentina ha logrado resultados alentadores. Entre ellos se pueden mencionar: el incremento de las inversiones privadas norteamericanas; la continuidad del apoyo financiero en los organismos multilaterales de crédito; el apoyo político en temas importantes tratados a nivel de la diplomacia multilateral como las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz; la propuesta de Cascos Blancos del Presidente Menem; la continuidad del apoyo político ante la ida del ex-Ministro Cavallo y la permanencia de un número relevante de visitas de alto rango, a nivel gubernamental y no gubernamental que abarca todas las dimensiones de la política exterior -diplomática, económica y estratégica-⁴⁸ así como la firma de acuerdos y convenios. Todos estos logros sustentan empíricamente la recomposición alcanzada a nivel de la macro-relación bilateral.

Analicemos ahora aquellos aspectos del vínculo vis a vis Washington que pueden ser enmarcados en el espacio de las micro-relaciones bilaterales.

El primero de ellos es el **incremento de la relación Argentina- Estados Unidos fuera del espacio de los vínculos interestatales alcanzado durante el** segundo gobierno de Menem como consecuencia del perfil de las macro-relaciones durante la primera parte de su gestión. Dicho en otra palabras, han aumentado notablemente los contactos a nivel de las sociedades civiles vía la relación de los actores privados, fundamentalmente económicos -comercio, inversiones, transacciones en la Bolsa, Bancos- y académicos, entre sí y con los gobiernos de cada país. Esta cuestión es muy importante en tanto hace al sustento social del vínculo otorgándole insumos positivos y negativos. Entre los primeros, se ubica la existencia de una red de intereses mutuamente convenientes que influye para que el vínculo se mantenga estable en forma independiente de los cambios de gobierno. Entre los segundos, se encuentran todos aquellos conflictos de características jurídico-técnicas propios de los contactos entre empresarios o instituciones intermedias. Finalmente, desde una perspectiva académica los acercamientos entre especialistas y técnicos en distintas disciplinas son cada vez más fluidos. En este marco, los internacionalistas deben ver como juegan los actores privados de ambos países, tarea difícil, pero ineludible para entender las características de la relación bilateral en sus distintas etapas.

Sin embargo, constituye un error pensar que la existencia de una incipiente comunidad de valores y el haberse convertido en un socio confiable para los Estados Unidos es equivalente a la ausencia de temas conflictivos en la agenda bilateral o a un incremento directamente proporcional en los niveles de cooperación.

Tal como aparece en la información periodística parecería que existen más problemas ahora que antes que el gobierno decidiera cortejar a los Estados Unidos. El interrogante que surge en los niveles de gobierno y opinión pública es ¿por qué los norteamericanos son tan intransigentes con temas de su interés como los derechos de propiedad intelectual, la corrupción o la seguridad jurídica?.

Posiblemente podamos arribar a una respuesta tomando en cuenta tres aspectos. En primer lugar, los Estados Unidos implementan políticas globales, esto es para el conjunto de los estados, sin distinción alguna, aplicando mecanismos que abarcan desde la negociación hasta las presiones y sanciones. La variación en la intensidad de estas políticas está dada por la jerarquía en el sistema internacional del Estado que recibe las presiones y no por la decisión de Washington de no aplicarlas. A modo de ejemplo: las políticas sobre propiedad intelectual y no proliferación son las mismas para Argentina que para China, la diferencia radica en la capacidad para resistir esas presiones en caso de no acordar con la posición de Estados Unidos.

En segundo lugar, los Estados Unidos han sido a lo largo de este siglo un Estado hegemónico y su política exterior es un reflejo de esa condición. Sus gobernantes están acostumbrados a exigir, permanentemente piden algo más, incluso a sus aliados. Además, culturalmente hablando, están convencidos de que sus exigencias son justas y utilizan su poder como instrumento para el logro de sus objetivos. Las relaciones con Argentina no constituyen -ni constituirán- una excepción que ponga a prueba la regla.

Finalmente, siguiendo a Tulchin, encontramos el tercer aspecto para armar una respuesta: el concepto de **densidad**. La densidad de las relaciones internacionales se refiere a la frecuencia y la variedad de la interacción. Que las relaciones internacionales entre dos naciones son densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de interacciones. A partir del gobierno de Menem las relaciones de la Argentina con los Estados Unidos se han vuelto cada día más densas, tanto en la buenas noticias como en las malas noticias. Esto significa, principalmente, que hay más lazos no gubernamentales: comercio, inversiones, intercambios culturales, telecomunicaciones, transporte, contratos, acuerdos, obligaciones y planes. Dicho en otras palabras, después de muchos años las relaciones entre ambos países se han normalizado. Y las relaciones normales involucran mayor densidad y mayor presencia de los actores privados⁴⁹.

Ahora bien ¿qué consecuencias tiene sobre la política exterior esta mayor densidad?. La primera es que al aumentar las relaciones entre los actores privados se incrementa el número de disputas y se suman nuevos temas a la agenda bilateral. La discusión sobre cuestiones comerciales, inversiones, propiedad intelectual son mayores cuanto mayor es la relación económica entre los dos países y, por otra parte, estas disputas involucran discusiones en torno a la seguridad jurídica y la corrupción en nuestro país, a la vez que incrementa las presiones de los sectores afectados sobre sus respectivos gobiernos. Por ello no es casual que las cuestiones comerciales (carnes frescas, maní y pasta de maní, caños sin cos-

tura, cueros, etc.), la seguridad jurídica, la lucha contra la corrupción y la disputa en torno a las patentes medicinales estén ubicadas en el tope de agenda bilateral y le otorguen a esta un matiz conflictivo, donde el tratamiento de los temas adquiere un alto contenido técnico.

Otra consecuencia se relaciona con la disparidad de poder entre ambos estados. Esto implica que si no hay acuerdo Estados Unidos tendrá mayor capacidad de influencia para que el tema se solucione en la dirección que este país desea, generando dificultades y disyuntivas difíciles para el gobierno argentino.

Finalmente, para que nuestro país pueda enfrentar, en el corto plazo y con cierto éxito, el incremento en la densidad de las relaciones tendrán que producirse algunas cosas como: una adecuada articulación entre los intereses privados y los nacionales, un desempeño altamente profesional por parte de los negociadores de las agencias estatales argentinas y un incremento aún mayor del conocimiento sobre el sistema político norteamericano por parte del gobierno y de los actores privados.

Para cerrar este punto, lo más objetivamente posible, es necesario que el árbol no tape al bosque. La agenda bilateral conflictiva existe y será fuerte en el corto plazo. Sin embargo, y considerando las condiciones socio-económicas existentes en el momento en que el gobierno argentino decidió imprimirle un fuerte giro a las relaciones con Washington, es muy probable que en el largo plazo los beneficios de una relación madura con Estados Unidos se incrementen y puedan estimarse con mayor precisión.

LA AGENDA ECONOMICA: UN ESCENARIO DE TEMAS NO ACORDADOS

El análisis de la agenda económica bilateral constituye, quizás, el espacio donde con mayor claridad se puede detectar la existencia de macro y micro relaciones. Las primeras están caracterizada por el consenso entre ambos gobiernos. Dicho consenso se articula sobre las grandes líneas respetadas por Argentina en su reforma económica: apertura, desregulación, combate a la inflación, garantías a las inversiones extranjeras, entre otras. Las segundas, donde a los actores gubernamentales se le suma la participación de los actores privados, se encuentran actualmente invadidas por los temas comerciales y su carga de conflictividad. Resumiendo, podríamos afirmar que en cuanto a la reforma económica en general y en el rubro de las Inversiones Extranjeras Directas (de origen estadounidense) no existen desacuerdos mayores, pero en el ámbito comercial la agenda es compleja y los niveles de consenso son menores en tanto Estados Unidos presiona en defensa de sus intereses y Argentina resiste, mucho más que en otras dimensiones de la política exterior, en defensa de los suyos.

Un repaso general de período en estudio 1994/96 permite afirmar que las

relaciones económicas bilaterales de Argentina con Estados Unidos durante 1994 no sufrieron cambios significativos si las comparamos con lo acontecido hasta 1993. En este sentido se mantuvieron vigentes dos supuestos políticos básicos: a) desde la perspectiva del gobierno argentino, la búsqueda de una sólida relación económica con los Estados Unidos que incluyera inversiones, comercio y finanzas continuó siendo uno de los principales impulsos de la política de alineamiento; además, el gobierno argentino contó en este año con algunos instrumentos muy positivos a su favor como eran los mejores números económicos (crecimiento del PBI, Balanza Comercial, niveles de consumo, etc) que el país podía mostrar desde el inicio del Plan de Convertibilidad; b) desde la perspectiva del gobierno estadounidense, en cambio, las presiones comerciales y, en menor medida, algunas destinadas a modificar ciertos procesos de privatización, pasaron a ocupar un lugar en el tope de la agenda. Argentina comenzó, entonces, a sufrir cada vez con mayor frecuencia, reclamos en torno a distintos temas como ser: aumento de frecuencia de vuelos, privatización de la empresa Correo Argentino y, fundamentalmente, propiedad intelectual. Como sostuve más arriba las causas que imprimieron este rumbo a la política económica internacional de Estados Unidos, estaban estrechamente ligadas a la economía doméstica norteamericana en su conjunto y, especialmente, con su déficit fiscal y su déficit comercial.

Para 1995 el panorama cambió radicalmente. A lo largo del año el ámbito de las relaciones económicas bilaterales estuvo signado por el "Efecto Tequila". La crisis económica mexicana extendió un manto de dudas sobre la evolución económica de la región latinoamericana, a la vez que puso a prueba la solidez de los mercados emergentes. En este contexto, una de las mayores preocupaciones del gobierno argentino fue contener los efectos de dicha crisis a nivel doméstico y tratar de demostrarle al mundo, y en especial a los Estados Unidos, que la situación de la economía argentina era sustancialmente distinta a la mexicana y que Argentina continuaría captando inversiones ya que no devaluaría.

Al parecer, la estrategia del gobierno argentino surtió efectos. El viceministro de comercio norteamericano, Jeffrey Garten, reconfirmó su visita a nuestro país -que había sido acordada con anterioridad a la crisis- y previo a su partida declaró en Washington: "Voy precisamente para expresarle nuestro apoyo y para demostrarles que para los norteamericanos la prioridad está en la Argentina y Brasil, dos de los más importantes mercados emergentes del mundo. En nuestra opinión, su situación es muy pero muy diferente de la mexicana". Además, afirmó que las inversiones a largo plazo de su país en Argentina "no sólo se mantendrán sino que se intensificarán"⁵⁰.

Poco tiempo después el Diario The Washington Post publicó un editorial bajo el título "La Argentina se mantiene firme" en el que destacaba que nuestro país respondía con habilidad y coraje político a los efectos de la crisis financiera desatada en México. "En contraste con México, que perdió el control de su peso, la Argentina está decidida a mantener el estrecho vínculo de su peso con el dólar norteamericano...El programa anunciado la semana pasada sorprendería a un

legislador norteamericano, ya que aumenta los impuestos y reduce los gastos públicos para crear superávit. Entre otras cosas, rebaja las jubilaciones...No es un enfoque muy suave, y resulta particularmente sorprendente porque faltan sólo dos meses para las elecciones...". Finalmente, el editorial alababa al presidente Menem por no permitir que la campaña electoral paralizara el país, pero advertía que el impacto social de este ajuste sería muy grande, generando padecimientos entre algunos sectores de la población⁵¹.

Para mediados de año, específicamente el 24 de julio, Argentina recibiría más apoyo desde Washington dados sus esfuerzos por atenuar los efectos locales de la crisis mexicana. En esta ocasión el Departamento de Comercio de los Estados Unidos hizo público a través de un Seminario en la Universidad de Georgetown, un informe donde la Argentina aparecía entre los diez mercados emergentes más importantes del mundo. El mismo recomendaba a los inversionistas norteamericanos no asustarse por los nubarrones negros de la crisis, ya que esta sería pasajera. La Argentina -predice- gozará de un crecimiento del 5% anual entre 1996 y 1998. En este marco, el informe sugería a las empresas norteamericanas asociarse con capital argentino para realizar sus inversiones en el país ya que estos eran conocedores de la política, la cultura y la sociedad local. A su vez el Departamento de Comercio proponía a los inversores estadounidenses priorizar algunos sectores que, a su criterio, aparecían como los más prometedores. A saber: tecnología ambiental, salud, informática, comunicaciones, aviación e industria automotriz⁵².

La profundización de la crisis económica en el segundo semestre de 1995 y las crecientes disputas al interior del gabinete menemista tuvieron repercusión en el ámbito económico de las relaciones bilaterales. Si bien los apoyos de la administración Clinton al conjunto de la gestión Menem continuaron, el gobierno tuvo que hacer gestos especiales para mantenerlos, incluido un viaje del Presidente a los Estados Unidos. Para esta época la figura de Cavallo continuaba siendo identificada por los actores económicos norteamericanos como fundamental para garantizar la salida de la crisis.

Otro aspecto a tener en cuenta, es que la intensidad con que se planteó la disputa de poder al interior del gobierno durante 1995, hizo perder de vista la verdadera repercusión de la misma sobre el modelo económico. En realidad, los posicionamientos en uno y otro grupo respondían más a la lucha por el poder político interno que a discrepancias sobre las grandes líneas económicas. En este sentido, las diferencias se concentraron sobre los efectos sociales domésticos generados por las políticas de ajuste. Así fue que aparecieron posturas diferentes en cuanto a la intensidad que debía tener el ajuste, que perfil debían poseer las políticas sociales, cómo se rescataba a aquellos sectores de la población que permanecían marginados, cómo se abordaba el tema del desempleo, etc., pero, de ninguna manera, implicaba abandonar las líneas macroeconómicas. Nadie planteó renacionalizar empresas privatizadas u otro avance del Estado en esta dirección. Por este motivo, algunos analistas sostuvieron que **la preocupación que despertaba Argentina en Washington durante 1995 era más de carácter**

político que económico.

Poniendo un paño de agua fría sobre la posición del gobierno norteamericano en cuanto a la situación política y económica argentina, a finales de año el embajador, James Cheek, afirmó que nuestra economía iba muy bien, que mostraba índices de recuperación, y estimó que en 1996 ingresarían en nuestro país unos U\$S 2500 millones de capitales de Estados Unidos. Asimismo, agregó que 1995 sería un año récord para las inversiones de su país en Argentina, tomando como ejemplo la propuesta de Dow Chemical de invertir 500 millones de Dólares para la ampliación del complejo Petroquímica Bahía Blanca, cuya mayoría accionaria acababa de adjudicarse⁵³.

Durante el segundo semestre de 1996, comenzaron a reaparecer algunos síntomas de recomposición económica, mientras que el nivel de desempleo se incrementó. El gobierno argentino concentró sus esfuerzos en demostrarle a Washington que a pesar de esos problemas la reforma económica continuaría, reclamó mayores inversiones estadounidenses y oficializó una posición más dura en las negociaciones de temas comerciales.

a) Visitas y Acuerdos en el espacio económico

A lo largo del período 1994/96 varios funcionarios del área económica visitaron nuestro país y, además, se firmaron y ratificaron convenios y memorándum. Un repaso de estos hechos pone de manifiesto la creciente importancia de los temas comerciales en el marco de la agenda económica. Dicho en otras palabras, el número y nivel de las visitas así como los acuerdos firmados, son un indicador de la supremacía de la agenda comercial.

Entre las visitas de alto rango se destacan las del Secretario de Comercio de Estados Unidos, **Ronald Brown**, quien llegó por primera vez a Buenos Aires en junio de 1994. En esta ocasión, el funcionario manifestó que Argentina era considerada "un gran mercado emergente" y pronosticó que si se mantenía la apertura y las privatizaciones, serían grandes las inversiones que se movilizarían hacia el país. Por otra parte, fiel a los principios de la actual política comercial norteamericana, reclamó una rápida sanción de la Ley de Patentes Medicinales⁵⁴. El Secretario de Comercio volvió a nuestro país el 23 de marzo de 1995 acompañado por 40 empresarios de primer nivel y mantuvo reuniones de trabajo con el entonces Ministro Cavallo.

El Subsecretario de Comercio **Geffrey Garten** también visitó nuestro país en dos ocasiones (24 al 26/3/94 y 13 al 15/2/95). Durante la primera visita -cuando los indicadores económicos argentinos eran muy alentadores- se reunió con los Ministros Di Tella y Cavallo para abordar cuestiones vinculadas a la integración regional. Al finalizar la reunión Garten expresó que las reformas económicas necesitan apoyo popular y elogió la gestión Cavallo. Durante la segunda visita, tal

como se señaló más arriba, otorgó una cuota de confianza política y económica a nuestro país que estaba sufriendo las consecuencias de la crisis mexicana. En este marco mantuvo reuniones con funcionarios de Cancillería, el Ministerio de Economía y se entrevistó con el Ministro Cavallo. El Secretario de Agricultura **Michael Espy** arribó a nuestro país (12 y 13 de mayo de 1994) invitado por su par argentino, Felipe Solá. Uno de los temas tratados fue la venta de trigo subsidiado que Estados Unidos realizaba a Brasil a pesar de la solicitud argentina para que se considere al MERCOSUR zona libre de subsidios. En diciembre de 1995 llegó el Secretario del Tesoro, **Robert Rubin** quien encabezó la delegación de su país ante la Reunión Hemisférica Ministerial sobre lavado de dinero e instrumentos del delito⁵⁵. Esta tendencia de visitas de funcionarios de alto rango se ha proyectado con la misma intensidad hacia el año 1997. Hasta el presente (junio 1997) ya pasó por nuestro país el Secretario de Comercio de la segunda administración Clinton, **William Daley** quien volvió a presionar por el tema propiedad intelectual, a la vez que manifestó su creencia en que se destrabe el tema de la cuota de carnes fresca ya que "se ha completado la revisión de las medidas y está en proceso burocrático. Tengo confianza dado que intervienen los dos presidentes" y, por otra parte, anunció que "En una revisión preliminar, el Departamento de Comercio ha recomendado levantar los aranceles compensatorios contra la Argentina" aplicados sobre lanas, cueros, tubos y laminados de acero⁵⁶.

En el marco de la firma y ratificación de acuerdos se destacan el **Acuerdo Agrícola** entre ambos países, firmado en marzo de 1994 en el marco de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Como consecuencia de este acuerdo ambos países acordaron concesiones mutuas en lo que hace a cuotas y tarifas de importación. Los mayores intereses argentinos derivados de este acuerdo abarcan las exportaciones de carnes frescas, maní, pasta de maní, queso y tabaco. Asimismo, durante la visita de Brown -junio 1994- se firmó un Memorándum de entendimiento entre el Departamento de Comercio y el Ministerio de Economía, con el objetivo de crear un **Business Development Council (BDC)** encargado de promover el comercio y la inversión⁵⁷. En esta misma visita se suscribió el **Memorándum de Entendimiento sobre Turismo**.

El 19 de julio de 1994 se firmó un **Memorándum de Consultas sobre Transporte Aéreo**. Este documento tuvo como objetivo renovar el acuerdo existente en lo que se refiere a rutas y frecuencias de vuelo a la nueva realidad del vínculo bilateral, caracterizada por mayores niveles de comercio e inversión. En este sentido se acordó un incremento paulatino de las frecuencias de vuelo semanales tanto para el transporte de carga como de pasajeros, a la vez que se amplió el mapa de rutas. El mismo entró en vigencia a partir del 3 de julio de 1995⁵⁸.

Por otra parte, durante septiembre de 1994 se intercambiaron los instrumentos de ratificación del **Convenio de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones** que había sido firmado en ocasión del viaje del Presidente Menem a Washington en noviembre de 1991. Con anterioridad a este hecho el Congreso

argentino aprobó por ley 24.356 la enmienda a este convenio referente a la eliminación del rubro minería de la lista de excepciones. El 9 de agosto de 1995 se firmó el **Memorándum de Entendimiento sobre Tabaco** que otorga a la Argentina la administración de la cuota de exportación a través de la emisión de los certificados de origen.

b) La inversión norteamericana en Argentina

En el campo de las inversiones los capitales norteamericanos están jugando un rol muy importante. Sus aportes fueron significativos en la era de las privatizaciones, pero se desdibujaron en el marco de la suma de las inversiones europeas. Sin embargo, en la etapa pos-privatización los Estados Unidos se han convertido en uno, sino en el más, importante inversor extranjero.

La relación económica bilateral en el nivel de las inversiones se inscribe en el Acuerdo de Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones. Por otra parte, a partir de 1994 Argentina fue designado como uno de los 10 mercados emergentes por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos⁵⁹, situación que se tradujo en una invitación para que los inversores privados norteamericanos canalizaran capitales hacia nuestro país. En este sentido la continuidad de esta corriente de inversiones directas se mantendrá supeditada a la evolución de otro tema central de la agenda cual es la seguridad jurídica.

Sin embargo, y a pesar de la presencia en la agenda bilateral de este último tema, los números son alentadores. En este sentido, datos brindados por el Centro de Estudios para la Producción, indican que se incluyeron privatizaciones y sector financiero a partir de 1990 y hasta la actualidad se han concretado 10.661 millones de U\$S de inversiones, otros 6150 están en desarrollo y unos 2977 están proyectados hasta el año 2000. Entre los sectores que lideran el ranking de inversiones aparecen las comunicaciones; química y petroquímica; alimentos y bebidas; comercio; electricidad, gas y vapor; automotriz y autopartes; oleoductos y gasoductos; actividades extractivas y transporte aéreo⁶⁰. Reafirmando esta tendencia la embajada argentina en Washington, señala que en números aproximados se han concretado unos 8.000 millones de U\$S de inversiones entre 1991 y fines de 1996, a lo que hay que sumarle unos 2000 millones de U\$S de capitales financieros⁶¹.

Durante el período en estudio el tema de las inversiones también aportó algunas asperezas a la agenda económica bilateral, fundamentalmente, en el área de privatizaciones. En este marco una de las mayores disputas se concentró en el proyecto de ley de privatización de **correo**. Dichas disputas agruparon a Cavallo y Cheek por una parte, y a un grupo de senadores por la otra.

Según la interpretación del Ministro y el Embajador dicho proyecto era criticable en tres puntos: favorecía la consolidación de un monopolio entre las empresas de correos privados locales; limitaba la participación de empresas extranje-

ras en la privatización de Encotesa perjudicando los intereses de empresas norteamericanas como la Federal Express; prohibía a la policía detener, demorar o secuestrar vehículos que transporten cartas o encomiendas durante su recorrido sin que medie orden judicial.

Las nuevas coincidencias entre el Ministro de Economía y el Embajador provocaron la irritación del Senado que discutió la posibilidad de que el Poder Ejecutivo solicitara a Cheek la ratificación o rectificación de sus dichos sobre el proyecto de ley de Correo que había obtenido la media sanción en la Cámara Alta. Por su parte, el partido Radical dejó planteada su disconformidad con el proyecto por cuanto consideraba que aquel era oligopólico y pernicioso para las pequeñas y medianas empresas y para la libertad de comercio. Actualmente la privatización se está llevando adelante por decreto, debido a la resistencia del Congreso para aprobar la ley en cuestión.

En el área de privatización de **aeropuertos**, tema a cargo de la Jefatura de Gabinete, también se presentaron algunos inconvenientes. La primera parte de la operatoria fue un concurso para seleccionar la consultora encargada de diseñar los pliegos, bases y condiciones de la privatización. Dicho concurso fue ganado por la Unión de Bancos Suizos, mientras que Salomon Brothers -informada sobre la existencia de un fallo dividido entre los miembros de la Comisión de Selección- decidió impugnar la licitación. Superado este trámite durante junio de 1997 se ha abierto la venta de pliegos. Está por verse si las compañías estadounidenses que habían manifestado interés participan o no del negocio.

Fuera del ámbito de las privatizaciones uno de los casos más conflictivos es el acaecido como consecuencia de la acción de corrupción descubierta en el caso **IBM-Banco Nación**. Sin bien, el tema está aún en manos de la justicia, resulta evidente tanto el cobro de "retornos" por parte de funcionarios argentinos como el hecho que la sucursal y la casa matriz de IBM estaban al tanto de la operación. En este marco, la justicia argentina ha solicitado en dos ocasiones durante 1996 a la autoridades correspondientes en Estados Unidos - invocando los términos del Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales- información sobre el movimiento de cuentas bancarias en las que, según las evidencias, transitó parte del dinero ilegal. La respuesta estadounidense recién se concretó a inicios de 1997. Sin embargo, fue considerada insuficiente por las autoridades judiciales argentinas en tanto la respuesta fue parcial, incluyendo sólo los movimientos de las cuentas pero no el nombre de sus titulares. Esta situación es inquietante en tanto marca una dicotomía entre la preocupación de la administración Clinton por combatir la corrupción y la falta de predisposición para brindar información para la resolución de un caso, donde además de argentinos, está involucrada una de las más famosas empresas norteamericanas.

c) El comercio entre Argentina y Estados Unidos: un ejemplo de densidad en las relaciones bilaterales

El comercio mutuo se incrementó notoriamente a partir de 1990, a tal punto que Estados Unidos se convirtió en el segundo socio comercial de nuestro país. Sin embargo, este hecho alentador se opaca en función del déficit permanente que sufre Argentina producto de la diferencia entre exportaciones e importaciones. Sin bien estos resultados son un reflejo de la desigualdad de tamaño y competitividad entre ambas economías, así como de algunas falencias de la política comercial de nuestro país y de la conducta de algunos exportadores argentinos, lo cierto es que tanto el déficit comercial como los desacuerdos surgidos en torno a ciertos temas de la agenda bilateral, han sido consecuencia de la política comercial de los EE.UU que, como era previsible, fue elaborada de acuerdo a sus necesidades internas.

Esta política enfatiza la articulación y aplicación simultánea de estrategias ofensivas y defensivas destinadas a lograr una reforma estructural en las relaciones comerciales de Estados Unidos con sus socios tradicionales y con nuevos mercados. En este sentido, los mayores ejemplos los encontramos en la utilización de los instrumentos de política comercial previstos en la Section 301, Special 301 y Super 301 de la "Omnibus Trade Competitiveness Act of 1988". A través de ellos se autoriza la implementación de mecanismos dirigidos a sancionar a terceros países supuestamente infractores de reglas comerciales justas a criterio de los Estados Unidos; y principalmente, el recurso a las negociaciones comerciales, multilaterales o bilaterales, con la idea de posicionar exitosamente los productos y las empresas estadounidenses en el mercado global. En la misma dirección se inscriben, las facultades otorgadas al Representante Comercial para que supervise la evolución de la política comercial de otros estados y sus efectos reales y potenciales sobre los intereses estadounidenses en cuestiones como el comercio de bienes y servicios; protección de la propiedad intelectual; política de inversiones; etc., y eventualmente proponga la aplicación de sanciones sobre los países que se resisten a modificar sus políticas comerciales⁶². En este sentido, las negociaciones con Carla Hills, Mickey Kantor y actualmente con Charlene Barshefsky se inscriben entre las más duras que ha debido enfrentar el gobierno de Menem.

Pasando al plano bilateral a partir de 1993 el saldo comercial crecientemente negativo se transformó en uno de los principales temas de agenda, motivando la necesidad de que algunas agencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Economía comenzaran a diseñar estrategias para mejorar la situación. En ese marco, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales elaboró el "Plan de Promoción de Comercio e Inversiones. Estados Unidos 1994" que tenía por objeto revertir el déficit comercial en el corto plazo.

En junio de 1994 comenzaron las negociaciones técnicas entre Argentina y Estados Unidos para tratar de equilibrar la Balanza Comercial. A pesar de ello,

durante ese año la relación comercial continuó registrando un fuerte déficit para el lado argentino. Los datos indican que las importaciones argentinas fueron de 4466 millones de U\$S mientras que las exportaciones se ubicaron en 1725 millones de la misma moneda, alcanzando un déficit récord de 2741 millones⁶³. El único rasgo alentador en semejante rojo fue el incremento de un 43% de las exportaciones nacionales con respecto al año anterior.

En función del mencionado nivel de déficit, durante 1995 se incrementaron y "aggiornaron" los instrumentos utilizados el año anterior. Así fue como el diseño de estrategias de información y capacitación para una mejor inserción de los empresarios pymes en el mercado norteamericano y las negociaciones sobre la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados en el cierre de la Ronda Uruguay (sobre carne, maní, pasta de maní, entre otros) destinados a mejorar el acceso de productos argentinos al mercado estadounidense, ocuparon el centro de la escena.

Consecuentemente, y tomando como base los números de 1994, la Embajada Argentina en Washington, elaboró un informe sobre el mercado norteamericano, sus características y las disposiciones vigentes para importar. El documento ofrece, además, una serie de recomendaciones para los empresarios a cargo de las pequeñas y medianas empresas nacionales. Dicho informe parte del reconocimiento de que en los Estados Unidos es fácil comprar y difícil vender y remarca que este mercado es, en realidad, un conjunto de mercados regionales, cada uno con sus propias condiciones climáticas, estructuras industriales y preferencias culturales que en conjunción determinan que es lo que se vende y que no. Por otra parte, aclara el rol de la competencia y la marcada orientación al cliente del mercado norteamericano, situación que implica que las empresas decididas a insertarse en el mismo deberán realizar inversiones significativas en investigación y desarrollo, asistencia al cliente y publicidad. Además, les propone una guía o esquema básico de los pasos que deben seguir para acceder a uno de los mercados más competitivos del mundo. Finalmente, el trabajo afirma que los sectores y productos de nuestro país mejor calificados para desarrollar una tarea de promoción en Estados Unidos son: el pesquero, el frutihortícola, los jugos concentrados, el vitivinícola y los productos alimenticios elaborados⁶⁴.

Por su parte, la Subsecretaría de Relaciones Comerciales Internacionales reelaboró su propuesta para mejorar el comercio con los Estados Unidos a través del "Plan de Promoción del Comercio Exterior para los Estados Unidos 1995". Para ello se mantuvieron consultas con los Departamentos de Comercio Exterior de las provincias, las Cámaras y Asociaciones empresariales, y las empresas, a la vez que se incorporaron las conclusiones del Encuentro Nacional de Exportadores. Como resultado se decidió concentrar el esfuerzo para promocionar un determinado grupo de productos y se establecieron las herramientas de trabajo⁶⁵.

Sin embargo, 1995 finalizó sin encontrar una resolución a la Balanza Comercial negativa. Argentina exportó por 1.803,5 millones de U\$S e importó 4.206,6 alcanzando un saldo negativo de 2.403,1 millones⁶⁶. Además, a lo largo

de todo el año continuó recibiendo presiones sobre el tema de patentes medicinales ya que Washington no estaba de acuerdo con la ley sancionada por el Congreso el 22 de marzo de ese año, no logró hacer efectiva la cuota de 20.000 toneladas de carnes frescas que Estados Unidos se había comprometido a comprarlos, ni hacer valer los certificados de origen nacional para la cuota de maní confitero. Finalmente, los números que mostraba el año 1996 con exportaciones por 1958 mill. de U\$S, importaciones por 4738 y un saldo negativo de 2780 continuaban desalentando al gobierno argentino⁶⁷.

El comercio era cada vez mayor, los diálogos y negociaciones eran cada vez más frecuentes. La "densidad" de las que nos habla Tulchin se había instalado en el espacio de las relaciones comerciales y junto con ella las diferencias políticas y operativas hicieron aparecer el conflicto por encima de la cooperación. Quizás estos fueron los motivos que tuvo el gobierno argentino para imprimir algunos cambios en sus estrategias de negociación, los cuales se hicieron efectivos a partir de 1996.

Esta **nueva estrategia de negociación**, articula la opinión de la representación comercial argentina en Washington, la nueva gestión económica a cargo de Roque Fernández, la Jefatura de Gabinete y, posteriormente, permeó el discurso del Canciller Di Tella. Ella se basa en dos ideas centrales. La primera es no aceptar más presiones sobre el tema patentes, principalmente en lo que se refiere a la aplicación de una política de "linkage" que el Departamento de Comercio realiza con el resto de los temas de la agenda comercial bilateral. Los argumentos presentados por las autoridades nacionales se basan en que Argentina es un país democrático, cuyo Congreso ha votado una ley de patentes después de años de discusión, situación que inhabilita cualquier posibilidad del Poder Ejecutivo para volver a presionar sobre el Legislativo. Por otra parte, esta legislación es acorde con las pautas establecidas para propiedad intelectual en el marco del cierre de la Ronda Uruguay.

La segunda idea es poner sobre la mesa de negociación el peso de los números para demostrar que la economía argentina es más abierta que la norteamericana, tanto desde el punto de vista arancelario como para arancelario, cuestión que se pone de manifiesto en el superávit comercial de más de 10.000 millones de U\$S acumulado por los Estados Unidos en el período 92/95.

Los principales argumentos técnicos y políticos de la iniciativa estaban volcados en un memo reservado del que sólo poseían copias los Ministros Fernández, Rodríguez, el Embajador Granillo Ocampo y el Representante Económico y Comercial en Washington, Carlos Magariños.

Además de las dos ideas centrales, el texto sostiene que es necesario modificar "la ... actitud argentina de ... satisfacer, en la medida de lo posible, los pedidos norteamericanos" situación que "parecía explicarse -en alguna medida- por el renovado impulso a la relación bilateral iniciada en 1989 y por las negociaciones para reestructurar la deuda externa"... "Hoy parecen darse las condiciones

para buscar otro equilibrio en la relación con los Estados Unidos" ... "Hoy no existe ninguna razón para considerar que los intereses de los lobbies comerciales norteamericanos están estricta o especialmente vinculados con los intereses financieros"... "Dadas estas condiciones y reconociendo las diferencias en la situación del comercio bilateral, la presentación en sociedad de la nueva conducción económica podría aprovecharse para aumentar la presión con la intención de solucionar temas pendientes de nuestro país". Por otra parte sugiere la posibilidad de anunciar a los Estados Unidos que nuestro país puede "llevar estos temas a los organismos multilaterales de comercio" y agrega "Una actitud de este tipo podría, además de revertir la dinámica de la relación comercial bilateral, producir cierto rédito político" ya que se podrían alinear las posiciones con el Congreso y los productores argentinos "para dar batalla en estos temas"⁶⁸.

La puesta en marcha de la nueva estrategia de negociación se concretó a inicios de octubre de 1996, en ocasión de la visita que una delegación argentina -presidida por el Ministro Fernández- realizó a Washington. Sin embargo, por cautela, su aplicación estaba ligada con el nivel y carácter de las presiones con que los funcionarios norteamericanos recibieran a los argentinos. Pero, tal como lo imaginaba la delegación argentina, la acogida fue típica de Kantor: dura y precisa. Los reclamos sobre patentes, ley de confiabilidad y trabas a las exportaciones de textiles y calzados deportivos saltaron abruptamente a la mesa de negociación. En este contexto las respuestas de Fernández y Rodríguez respetaron estrictamente los contenidos del memo, inaugurando una nueva etapa en las negociaciones comerciales bilaterales.

Desde una perspectiva política esta nueva estrategia significaba, además, poner distancia con lo que había sido la gestión Cavallo y si bien no fue publicitada oficialmente en sus primeros meses, actualmente ha ampliado su espacio de aplicación desde la diplomacia bilateral a la multilateral, tal como lo reflejan posiciones conjuntas de Argentina y Brasil en las negociaciones con Estados Unidos para la puesta en marcha del ALCA.

c-1) Actuales y actualísimos temas de la agenda comercial

El tratamiento de los temas comerciales bilaterales entre 1994 y 1996 se vio afectado permanentemente por la falta de predisposición del gobierno de los Estados Unidos para hacer efectivo el cumplimiento de los acuerdos comerciales sectoriales alcanzados en el marco de la Ronda Uruguay del GATT o en negociaciones comerciales por afuera de esta.

Una lectura política de la actitud de Washington pone de relieve dos ideas fuerza. En primer lugar, la disconformidad respecto de la legislación argentina sobre propiedad intelectual. En segundo lugar, la decisión de continuar presionando a la Argentina para que modifique dicha legislación, a través de una política de vinculación de cuestiones que ata la efectivización de las concesiones obtenidas en el GATT a nuevos avances en el área de propiedad intelectual. Sin embargo,

el gobierno argentino tal como se señalara anteriormente, y a diferencia de lo actuado en etapas anteriores, decidió reclamar el cumplimiento de los acuerdos comerciales.

Analizando lo acontecido entre 1994 y 1996 cabe recordar que, en el cierre de la Ronda Uruguay, Argentina negoció una serie de acuerdos bilaterales sectoriales con los Estados Unidos, destinados a obtener un mayor acceso al mercado estadounidense para determinados productos, entre los que se encuentran: carne fresca deshuesada; maní; pasta de maní; queso y tabaco.

Con relación al tema de las **carnes**, y después de un largo período de trabajo para combatir la fiebre aftosa en gran parte de territorio nacional, nuestro país obtuvo por parte de Estados Unidos el otorgamiento de una cuota de 20.000 toneladas para la exportación de carnes frescas deshuesadas. Esta situación es altamente significativa porque posee varias implicancias: el acceso al mercado del mayor importador mundial de carnes rojas (Estados Unidos importa alrededor de 1,1 millón de toneladas anuales) después de haber tenido vedado dicho ingreso por más de sesenta años; la superación de la tradicional división entre circuito aftósico y no aftósico con sus implicancias sobre el nivel de precios (en números aproximados la diferencia entre ambos circuitos ha variado entre el 30 y 50 %); la posibilidad de ingresar a mercados de países que siguen la política sanitaria riesgo cero de Estados Unidos (Japón, Taiwan, México, Canadá) y que hoy representan el 50% del comercio internacional.

La implementación del acuerdo se encuentra supeditada a la conclusión de trámites legales y administrativos por parte de los Estados Unidos, los cuales involucran específicamente al USDA (United States Department of Agriculture), al APHIS, FSIS (Food Safety Inspection Service), entre otros.

Las autoridades argentinas estimaban en 1995 que la finalización de dichos trámites no llevaría más de un año. Sin embargo, los Estados Unidos se han tomado un tiempo considerablemente mayor, motivando la reacción del Secretario de Agricultura, Felipe Solá, quien en octubre de 1995 planteó su disconformidad al Embajador Cheek, manifestándole que era llamativo el silencio del Departamento de Agricultura respecto al atraso en aprobar la importación de carnes frescas. Solá también le recordó a Cheek que en todos los encuentros que había mantenido con su par estadounidense, Dan Glickman, durante 1995, este se comprometió a "honrar los compromisos asumidos por Estados Unidos, acelerando los procedimientos administrativos para que la cuota de carne fuera utilizable durante 1995". Le señaló que ya se cumplieron todos los requisitos sanitarios y que pese a haber transcurrido diez meses de negociación, el trámite se encontraba aún en el Departamento de Agricultura⁶⁹. Posteriormente, en un encuentro con el Vice-Ministro de Agricultura de los Estados Unidos, Eugene Moss, Solá reiteró los mismos reclamos. A pesar de ello el tema continuó sin definirse, resultando claro que la demora en la efectivización del ingreso de las carnes argentinas al mercado estadounidense obedece a razones de la política comercial de este

país y no a cuestiones burocráticas. En este sentido, Washington ha realizado en múltiples ocasiones un linkage entre los temas de propiedad intelectual y el resto de los temas de la agenda comercial bilateral. A pesar de estos inconvenientes, el gobierno argentino ha mantenido el tema sobre la mesa de negociaciones a lo largo de 1996, existiendo posibilidades reales de que el acuerdo se concrete durante de 1997.

Otro de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay es el incremento de la cuota argentina de **maní** confitería. Cabe recordar que Estados Unidos tiene un Programa de Maní el cual opera en la práctica como un impuesto sobre los productores argentinos. El acuerdo alcanzado implica una cuota inicial para 1995 de 26.341 toneladas métricas y se incrementa en 3512 tn adicionales por año hasta alcanzar las 43.901 tn en el año 2000.

Sin embargo, la puesta en marcha del acuerdo se ha enfrentado con un inconveniente derivado de la interpretación que hace Washington del Memorándum de Entendimiento, firmado entre Argentina y Estados Unidos el 24 de marzo de 1994. El gobierno nacional sostiene que el mismo concede a Argentina el derecho de la emisión de los certificados de origen, lo que implica poder administrar directamente la cuota obtenida. Por su parte, Estados Unidos alega que el Memorándum no requiere que el gobierno de ese país exija la posesión de dichos certificados como condición para la importación dentro de la cuota.

Esta interpretación tiene varias consecuencias negativas para las exportaciones argentinas de maní.

La primera y más importante es que el acuerdo se está cumpliendo según la interpretación de Washington: no se requiere al momento del ingreso del maní certificado de origen argentino. Consecuentemente, la cuota de maní argentino es completada, en gran parte, con maní de otro origen vía un proceso de triangulación, en detrimento de los productores nacionales y del erario público. Esta situación queda en evidencia al analizar la divergencia existente entre los registros de la Aduana Nacional y los efectuados por las autoridades de Estados Unidos.

En segundo lugar, Argentina no pudo garantizar el cumplimiento de las regulaciones de Estados Unidos referidas a la calidad sanitaria y fitosanitaria del producto.

En tercer lugar, se impide un funcionamiento adecuado del mercado, ya que los exportadores argentinos se ven imposibilitados de establecer contratos de mediano y largo plazo con eventuales compradores estadounidenses. Esto se debe a que ambas partes desconocen el valor del arancel que deberá pagar el maní al momento de su ingreso al mercado. El arancel será sensiblemente menor si el maní se ingresa como parte de la cuota asignada a la Argentina en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales señaladas anteriormente.

Durante 1995 y hasta la fecha la cuota obtenida por la Argentina continúa siendo administrada por USTR sobre la base "primero llegado, primero servido", lo que menoscaba la concesión obtenida en el marco de la renegociación de concesiones previsto en el GATT. Por tal motivo, carnes y maní son temas pendien-

tes de resolución y han estado permanentemente entre los reclamos que presentó el gobierno argentino al norteamericano.

En estrecha relación con el tema de maní, se encuentra la situación de sus derivados, en especial, la **pasta de maní**.

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, los Estados Unidos exigieron, a fin de otorgar nuevas concesiones respecto del maní, la consolidación de cuotas para sus derivados, que a la fecha eran inexistentes. El gobierno argentino consideró la aceptación de dichas cuotas teniendo en cuenta que la cuota establecida para la pasta de maní ascendía a 3650 Tn (lo máximo exportado hasta ese momento eran 3400 tn), el arancel a pagar bajaba al mismo nivel que paga Canadá como beneficiaria del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y que incluía el establecimiento de una cuota para los países abarcados por el Sistema Generalizado de Preferencias (vale aclarar que al momento de estas negociaciones, Argentina gozaba ampliamente de los beneficios del SGP con los Estados Unidos).

Durante la Ronda Uruguay, Argentina logró una ampliación de 2000 tn en la cuota total de **quesos** de 4800 tn que ya poseía para el mercado estadounidense, obteniendo así un cupo total de 6800 tn. La cuota adicional que comenzó a regir a partir del 1 de enero de 1995, no será reasignada a otros exportadores sin previo consentimiento de la República Argentina.

Sin embargo, los exportadores argentinos no cubrieron totalmente la cuota asignada en la negociación internacional, situación que se vio agravada por la oferta, a precios más bajos, de quesos provenientes de países de Europa Oriental. Este hecho originó la posibilidad de concretar lo que se conoce como "globalización" de la cuota. La misma se presenta cuando los importadores no pueden cubrir la cuota asignada a un país con productos de dicho país y los importadores solicitan al USDA, la reasignación de las cuotas individuales de los países para permitir que la importación se realice desde cualquier origen. (Debe tenerse presente que la cuota de cada país es asignada a los diferentes importadores estadounidenses mediante las respectivas licencias de importación).

En este punto el gobierno argentino realizó una especie de intermediación, a la vez que solicitó al Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) la demora de los plazos para la globalización de la cuota argentina de quesos, instó a los exportadores nacionales al cumplimiento de los niveles de venta comprometidos.

Argentina es el 13er. productor mundial de **tabaco** y el 10mo. exportador a escala mundial, sobre ese total la tercera parte de la producción y la mitad de las ventas se dirigían al mercado estadounidense. En 1993 Estados Unidos impuso a través de la Ley de Reconciliación Presupuestaria restricciones a las importaciones de tabaco, afectando las exportaciones argentinas en casi un 50% (en 1993 se exportaron U\$S 62,5 millones que disminuyeron a U\$S 38 millones

en 1994). Ante esta situación Argentina negoció en el marco de la Ronda Uruguay una cuota arancelaria de 12.000 tn para el período 95/97, 11.000 tn en 1998 y 10750 tn a partir de 1999. El gobierno argentino consideró que si Estados Unidos era el que imponía restricciones arancelarias nuestro país debía obtener como mínimo la administración de la cuota a través de la emisión de los certificados de origen. Por tal motivo durante las negociaciones llevadas a cabo en Washington y ratificadas en Ginebra a través del Memorándum de Entendimiento y Cartas Anexas firmadas el 9 de agosto de 1995, Estados Unidos accedió a la petición argentina. Durante 1996 el gobierno nacional insistió a fin de que el compromiso se hiciera efectivo.

Argentina se avocó durante el año 1996 a la realización de estudios técnicos destinados a la definición de áreas libres de canchales y otras enfermedades de **cítricos** argentinos, con el objeto de ingresar en el mercado estadounidense aprovechando las condiciones que brinda la contraestación. El objetivo del gobierno nacional abarcaba una labor doméstica consistente en lograr que se aplicaran a la producción los tratamientos aconsejados por el IASCAV y una tarea externa dirigida a obtener una atención prioritaria del USDA en el momento en que el IASCAV estuviera en condiciones de presentar los informes correspondientes.

Debido a una modificación de la importancia estratégica otorgada al **extracto de quebracho**, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos inició una venta moderada de los stocks acumulados. Sin embargo en 1993 la política de gradualismo desapareció y los volúmenes ofrecidos en licitaciones públicas se incrementaron dramáticamente pasando de un promedio de 500 tn a 5000 tn en el año 1994. Como era de esperar esto afectó las exportaciones argentinas debido a la consecuente caída de los precios por debajo de las cotizaciones del mercado mundial, originando la pérdida de uno de los principales mercados para la colocación de dicho producto. En encuentros con representantes del sector las autoridades nacionales acordaron insistir en una presentación oficial con el propósito de evitar daños mayores y negociar una liberalización moderada de los stocks existentes.

No obstante ello la reciente decisión del gobierno de los Estados Unidos de cerrar bases militares afectará los intereses de las industrias de procesamiento de quebracho nacionales.

Por su parte el gobierno norteamericano anunció, durante 1996, al gobierno argentino que podría presentar quejas ante la OMC por los aranceles adicionales (derechos específicos) que la Argentina cobra a todas las importaciones de **calzado deportivo**, los que constituyen recursos de protección aplicados desde hace dos años para encarecer los precios de las zapatillas y los textiles que ingresan al país desde el exterior, en especial desde el sudeste asiático. Si bien las exportaciones norteamericanas de este tipo de bienes a nuestro país no superan el millón de dólares, el problema radica en que las principales empresas de cal-

zados deportivos estadounidenses tienen sus plantas en la región asiática. Ante esta situación el Canciller Di Tella explicó que la Argentina pedirá a cambio de los derechos específicos el cumplimiento de los compromisos comerciales que Estados Unidos ha contraído con nuestro país. De esta manera no descartó futuras modificaciones que puedan producirse en la protección a la industria local.

La implementación de políticas de **subsidios** para la exportación de productos agrícolas por parte de los países desarrollados, ha afectado a la Argentina tanto por la disminución de los precios de dichos productos a nivel internacional como por el desplazamiento de las exportaciones nacionales en los mercados que reciben subsidios. El gobierno argentino ha mantenido una fuerte postura contra este tipo de prácticas en distintos niveles multilaterales, que abarcan desde el MERCOSUR hasta la OMC y, a su vez, reclamó bilateralmente al gobierno de Estados Unidos el abandono de ese ejercicio paraarancelario, la implementación de una zona libre de subsidios a nivel continental y, a partir de 1994, demandó la no venta de trigo subsidiado a Brasil. La aceptación de este último reclamo por parte de Washington es considerado como uno de los principales logros de los negociadores argentinos.

Referencia aparte merece la apoyatura gubernamental realizada a las empresas nacionales acusadas de **dumping**, tal el supuesto de la actual investigación sobre los tubos llamados OCTC, para la cual se había fijado el 28 de julio de 1995 un margen de dumping para Siderca y otras empresas de 1,36%. Como resultado de tales investigaciones la aplicación de un derecho antidumping del 1,36% a los tubos para la industria petrolera exportados por Siderca, se encontraba en 1996 a consideración de la Corte de Comercio Internacional de Nueva York, donde el Departamento de Comercio es parte interesada⁷⁰.

Teniendo en cuenta que el margen antidumping aludido está por debajo del mínimo del 2% fijado por la Ronda Uruguay, puede concluirse que estas acciones se enmarcan en el conjunto de presiones efectuadas por Washington, las que sugieren una evidencia más de disconformidad con la legislación nacional respecto de temas de propiedad intelectual.

c-2) La disputa sobre propiedad intelectual durante el segundo mandato de Menem

La disputa en torno a la **propiedad intelectual**, en especial la referida al patentamiento de medicamentos, continuó ocupando gran parte del escenario de las relaciones bilaterales durante el período 1994/96. Como sostuve en trabajos anteriores, desde el inicio de la mencionada disputa en 1989 la negociación no se enmarcó estrictamente en el alineamiento automático como ha ocurrido con otros temas de la agenda bilateral. Por el contrario, un sector del gobierno nacional -incluido el presidente más allá de la posición oficial- ha conjugado distintas

alternativas de discurso, acciones y manejo del tiempo en el proceso de toma de decisiones que culminaron en 1996 con una ley intermedia entre las exigencias norteamericanas y las de los laboratorios nacionales. Dicho en otras palabras, si bien el presidente nunca dijo que no a las exigencias de Washington no se opuso a la creación de espacios políticos que dieron cabida a quienes no estaban de acuerdo con los términos que Estados Unidos exigía para una nueva ley de patentes (el Congreso -incluido los legisladores oficialistas y la oposición-, CILFA, entre otros)⁷¹.

Los logros obtenidos con la demora del tratamiento de la ley en Diputados hasta 1993 y su posterior ingreso a Senadores fueron significativos en tanto cambiaron el contexto para el abordaje del tema. La Cámara Alta inició el sistema de audiencias públicas que incluyó a todas las entidades empresarias y científico-técnicas que pudieran opinar sobre el tema -estatales y privadas-, situación que le permitió argumentar que no estaban decidiendo arbitrariamente o ideológicamente, sino sobre la base de un cuidadoso análisis científico-político. Además, la posibilidad de que el proyecto enviado originalmente por el PEN fuera modificado, con la participación de los propios legisladores oficialistas, fue tomando estado público. Después de dos años de tratamiento (1993-94) los actores que participaban del proceso decisorio se habían multiplicado. El Senado publicó dos tomos sobre las audiencias públicas, CILFA amplió su espacio de lobby, los medios de comunicación se sumaron a la difusión masiva del proceso decisorio y, lo más importante, en este período el parlamento argentino y el norteamericano aprobaron las disposiciones de la Ronda Uruguay que, en lo que a propiedad intelectual se refiere, eran más flexibles que las exigencias planteadas a la Argentina por el gobierno norteamericano.

Finalmente, el Congreso sancionó en forma unánime la Ley de Patentes el 29 de marzo de 1995. Ante esta situación Estados Unidos amenazó con incluir el 30 de abril de ese año a la Argentina en la lista de países que serían sancionados comercialmente.

A partir de ese momento y hasta marzo de 1996 se sucedieron gran cantidad de acontecimientos caracterizados por la misma lógica: Estados Unidos presionaba, el PEN trataba de influenciar al Congreso para modificar la legislación, ante este gesto del Ejecutivo el gobierno estadounidense tomaba una actitud de "wait and see", el Congreso argentino resistía las presiones del Ejecutivo, pasaba la fecha para que Washington incluyera a la Argentina en la lista de Estados sancionados. Posteriormente, Estados Unidos volvía a presionar y el círculo se reiniciaba, pero Argentina no modificaba sustancialmente lo que sus legisladores ya habían aprobado⁷².

Después de haber ejercido presiones y de haber aplicado políticas de vinculación de cuestiones con otros temas de la agenda comercial durante todos el año 1995, en la segunda quincena de diciembre se hacen públicas las divergencias existentes al interior del propio gobierno estadounidense. Mientras el Departamento de Comercio insistía en la necesidad de sancionar a la Argentina, el De-

partamento de Estado y la propia Casa Blanca defendían la especial relación existente entre Washington y Buenos Aires.

Algo semejante se produce en nuestro país. Si bien la Cancillería acompañaba la postura del ministro Cavallo en cuanto a modificar la legislación en la dirección de las exigencias de Washington y, por tanto, vetar la ley aprobada -ya en forma definitiva- el 7 de diciembre de 1995, también afirmó que si el Congreso insistía ya era hora de dejarlo legislar sin presiones.

Como conclusión de lo ocurrido durante 1995 se puede afirmar que Argentina pasó otro año sin recibir sanciones comerciales a pesar de no haber puesto en marcha una nueva ley de patentes de acuerdo a los intereses de Washington. Por otra parte, a finales de ese año se habían revertido varias tendencias en comparación con lo que ocurría en años anteriores: ahora eran más los funcionarios que estaban a favor de la posición del Congreso que a favor de la posición del sector del Ejecutivo que asentía a las solicitudes de Washington (Cavallo), se había instalado en el gobierno la idea de que si el Congreso a partir de febrero-marzo de 1996 insistía en su posición ya no se lo podría presionar más, existía un consenso bastante generalizado en torno a la concordancia entre la ley de patentes propuesta por el Congreso y las exigencias de propiedad intelectual acordadas en el cierre de la Ronda Uruguay y, finalmente, algunos de los que habían avalado la posición de Washington, entre ellos Di Tella, comenzaron a sentir que las presiones del Departamento de Comercio no se correspondían con los esfuerzos realizados para acordar una nueva ley.

Sin embargo, el año 1996 se inició con nuevas presiones norteamericanas y el último intento de veto del PEN para modificar la ley. El 3 de enero el Ejecutivo Nacional vetó parcialmente la última ley dictada por el Congreso invalidando el art. 2 de aquélla por cuanto impedía al PEN la reglamentación de la ley por decreto. El veto se fundamentó en el principio de división de poderes. Al mismo tiempo el Jefe de Gabinete, Eduardo Bauzá, acordó con los diputados crear una comisión tripartita para analizar los alcances de la medida. Pero el veto presidencial fue considerado insuficiente por la industria farmacéutica norteamericana que, a través de la Pharmaceutical Research and Manufacturers of America, envió un documento a Kantor solicitando sanciones para nuestro país. "La Argentina -afirma- propicia una legislación que debilita la protección de los derechos de propiedad intelectual". Y agrega "Por eso Argentina debería recibir un claro mensaje a través de sanciones, respecto de que los Estados Unidos no tolerarán más demoras en que se apruebe una nueva y completa ley de patentes"⁷³. Esta respuesta fue mal recibida por la Cancillería y el Palacio de Hacienda, cuyos titulares enfrentaron un duro desgaste interno por la defensa del veto parcial.

Tras este último veto la situación puede resumirse de la siguiente manera: quedó definitivamente derogada la ley 111 y con ello se suprime el sistema de reválida de patentes extranjeras. Esto implica que no se podrán convertir patentes extranjeras en patentes argentinas para productos farmacéuticos cuyas solicitudes fueran posteriores al 1 de enero de 1994. En marzo de 1996 se firmó el de-

creto reglamentario de la ley de patentes que prevé un plazo de cinco años para que las compañías argentinas comiencen a pagar royalties a los titulares de patentes de medicamentos, lo que era -y es- firmemente rechazado por los Estados Unidos. A partir de aquí se consideró concluido con ello todo proceso legislativo en lo que se refiere a "patentes".

En marzo de 1996 el PEN elaboró un proyecto de ley de confidencialidad, el cual procura proteger la información técnica que se entrega a los organismos de salud y sanidad vegetal para comercializar medicamentos y productos químicos agrícolas. No obstante los esfuerzos del gobierno nacional en el sentido de lograr la aprobación del proyecto en el Congreso durante 1996, el Parlamento tomó su tiempo y realizó la aprobación en 1997. Esta Ley de Confidencialidad -considerada como un complemento de la Ley de Patentes- tampoco conformó las pretensiones norteamericanas.

En ese marco, la administración Clinton decidió aplicar a partir de abril de 1997 sanciones comerciales a nuestro país. Las mismas consisten en una reducción del 50% del Sistema Generalizado de Preferencias para las exportaciones argentinas. Si bien estas sanciones no son demasiado significativas desde el punto de vista económico⁷⁴ su aplicación fue un duro golpe político para el gobierno argentino.

LA DIMENSION ESTRATEGICO MILITAR

Los cambios centrales en la política de defensa y su articulación con la política exterior y, particularmente, con la relación de acercamiento a Washington, se produjeron durante el primer mandato de Menem. Sus principales ejes fueron: entender la política de defensa como netamente defensiva, aceptar las pautas de control y verificación establecidas internacionalmente y trabajar para que vía OEA se produzcan cambios que generalicen estos principios a nivel regional. En este sentido, se identificaron como principales áreas de trabajo la no proliferación de las armas de destrucción masiva y sus vehículos lanzadores (abandono del Cóndor II); la adhesión a los regímenes internacionales de control y no proliferación (TLATELOLCO, TNP, MTCR, Grupo Australiano, COCOM, entre otros) la participación activa en la OMP de Naciones Unidas y las propuestas de reformulación del rol de las Fuerzas Armadas en el marco de la post-Guerra Fría.

El diagnóstico del cual parte el gobierno para su segundo mandato considera que las metas antes mencionadas han sido cumplidas y han puesto de manifiesto la intensidad del giro que tuvieron las políticas vinculadas a la defensa. Cumplida esta etapa la actual agenda bilateral en la dimensión estratégico-militar abarca temas propiamente militares y cuestiones científico tecnológicas que anteriormente estaban en manos -o muy cerca- de las actividades encargadas a las Fuerzas Armadas. Entre las primeras encontramos la labor desarrollada en el

marco de las Reuniones de Ministros de Defensa del Hemisferio y las reuniones de consulta bilateral para temas de defensa, la solicitud argentina para ser considerado aliado extra-OTAN por el gobierno estadounidense y las actividades de cooperación desarrolladas a nivel FF.AA argentinas FF.AA norteamericanas. Entre los segundos, se pueden señalar la política nuclear y espacial.

Las **reuniones hemisféricas de Ministros de Defensa** comenzaron a realizarse por iniciativa de los Estados Unidos y se enmarcan dentro de la dinámica de encuentros ministeriales que se impuso a partir de la Cumbre de Miami. El ciclo se inició en 1995 con la reunión de Williamsburg, que tuvo la característica de ser el primer encuentro a lo largo de la historia americana entre líderes civiles y militares. Allí se abordaron temas como: el rol de FF.AA en democracia, la participación en las OMP, la implementación de medidas para el fomento de la confianza a nivel hemisférico y la formación de especialistas civiles en temas de defensa⁷⁵. A pesar de las dificultades para lograr una declaración conjunta, reflejo de la falta de consenso en algunos puntos de la agenda de trabajo, se decidió efectuar una segunda reunión en Bariloche, Argentina.

Esta se concretó en octubre de 1996 con la participación de los titulares de los Ministerios de Defensa de 32 países. En esta reunión se abordaron temas fundamentales en cuanto al rol de las FF.AA en el siglo XXI, las amenazas a la seguridad regional y global, OMP, minas terrestres antipersonales, transparencia y medidas de fomento de la confianza, nuevos roles para las FF.AA y formación de civiles para la Defensa. Finalmente se aprobó la Declaración de Bariloche que reafirma el compromiso con la democracia y la subordinación de las FF.AA a las autoridades civiles y convoca a la celebración de la tercer reunión en Cartagena en 1988, precedida de una reunión técnica que se realizará en Caracas durante 1997⁷⁶.

Bariloche fue escenario de la falta de consenso en torno a dos propuestas avaladas por la delegación de Washington. La primera, formalmente presentada por Panamá, consistía en la creación de un centro de control de tráfico aéreo de todo el continente para luchar contra el narcotráfico que estaría ubicado en un país centroamericano. La segunda, defendida personalmente por Perry, implicaba la fundación de un centro regional para la formación de expertos civiles en materia de defensa que, en principio, tendría sede en los Estados Unidos.

A pesar de la insistencia norteamericana, representantes de Argentina y Brasil acordaron en reuniones informales la necesidad de reivindicar el derecho de cada país de hacer su propio control del tráfico aéreo estratégico. Además, el Ministro de Defensa argentino, Jorge Domínguez, le informó a Perry que estaba de acuerdo con la idea de crear un centro interamericano de estudios para civiles latinoamericanos en la Universidad de la Defensa de Fort McNair, en Estados Unidos, pero que el instituto debía estar bajo el control de la OEA⁷⁷. Finalmente, en el comunicado conjunto se señalaron las coincidencias aunque sin compromisos concretos sobre las iniciativas discutidas y, para evitar desacuerdos que impedirían la realización de un próximo encuentro, se excluyeron los temas conflictivos.

Dos meses después de esta reunión, en diciembre de 1996, el presidente Menem avanzó en su encuentro con Clinton, sobre la posibilidad de involucrar más activamente a las Fuerzas Armadas argentinas en la lucha contra el narcotráfico. Este anuncio tuvo repercusiones negativas en los partidos de oposición en tanto consideraron que esto implicaba modificar la legislación vigente -y el Congreso no había sido consultado sobre el tema-, se contradecía con la postura sostenida por los militares argentinos, alteraba la posición conjunta con el resto de los países de la región y, finalmente, desde la perspectiva de la política exterior aparecía como una concesión más a los reclamos de Washington. Hasta el presente las acciones dirigidas a cumplir los anuncios presidenciales se han mantenido en el marco del Poder Ejecutivo sin que se haya presentado ningún proyecto para modificar la ley vigente. Sin embargo, queda pendiente la posibilidad que este tema sea negociado en pos de mejorar las posibilidades de alcanzar la condición de aliado extra-OTAN.

El Ministerio de Defensa argentino y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos han profundizado un **sistema integral de intercambios de experiencias sobre temas de defensa** que, de acuerdo a la información oficial, es el único establecido entre este país y un estado latinoamericano. Las temáticas abordadas abarcan desde un análisis de las variables políticas para actuar en las OMP, hasta la exploración de posibilidades de cooperación bilateral en el equipamiento del instrumento militar.

En este contexto durante 1994 y 1996 se han realizado varias **reuniones bilaterales de consulta en materia de no proliferación, seguridad regional y global** con la Agencia para el Desarme y Control de Armamentos de los Estados Unidos. Durante las mismas se establecieron mecanismos regulares de intercambio de información sobre temas de mutuo interés y se acordaron posiciones ante la proximidad de varias reuniones hemisféricas vinculadas a problemas de defensa. En la reunión de mayo de 1996, con la participación del subsecretario de Asuntos de Seguridad Internacional, Embajador Mac Namara y el Subsecretario de Planeamiento del Departamento de Defensa Edward Warner, se puso especial énfasis en una eventual modificación de la política de Estados Unidos de ventas de armas sofisticadas a la región. Posiblemente, este tema se vincule con una solicitud argentina, en tanto la Fuerzas Armadas locales han considerado en varias ocasiones que nuestro país ha disminuido la compra y producción de armamento en forma desproporcionada con respecto a los estados vecino, especialmente Chile y Brasil, situación que se agudizaba con algunas ventas que Washington podría llegar a acordar con estos gobiernos.

Durante el encuentro de los presidentes Menem y Clinton celebrado en diciembre de 1996, el gobierno argentino solicitó la posibilidad de que nuestro país sea considerado un aliado extra OTAN, fundamentalmente para combatir el narcotráfico y el terrorismo.

Esta calificación -que sólo poseen Israel, Egipto, Australia y Jordania- presupone un tratamiento diferencial por parte del gobierno de los Estados Unidos ya que Argentina podría adquirir armamento a la vez que los miembros de las Fuerzas Armadas accederían a intercambios de apoyo logístico y extenderían los espacios de cooperación más allá del trabajo conjunto realizado en el marco de las OMP.

Las opiniones en torno a este intento argentino no son unívocas. Para algunos, nuestro país está en condiciones de solicitar esa categoría dada la intensidad del giro producido en el conjunto de las políticas vinculadas a la defensa. En este sentido, sostienen que el proyecto fue estudiado por el Estado Mayor Conjunto y que el Presidente esperó la ocasión oportuna para presentarlo a Clinton. Para otros, en cambio, es una mezcla de improvisación y utopía en tanto nuestro país no cumple con los requisitos presupuestarios y técnicos que poseen los demás aliados extra OTAN. Esto implica que para acceder a dicho nivel Estados Unidos se vería obligado a implementar una política asistencialista hacia nuestro país destinada a cubrir las insuficiencias señaladas, situación poco probable en una época de recortes presupuestarios para el área de defensa. De cualquier forma el tema está siendo analizado por Washington y el gobierno argentino espera contar con ciertos avances en ocasión de la futura visita de Clinton. De cualquier manera es un tema complejo, que involucra un fuerte compromiso para el Ejecutivo norteamericano

Asimismo, durante el período en estudio la iniciativa **Cascos Blancos** del Presidente Menem recibió el apoyo del Vice Presidente Al Gore, en su visita a Buenos Aires en marzo de 1994, y del Presidente Clinton en el discurso de apertura de la XLIX Asamblea General de ONU.

En cuanto a la **cooperación a nivel de Fuerzas Armadas** se destacan la realización de operativos conjuntos y el incremento de las acciones de cooperación técnica y de formación de recursos humanos.

En este marco, la Armada argentina participó de los operativos UNITAS desarrollados entre 1994 y 1996. Asimismo, en junio de 1994 se efectuó un operativo combinado "Imara-Usmc" en la zona del Delta. El evento fue ejecutado con elementos de la Infantería de Marina de los Estados Unidos y estuvo orientado a las ejercitaciones en el ámbito fluvial.

Por otra parte, Buenos Aires fue escenario de encuentros con los titulares de las Armadas de Chile, Malasia y Estados Unidos, así como de la realización de una nueva versión de los Juegos de Guerra Trilateral que anualmente realizan las Armadas de Argentina, Canadá y Estados Unidos, con participación -por primera vez- de funcionarios de los Ministerios de Defensa y Cancillería.

La Fuerza Aérea Argentina, a través de acuerdos bilaterales, aumentó las relaciones con sus pares latinoamericanos vía un plan de capacitación y adiestramiento de personal. En este contexto se destacan el incremento de los acuerdos con Estados Unidos y Brasil.

Finalmente, en el proceso de privatizaciones emprendido por el Ministerio de Defensa se hizo efectiva la toma de posesión del Area Material Córdoba -anteriormente bajo dominio de la Fuerza Aérea- por la empresa Lockheed en julio de 1995, iniciándose así el Programa A-4M. De acuerdo con las negociaciones con la US Navy y la Empresa Lockheed Aircraft destinadas a la modernización y puesta en servicio de los aviones, se decidió realizar parte de los trabajos en Estados Unidos y parte en el ex Area Material Córdoba. Consecuentemente, el 1 de octubre de 1995 se concretó el traslado de cuatro aviones desde EE.UU previniéndose otra entrega de catorce aviones en febrero de 1996. Los cálculos estimaban que para mediados de 1997 se traerían los primeros ocho aviones operativos a la V Brigada Aérea de Villa Reynolds -San Luis- y a finales de año otros diez.

El Ejército Argentino ha recibido por parte de los Estados Unidos un reconocimiento por la participación de su personal en las OMP. En este contexto, la U.S. Army apoyó la nominación de la República Argentina como sede para las jornadas de Entrenamiento para OMP que se realizaron en Buenos Aires durante el mes de marzo de 1995. Por otra parte, se han concretado numerosos intercambios de expertos de los ejércitos de ambos países, además de una muy elevada participación de oficiales y suboficiales argentinos en cursos de entrenamiento ofrecidos por Estados Unidos.

Las actividades vinculadas con la **política nuclear** se insertan en el compromiso de su uso pacífico. En ese marco, nuestro país depositó, el 18 de enero de 1994, el instrumento de ratificación de Tlatelolco. Posteriormente, partir de 1996, y por un período de 4 años, Argentina pasó a integrar por primera vez el Consejo del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL).

Por otra parte, en abril de 1994 tuvo lugar en Buenos Aires, la reunión Plenaria del Grupo de Países Proveedores Nucleares bajo la presidencia Argentina, con la participación de 34 estados miembros, siendo significativo el hecho de que era la primera vez que se realiza una reunión plenaria en el Hemisferio Sur.

En concordancia con esa línea de trabajo en 1994 se celebró en Bariloche el Primer Seminario co-patrocinado por Brasil y Estados Unidos, para el Uso Pacífico de la Energía Nuclear y la No Proliferación. Este fue el primero en su género y se lo interpretó como un compromiso con la cooperación en asuntos nucleares y la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Como cierre de estas actividades durante 1996 Argentina firmó múltiples acuerdos de cooperación nuclear entre los que se destacan los rubricados con los Estados Unidos y el EURATON.

En el espacio de la **política de no proliferación misilística y desarrollo espacial** inaugurada con posterioridad al desmantelamiento del misil Cóndor II se aprecian dos campos de acción. Por una parte, la participación en las reuniones del Régimen de no Proliferación de Tecnología Misilística -MTCR- realizadas en

Suecia en 1994 y Edimburgo en 1996 y, por otra, la implementación del programa de cooperación con la NASA para el lanzamiento de satélites.

En este contexto, durante 1995 la empresa INVAP junto a los técnicos de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales y la NASA concluyeron la construcción y todos los ensayos previos al lanzamiento del primer satélite espacial de construcción argentina, llamado SAC-B perteneciente a la CONAE, así como del experimento argentino montado sobre dicho satélite, HXRS, que pertenece al Instituto de Astronomía y Física del Espacio (IAFE).

La puesta en órbita del satélite sufrió demoras durante 1995 debido a que el sistema de lanzamiento (servicio de terceros) tuvo inconvenientes técnicos. Este estaba originariamente previsto para mayo de 1995, pero se vio retrasado hasta 1996. Finalmente, se lanzó desde la Isla de Wallops (Virginia, EE.UU). Si bien la misión no se pudo cumplir en forma total debido a que el vehículo lanzador no se desprendió del satélite en la última etapa, el SAC-B constituyó un éxito desde el punto de vista tecnológico ya que todas las pruebas que se realizaron desde la NASA demostraron su total operatividad.

Mientras se daban estas demoras, en abril de 1996, visitó nuestro país el administrador general de la NASA, doctor Daniel Goldin, quien procedió a renovar el Acuerdo Marco de Cooperación entre la NASA y CONAE. También se firmó un Memorándum de Entendimiento referido a la participación de la NASA en la misión satelital del SAC-C, otro de los satélites del Plan Nacional de Desarrollo Espacial, cuyo lanzamiento está previsto para marzo de 1999.

CONCLUSIONES

La política exterior argentina hacia los Estados Unidos durante el segundo mandato de Menem parece involucrar una situación paradójica: el nivel histórico más intenso de la relación bilateral se conjuga con un incremento de las disputas comerciales y avizora espacios conflictivos en torno a cuestiones de corrupción y seguridad jurídica.

Sin embargo, esta lectura simple no debe desorientarnos al momento de evaluar logros y dificultades en el vínculo con Washington. Cabe destacar, entonces, que durante el primer gobierno se ha logrado crear un marco político de entendimiento basado, fundamentalmente, en los cambios políticos, económicos y estratégicos-militares operados en Argentina los cuales tuvieron, como una de sus metas principales, el acercamiento a Washington. Este marco que en un primer momento se caracterizó -entre otras cuestiones- por un mayor diálogo, posiciones comunes en los organismos internacionales, apoyo de los Estados Unidos en los organismos multilaterales de crédito y en la creciente corriente de inversiones estadounidenses hacia la Argentina; ha adquirido un perfil diferente en lo que va del segundo gobierno de Menem.

La nueva etapa está definida por el predominio de las micro-relaciones bilaterales. Este predominio fomentó la conformación de una agenda diferente donde los temas comerciales, la seguridad jurídica y la corrupción obtuvieron los primeros puestos.

Como era de esperar la nueva agenda involucró un cambio en la estrategia de negociación argentina. Las concesiones del primer mandato han sido reemplazadas por un reclamo cordial, pero persistente. Se concretaron pasos importantes en la decisión de utilizar la Embajada Argentina en Washington como lobby; se optimizó -en comparación con épocas anteriores- la posición argentina en el marco de la burocracia estadounidense; se diversificaron los contactos con los partidos políticos; se inició un proceso destinado a mejorar el conocimiento sobre la toma de decisiones en Estados Unidos y se incrementaron los contactos a nivel de sociedades civiles con el consecuente crecimiento del rol de los actores privados en el contexto bilateral. Por otra parte, el creciente peso de las relaciones con Brasil en el conjunto de la política exterior argentina tiene -y tendrá- influencia en las relaciones de nuestro país con Estados Unidos, tanto en las posiciones que se adopten sobre determinadas cuestiones como en las modalidades de negociación.

Sin embargo, a pesar de la importancia de estos avances existen condiciones estructurales sobre las cuales la política exterior argentina no tiene posibilidades de influir. La asimetría de poder entre ambos países, la tradición hegemónica de los Estados Unidos, el predominio de los intereses globales sobre los vínculos bilaterales y esa nota distintiva de la cultura política de Washington por la cual los funcionarios sostienen que sus reclamos y posturas no sólo son buenas para ellos sino excelentes para el conjunto de la humanidad; parecen ser datos de una realidad que se prolongará hasta entrado el próximo siglo.

Estas características conjugadas con una relación bilateral creciente en contenidos y contactos y un mayor número de actores privados con intereses divergentes, da como resultado, en términos de Tulchin, una mayor densidad. Las relaciones densas entre dos naciones involucran no sólo las buenas noticias sino, y quizás más frecuentemente, las divergencias sobre intereses puntuales. De ahí que las descripciones actuales sobre los vínculos vis a vis Washington enfatizan los problemas por sobre la cooperación. Por tanto, para una buena evaluación hay que reconocer la existencia de una agenda conflictiva pero, a la vez, cabe preguntarse cómo se tratarían los temas conflictivos si no existiera el marco de entendimiento alcanzado durante el primer gobierno, o qué habría pasado con Argentina si en el contexto de la crisis de 1989 no hubiese optado por un acercamiento a Washington.

Ahora quizás quepa una reflexión sobre por qué en nuestro país existe una sensación de desacuerdo con la política hacia los Estados Unidos y cuál es la intensidad del debate. Es probable que si se indican algunos errores del gobierno en la primera parte de su gestión podamos echar luz sobre estos interrogantes.

Uno de los elementos que los hacedores de la política exterior no tomaron en cuenta cuando decidieron optar por el acercamiento a Washington, es la resistencia cultural que encontrarían frente a esta decisión por parte de la opinión pública local, los medios de comunicación e inclusive en el cuerpo diplomático; a lo que hay que sumar la desconfianza que históricamente Argentina despertó en la burocracia de los Estados Unidos. La ausencia de esta variable en la planificación de la política exterior tuvo una fuerte incidencia sobre el estilo de la gestión en tanto que obligó a una sobreactuación en el manejo de los asuntos con Washington destinada a convencer a los Estados Unidos que los cambios en Argentinas se harían efectivos pero, como era de esperar, esta estrategia incrementó el rechazo de la opinión pública y la prensa local frente a las nuevas modalidades de relación con Estados Unidos.

Además, el gobierno, a pesar de incluir permanentemente en su discurso referencias a las relaciones con Washington, no ha podido transmitir una equilibrada explicación sobre las necesidad de este cambio, la similitud de la política argentina con la de otros países de la región, a la vez que no ha hecho una buena difusión de los logros alcanzados en función de la nueva relación con los Estados Unidos.

Esta carencia ha generalizado la idea de la ausencia de consenso con respecto a la política exterior en general, y a las relaciones con Estados Unidos en particular, implantando la sensación que en nuestro país se discute fuertemente sobre los asuntos externos y que los partidos de la oposición cambiarían su rumbo en el momento en que llegaran al poder. Sin embargo, comparto con Russell, la hipótesis de que en Argentina existe más consenso sobre política exterior de lo que el debate público presenta⁷⁸. Esto queda en evidencia cuando se pasa del plano discursivo al de las propuestas para la acción. Allí las diferencias son más de forma que de sustancia.

Por otra parte, esta hipótesis toma más fuerza si la contextualizamos en el estado actual de la relación con Washington donde Argentina aparece como un país más previsible con el cual se pueden mantener relaciones cordiales y negociar técnicamente sobre intereses diferentes. Este cambio de perspectiva es la base sobre la cual algunos especialistas norteamericanos en las relaciones bilaterales con nuestro país, se arriesgan a predecir que los cambios operados en dicha relación han adquirido un carácter estructural que contribuyó a modificar la cultura de la política exterior de nuestros partidos. En este sentido, afirman que si la UCR o el FREPASO ganasen las próximas elecciones no modificarían sustancialmente las relaciones con Estados Unidos.

Partiendo de la idea de que existen ciertas condiciones estructurales para la continuidad se puede afirmar que el futuro de la relación dependerá, entonces, de las acciones de sus actores principales.

La política de alineamiento en el segundo mandato corre el riesgo de ser más de los mismo. Esto implica que el gobierno deberá poner sobre la mesa beneficios políticos y económicos concretos derivados de su posición en los asuntos mundiales y de su relación con los Estados Unidos. Esta necesidad se hace

más evidente en la medida que el escenario doméstico se complejiza debido a la presencia de una opinión pública crítica ante el manejo que se ha hecho en algunos sectores de la gestión oficial y al desgaste que sufre cualquier gobierno que transita por un segundo período.

Por su parte, Estados Unidos tiene que intentar entendernos cultural y políticamente, siendo esta la única posibilidad para avanzar en la constitución de una comunidad americana de valores. En este sentido, el mayor aporte que Washington podría realizar es tratar de disminuir el impacto de la condición intermés-tica de su política exterior, la cual provoca fuertes vaivenes en la evolución de los vínculos regionales y bilaterales en función de las necesidades internas de ese país.

Rosario, junio 1997

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

1. Ver United States Department of Treasury, The Latin America Debt Problem en Joint Economic Committee, U.S. Congress, *Dealing with the Debt Problem of Latin America*, Proceedings of a Conference November 13, 1984 S.PRT 98-284, Washington DC, 1985.
2. BUSSO, Anabella *La Política Exterior Argentina hacia los Estados Unidos (1989-1993): Reflexiones para su análisis, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Estudios Nro.7*, CERIR, Rosario Marzo 1993.
3. ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Editorial Planeta, Buenos Aires, 1992.
4. Resulta pertinente destacar que las afirmaciones efectuadas se refieren a la percepción que se tiene desde el exterior vinculadas a la disminución de la inflación, la renegociación de la deuda externa, la reforma del Estado, la estabilidad del proceso democrático, pero en modo alguno significa desconocer los problemas nacionales vinculados al desempleo y los costos sociales surgidos como consecuencia de la implementación de las reformas económicas.
5. Tomo este concepto de la obra de Carlos Escudé, op.cit.
6. RUSSELL, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*, en edición preparada por RUSSELL, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, GEL, Buenos Aires, 1990, p. 255.
7. Las proyecciones indican que para mediados del siglo XXI el 23% de la población será de origen hispano, el 16 % negro y el 10 % asiático. Actualmente, el 28% de la población californiana es de origen hispano. Con estos datos autores como Samuel Hungtinton afirman que en el futuro no sería disparatado pensar que la mayoría de población hispana radicada en el sud-oeste de los Estados Unidos plantee proyectos secesionistas. "En los Estados Unidos los hispanos podrían independizarse", Entrevista a Samuel Hungtinton, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 30 de junio de 1996
8. En líneas generales las administraciones demócratas insistieron principalmente en las políticas destinadas a implantar el modelo democrático liberal norteamericano y su concepción sobre la defensa de los derechos humanos, mientras que las republicanas hicieron hincapié en la difusión de la economía de mercado.
9. BUSSO, Anabella, *Clinton y los derechos humanos.Revista SI. Sección Internacional*, Lima, Perú, pág.47 y 50, 30 mayo de 1994.
10. A lo largo del gobierno de Carter se alentó de manera significativa la defensa de los derechos humanos produciéndose un duro enfrentamiento con los gobiernos autoritarios de Latinoamérica, quienes hasta entonces habían hecho valer su profesión de fe anticomunista como prueba de su pertenencia a la esfera de los Estados Unidos, situación que para entonces resultaba insuficiente en tanto las diferencias eran sobre valores que ya no se compartían. Durante la administración Reagan y su "Nueva Guerra Fría" Estados Unidos volvió a privilegiar las relaciones con los gobiernos autoritarios por considerarlos una garantía en la lucha contra el comunismo. Sin embargo, la guerra de Malvinas actuaría como un punto de inflexión convirtiendo a los gobiernos democráticos en una alternativa más confiable y pacífica, situación que pone de manifiesto el carácter instrumental que tuvo el apoyo a la democracia que los Estados Unidos implementaron a partir de 1983. Este perfil se revierte parcialmente con la llegada de Bush en tanto la desarticulación de la URSS y el Pacto de Varsovia trajeron consigo una desjerarquización relativa de las cuestiones de seguridad y una reafirmación de la democracia, los derechos individuales, la economía de mercado y la paz y la seguridad internacionales como ejes de la política exterior norteamericana. Esta adhesión de Bush al llamado "institucionalismo liberal" tuvo como efecto una paradoja: América Latina que siempre había preferido a los demócratas miró con cautela su regreso al gobierno.
11. CLINTON, William, "A democrat lays out his plan", *Harvard International Review*, Summer 1992.
12. Con respecto a este último tema Jorge Castro menciona un conjunto de ejemplos significa-

- tivos "Exige -se refiere a Estados Unidos- a China que establezca un mapa de ruta hacia la apertura de sus mercados y el reconocimiento a la propiedad intelectual. Reclama a Indonesia (190 millones de habitantes) que modifique el trato que otorga a sus trabajadores fabriles. Insiste ante la India (900 millones de habitantes) para que abra su mercado telefónico a la competencia internacional y enfrente el problema de la corrupción estatal. De pronto todos los protagonistas del juego político-económico de la región de más rápido crecimiento del planeta -2000 millones de personas sobre 5800 millones que habitan en el mundo- advierten que las decisiones fundamentales que los afectan en forma directa se toman dentro del sistema político norteamericano". CASTRO, Jorge, "El poder mundial se decide en los Estados Unidos", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de diciembre de 1996, p.10.
13. GRANILLO OCAMPO, Raúl, *La relación entre Argentina y los Estados Unidos 1989-1995. Una nueva etapa*, publicación del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, El Cronista Ediciones, Buenos Aires, 1996, pág.7
 14. KIRKPATRICK, Jeane, *Dictadura y Contradicción*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1982.
 15. Para un desarrollo puntual de lo acordado en Miami ver "Cumbre de las Américas. Declaración de Principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas", Miami, Florida, Estados Unidos, 9-11 de diciembre de 1994.
 16. Para una mayor información sobre los avances en la ejecución del Plan de Acción establecido en Miami ver: "Cumbre de las Américas: un éxito continuo", Documento preparado por la Oficina de Coordinación de la Cumbre dependiente del Departamento de Estado de los Estados Unidos, y publicado por el Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, Buenos Aires, 15 de mayo de 1996 y "Cumbre de las Américas Reunión Ministerial sobre Comercio. Declaración Conjunta", Denver, Colorado, Estados Unidos, 30 de junio de 1995.
 17. Memoria detallada del estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Imprenta del Honorable Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1ro de marzo de 1996, p.77.
 18. GRANILLO OCAMPO, Raúl, *op. cit.*, p. 278 a 293.
 19. Diario *Clarín*, Buenos Aires, 2 de diciembre de 1996, p. 4.
 20. *Ibidem*.
 21. Cárdenas, Emilio, "Una mujer a la derecha de Clinton. Albright, la dulce dama de hierro", Diario *La Nación*, Buenos Aires, 13 de diciembre de 1996, p.6.
 22. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 22 de agosto de 1995.
 23. En el primer grupo se destacan la participación en los actos de Naciones Unidas, reuniones con el Primer Ministro de Gran Bretaña, John Major; con su par de Israel, Yitzhak Rabin y con el Presidente de Francia, Jacques Chirac. Posteriormente, en Houston, el presidente argentino recibió el Doctorado Honoris Causa de la Universidad local y fue atendido muy especialmente por el ex Presidente George Bush y su hijo quien es actualmente gobernador de Texas, uno de estados más importantes de la Unión. Desde el punto de vista económico, Menem asistió -entre otros- a los siguientes encuentros: un almuerzo organizado por Americas Society en el Hilton, en compañía de David Rockefeller; la comida con el vicepresidente del Citibank, William Rhodes y otros hombres de finanzas, y el desayuno servido por Price Waterhouse en el Saint Regis. Finalmente en Houston Menem almorzó con miembros de Greater Houston Partnership, se reunió con directivos de Siderca y visitó la planta de Conpaq.
 24. El embajador se está refiriendo a una pregunta que recibió el presidente Menem durante el desayuno de Price Waterhouse, donde un señor quiso saber sobre la posición arancelaria de la importación de zapatillas de goma. Como era de esperar el Presidente no pudo contestar.
 25. Las opiniones del embajador Granillo Ocampo fueron extraídas de una entrevista concedida al Diario *La Nación*, Buenos Aires, 29 de octubre de 1995, p.6.

- 26 Diario *La Nación*, Buenos Aires, 28 de octubre de 1995.
- 27 Este fue el décimo viaje que el Presidente Menem realizó a los Estados Unidos a lo largo de su gestión y el primero con posterioridad al retiro de Cavallo del Gabinete Nacional.
- 28 La agenda presidencial también incluyó una audiencia con Robert Krebs, presidente de Burlington Northern; otra audiencia con Peter Kann, presidente de Dow Jones y editor del Wall Street Journal; una comida con el Comité Metropolitano UNICEF de la ciudad de Nueva York; un desayuno con autoridades y empresarios de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, una entrevista con César Gaviria, Secretario General de la OEA; un almuerzo ofrecido por el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) del que participan importantes ex funcionarios como Carla Hills y Zbigniew Brzezinski; una conferencia de prensa; un encuentro con James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial y un encuentro con la comunidad argentina residente en Washington.
- 29 Diario *Clarín*, Buenos Aires, 6 de diciembre de 1996, p.2.
- 30 *Ibidem*, p 2 a 6.
- 31 Todas estas declaraciones fueron tomadas de Diario *Clarín*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1996, p. 4.
- 32 Para este tema ver BUSSO, Anabella y BOLOGNA, Alfredo B., *La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación*, en la obra de Varios Autores, *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario, 1994.
- 33 Los presidentes Menem y Clinton se encontraron en las siguientes ocasiones:
- * 29 de junio de 1993. Visita oficial "de trabajo" y reunión en la Casa Blanca. Fue el primer presidente latinoamericano en ser recibido por Clinton. Menem apoyó la decisión de Clinton de bombardear posiciones en Irak. Clinton se quejó por la demora en la sanción de la ley de patentes.
 - * 24 de junio de 1994. En la Casa Blanca. Visita fuera de agenda durante el desarrollo del Campeonato Mundial de Fútbol. Menem se mostró satisfecho porque la Argentina no sería sancionada por la demora en la sanción de la Ley de Patentes.
 - * 26 de septiembre de 1994 diálogo informal en el cóctel ofrecido por Clinton durante la Asamblea de Naciones Unidas.
 - * 24 de octubre de 1995. Un encuentro fugaz durante la Asamblea General de las Naciones Unidas.
 - * 19 de julio de 1996. En Chicago, antes de la ceremonia inaugural de los juegos Olímpicos. Una entrevista privada. "No le quepan dudas: usted va a ganar por la misma diferencia que yo cuando fui relecto", le pronosticó Menem.
 - * 5 de diciembre de 1996 (los temas tratados en este encuentro están desarrollados a lo largo de artículo).
- Diario *Clarín*, Buenos Aires 2 de diciembre de 1996. p.5.
- 34 Diario *Clarín*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1996, p.4.
- 35 George Bush visitó Argentina en tres ocasiones con posterioridad a la finalización de su mandato (prácticamente una vez por año): la primer visita se produjo entre el 28 de agosto y el 2 de septiembre de 1994, la segunda el 29 de marzo de 1995 (visita privada) y la tercera se concretó entre el 22 y 24 de noviembre de 1996. Esta última visita también revistió carácter privado (presentación de la revista "Noticias en el Mundo" publicada por una empresa propiedad del reverendo Sung Nyum Moon). A pesar de ello el ex Presidente dedicó gran parte de su discurso para manifestar su respaldo a la Argentina por su participación en la Guerra del Golfo, por su reforma económica, evidenció su deseo de que nuestro país se sume al NAFTA con posterioridad al ingreso de Chile a la vez que presentó "su respeto y admiración" por el Carlos Menem. Por su parte Menem lo recibió como huésped de honor y lo alojó en la Quinta de Olivos. Estos datos fueron tomados de las Memorias detalladas del estado de la Nación publicadas el 1ro de marzo de 1995 (p.49) y 1996 (p.78) respectivamente y de Diario *Clarín* del 24 de noviembre de 1996, p. 14 y 15.

- 36 FALCOFF, Mark, *Estados Unidos un país previsible*, *Archivos del Presente*, año 2, N. 4, Buenos Aires, otoño austral 1996.
- 37 Estas consideraciones con respecto a la tarea de Embajada argentina en Washington abarcaban tanto embajadores de carrera (Lucio García del Solar, Ortiz de Rosa) como a los embajadores políticos designados durante la administración Menem.
- 38 GRANILLO, OCAMPO, Raúl, *op. cit.*, p. 14.
- 39 ROCA, Eduardo, *El conocimiento de los Estados Unidos: una real necesidad para la Argentina*, en la obra de ABRA -Asociación de Bancos de la República Argentina- *El Empleo en la nueva economía. Las relaciones de la Argentina con los Estados Unidos*, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina, noviembre de 1996, p. 311.
- 40 A modo de ejemplo en el período 1994/96 podemos señalar las siguientes visitas: Representante Jim Kolbe que encabezó la delegación de legisladores que permaneció en nuestro país entre el 1 y el 3 de junio de 1995; Representante Philip Crane al frente de la delegación que nos visitó entre el 9 y 10 de agosto de 1995. En el mismo año arribaron a nuestro país los gobernadores de Florida, Lawton Chiles (21 a 25 de junio); Missouri, Melvin Carnahan (11 a 12 de julio); Wisconsin, Tommy Thompson (20 a 22 de septiembre); Nevada, Bob Miller (14 de diciembre); y los Alcaldes de Miami, Stephen Clark; Orlando, Glenda Hood y Coral Gables, Raúl J. Valdez Faulí. Durante abril 1996 visitaron nuestro país dos delegaciones de legisladores una encabezada por el Representante Carlos Moorehead y la otra por el Representante Dan Burton. En junio del mismo año nos visitó el gobernador de Florida, Sr. Kirk Fordice. Durante el mes de octubre arribó a nuestro país una delegación presidida por el Senador Richard Shelby; el Gobernador de Rhode Island, Lincoln Almond y el Senador Christopher J. Dodd. En noviembre arribó una delegación presidida por el Representante Amory Houghton.
- 41 Instituciones de investigación y estudio que intentan influir en el proceso político-económico doméstico e internacional. Como afirman algunos autores estas instituciones se han dedicado a pensar lo que ellas creen que debería pensar el gobierno y, en este sentido, sus publicaciones generalmente son puntuales y normativas. Por otra parte, tienen un adecuado manejo de los tiempos políticos, esto es publican sus ideas en el momento más adecuado para lograr mayor influencia. Suele identificárselos como un puente entre el mundo académico y el político, aunque esta intermediación les permite imprimir a la producción académica las connotaciones ideológicas predominantes en la Institución.
- 42 Los datos incluidos en la descripción y clasificación de los "think tanks" fueron tomados de GRANILLO OCAMPO, Raúl, *op. cit.*, p. 586 a 599.
- 43 Dentro de los grupos de presión o grupos de interés especiales encontramos a los "lobbies". Estos son conjuntos de personas dotados de influencia y que pueden presionar sobre el poder político para la defensa de determinados intereses. Los lobbies son parte del proceso de toma de decisiones en los Estados Unidos y su funcionamiento está reconocido legalmente. La información oficial señala que el número actual de lobbistas registrados ante cada Cámara del Congreso excede los 6000. La existencia de lobbies tendientes a defender intereses extranjeros está permitida bajo los términos de la Ley de Registro de Agentes Externos (FA-RA). COHEN, Benjamin, *La dinámica de las relaciones viviendo con el elefante*, en la obra de ABRA, *op.cit.*, p.362 y 375.
- 44 Desde comienzos de la administración Clinton la inquietud por el aumento de la influencia de los grupos de interés especiales en la formulación de políticas y legislación se ha incrementado. Esta preocupación se basa en la idea que en ocasiones el interés individual daña el interés general y que muchas de estas actividades involucran acciones enfrentadas con la ética. A saber: beneficios, regalos o pago a funcionarios; implementación de acciones a espaldas del público; etc. Por tal motivo, se han establecido una serie de medidas destinadas a limitar y/o prohibir ciertas actividades de lobby. Entre ellas se destacan: "la promulgación de un decreto que restringe las actividades post-empleo de funcionarios gubernamentales jerárquicos respecto de las áreas en las que se desempeñaron; eliminación de la deducción de

- impuestos que se otorgaba por gastos de lobby; prohibición para los lobbistas de efectuar contribuciones a campañas electorales y prohibición para legisladores y funcionarios gubernamentales de recibir obsequios o beneficios especiales en función del cargo que desempeñan", GRANILLO OCAMPO, Raúl, *op. cit.*, p. 585.
- 45 Según Carlos ESCUDE, Las relaciones bilaterales entre los países pueden ser consideradas desde una perspectiva macro y/o micro. La macro-relación bilateral implica tener en cuenta la totalidad de los vínculos, lo que incluye también las micro- relaciones bilaterales. El alineamiento así como otras medidas funcionales para una buena relación con una gran potencia, constituye parte de un marco global denominado macro- relación bilateral. Por otra parte las micro- relaciones bilaterales se articulan en torno a una cantidad de problemas puntuales a cargo de múltiples actores- públicos y/o privados. La principal diferencia entre las macro y las micro- relaciones bilaterales radica en que aquéllas dependen de la voluntad del más débil en tanto que las relaciones micro dependen tanto de la voluntad de la parte más débil como de la más poderosa. Una buena relación macro dependerá de la voluntad de la parte débil en el sentido de ajustar sus objetivos a los de la gran potencia regional, pues la macro política exterior de aquélla será un dato dado. En cambio las buenas relaciones micro dependerán de ambas partes por igual. Y es en este ámbito donde se juegan intereses importantes del país más débil, razón por la cual no deben hacerse aquí concesiones gratuitas. ESCUDE, Carlos, *op.cit* y *La política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito en Carta América Latina/Internacional*, Buenos Aires, enero marzo de 1991.
- 46 TULCHIN, Joseph S., *La nueva política exterior de la Argentina hacia los Estados Unidos*, en la obra de ABRA, *op. cit.* p. 384. En este sentido el autor agrega "Por muchos años, líderes del Ministerio de Relaciones Exteriores preguntaron a quienes quisieran oírlos: ¿Qué recibimos de nuestros gestos de amistad hacia los Estados Unidos?. La respuesta parece haber sido dada por la administración Clinton, después de años de duros esfuerzos argentinos: la Argentina está siendo reconocida por todo el gobierno norteamericano como un especial amigo latinoamericano y se ha dicho en muchas ocasiones que la Argentina merece un tratamiento especial. Con frecuencia en el Departamento de Estados y en el Tesoro se escucha decir: debemos hacer algo por la Argentina".
- 47 RUSSELL, Roberto, *Argentina-Estados Unidos: el fin del desencuentro*, en la obra editada por ABRA, *op.cit.* p. 346.
- 48 Entre las visitas y misiones de altos funcionarios gubernamentales norteamericanos a nuestro país durante el período en estudio se destacan: la visita del Vicepresidente Gore (20 al 22/3/94; la visita del Subsecretario de Comercio Jeffrey Garten (24 al 26/3/94); visita del Secretario de Agricultura Michael Espy (12 y 13/5/94); visita del Secretario de Comercio Ronald Brown (28 al 30/6/94); visita del Secretario Asistente Alterno Principal para Asuntos Políticos-Militares, Embajador Thomas McNamara y el Asesor en Asuntos Interamericanos del Consejo de Seguridad Nacional, Sr. Richard Feinberg (5 y 6/7/94); Visita del Subsecretario de Asuntos Políticos del Departamento de Estado Peter Tarnoff (24/8/94); Visita del Asesor para América Latina del CNS, Richard Feinberg y del coordinador de temas políticos de la Cumbre de Miami, Embajador Charles Gillespie (24/8/94); visita del coordinador para Asuntos de Contraterrorismo del Departamento de Estado, Embajador Phil Wilcox (6 y 7/9/94); visita del Secretario Asistente para Asuntos Político-Militares, Embajador Thomas McNamara (7/9/94); visita del Secretario de Defensa, William Perry (19 y 20/11/94); visita del Subsecretario de Comercio, Jeffrey Garten (13 al 15/2/95); visita del Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos, Alexander Watson (2 al 3/3/95); visita del Jefe del Estado Mayor Conjunto, General John Shalikashvili (7 al 9/3/95), visita del secretario de Comercio Ronald Brown (23/3/95); visita del Asesor presidencial Thomas McLarty (8 y 9/7/95), visita del coordinador para contraterrorismo, Phillips C. Wilcox (1 y 2/8/95); visita del Secretario del Tesoro Robert Rubin (1 y 2/12/95); vista de la delegación integrada -entre otros- por el Secretario de Estado Warren Christopher, Subsecretario de Asuntos Interamericanos Alexander Watson, Presidente de la NASA Daniel Goldin (29/2/96 y 1/3/96); visita del Secretario de Esta-

do para Asuntos Políticos Militares del Departamento de Estado, Thomas Mc Namara y del Secretario de Estado Asistente de Estrategia y Recursos del Departamento de Defensa (mayo/96); visita de la delegación integrada por el Secretario de Defensa, William Perry, Senador Robert Graham, Comandante del Comando Sur General Wesley Clark, Secretario Asistente para Asuntos Interamericanos embajador Jeffrey Davidow, Asesor de Asuntos Interamericanos del Consejo Nacional de Seguridad embajador James Dobbins. Visita del Asesor Presidencial, Thomas McLarty (noviembre/96).

Se excluyeron de este listado las visitas de legisladores y gobernadores, así como las del ex-Presidente Bush que fueron citadas en notas anteriores. La información presentada fue obtenida de las siguientes fuentes: Memoria detallada del estado de la Nación..., 1ro de marzo de 1995, *op. cit.*, p.49; Memoria detallada del estado de la Nación..., 1ro de marzo de 1996, *op. cit.*, p 78; Memoria detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Imprenta del Honorable Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1ro de marzo de 1997, p. 151.

- 49 TULCHIN, Joseph, *op.cit.*, p. 385 a 388.
- 50 Diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de febrero de 1995.
- 51 Los datos sobre la editorial de The Washington Post fueron tomados del Diario *La Nación*, Buenos Aires, 22 de marzo de 1995.
- 52 Diario *Clarín*, Buenos Aires, 25 de julio de 1995. Los otros países incluidos en la lista fueron: China. Indonesia, Corea del Sur, México, Brasil, Sudáfrica, Polonia, Turquía e India.
- 53 Diario *La Nación*, Buenos Aires, 23 de noviembre de 1995.
- 54 Diario *Clarín*, Buenos Aires, 27 de marzo de 1995, pág.19
- 55 La importancia de la agenda económica también se pone de manifiesto a través del número de funcionarios argentinos del área económica que visitaron Estados Unidos durante la etapa en estudio. A modo de ejemplo citamos: vista del Ministro de Economía, Domingo Cavallo y del Secretario de Comercio e Inversiones, Carlos Sánchez a Washington (24 y 25/1/95); visita del Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca, Felipe Solá a Washington (27/4/95); visita del Ministro de Economía, Roque Fernández (octubre de 1996). Todos ellos fueron recibidos por sus pares y abarcaron una amplia agenda de contactos oficiales.
- 56 Diario *Clarín*, Buenos Aires, 17 de mayo de 1997, p.26.
- 57 El BDC está co-presidido por el Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos y por el Secretario de Comercio. Su principal objetivo es crear un espacio de cooperación y generar un intercambio de información sobre asuntos comerciales, abarcando consideraciones en torno a temas como: identificación de oportunidades comerciales; mejoras en la distribución de la información sobre ambos mercados; expansión de las oportunidades de negocios; implementación de programas para el desarrollo de negocios/comercio y asistencia a las respectivas comunidades empresarias.
- 58 GRANILLO OCAMPO, Raúl, *op. cit.*, p.368.
- 59 DABAT, Alejandro, *La coyuntura mundial de los noventa y los capitalismos emergentes, Comercio Exterior*, vol.44, Núm.11., Mexico, noviembre de 1994.
- 60 Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Centro de Estudios para la Producción, "Inversiones de capitales estadounidenses en la economía argentina. Ránking de sectores según monto en millones de dólares. Período 1990-2000 (incluye inversiones en privatizaciones concretadas)", Buenos Aires, 1997.
- 61 Diario *La Capital*, Rosario, 23 de mayo de 1997, p.7.
- 62 GRANILLO OCAMPO, Raúl, *op. cit.*, p.358 y 359.
- 63 Estos datos fueron tomados de las estadísticas de Comercio Exterior "National Trade Data Bank", publicadas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
- 64 Diario *La Nación*, Sección Comercio Exterior, Buenos Aires 21 de febrero de 1995. Para hacer más efectivo este asesoramiento los empresarios argentinos puede recurrir a los 10 consulados que nuestro país posee en Estados Unidos o a la Embajada Argentina en Washington.

- 65 Entre los sectores privilegiados se encuentran: pesquero, frutihortícola, vitivinícola, productos alimenticios elaborados (miel, té, frutas desecadas, frutas, verduras y hortalizas en conserva, aceitunas y aceite de oliva, golosinas, pastas), aceites esenciales, productos químicos, manufacturas de cuero, materiales para la construcción, manufacturas de madera, muebles y sus partes, autopartes, instrumental y equipamiento médico quirúrgico y odontológicos, instrumentos de precisión. Algunas de las herramientas seleccionadas fueron: ferias y exposiciones; misiones comerciales, publicidad en medios especializados, organización de seminarios sobre oportunidades de comercio e inversión y estudios de mercado. Ver "Plan de Promoción del Comercio Exterior Estados Unidos 1995", Subsecretaría de Relaciones Comerciales Internacionales, Buenos Aires, 1995.
- 66 INDEC INFORMA, vol. 2, N.1, Buenos Aires, Febrero de 1997.
- 67 *Ibidem*, p 68. La información de 1996 es provisoria porque los datos correspondientes al mes de diciembre de 1996 están calculados sobre el 90% de la documentación aduanera.
- 68 Editorial de Marcelo Bonelli, "Documento secreto. Conflictos en las relaciones comerciales con los Estados Unidos", Diario *Clarín*, Buenos Aires 2 de octubre de 1996, p.5.
- 69 Diario *La Nación*, Buenos Aires, 1 de noviembre de 1995.
- 70 La información sobre los distintos temas de la agenda comercial bilateral fue tomada de GRANILLO OCAMPO, Raúl, *op.cit.* p.481 a 506 y Memoria Detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Imprenta del Honorable Congreso de la Nación, 1 de marzo de 1997, p.201 a 204.
- 71 Para un análisis puntual sobre el desarrollo de los acontecimientos en torno a la ley de patentes hasta 1994 ver BUSSO, Anabella, *Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina, en la obra de Varios Autores, La política exterior del gobierno de Menem*, editada por CERIR, *op.cit.* p. 73 a 83 y BUSSO, Anabella y LUZI, Nora, *Las relaciones externas de Argentina con América del Norte en 1994: más continuidad que cambios*, en ANUARIO 95, publicado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la U.N.de La Plata, Buenos Aires, 1995, p.58.
- 72 En este marco, se insertan acontecimientos del año 1995 como el veto parcial realizado por el PEN, el 18 de abril, sobre nueve artículos completos y varios incisos y párrafos. Un decreto reglamentario -que nunca llegó a regir- del 27 de abril que borraba varios puntos de la ley y posponía la discusión para después de las elecciones nacionales. La ratificación de la Ley aprobada en marzo con la mayoría de dos tercios necesaria para rechazar los vetos presidenciales. La propuesta del PEN de una ley correctiva que de como resultado una legislación intermedia entre las demandas de Estados Unidos y las de los laboratorios nacionales. La aceptación de los legisladores oficialistas para una ley correctiva que se aprueba el 20 de septiembre. El intento de Cavallo de introducir nuevos cambios vía la reglamentación de la ley con un decreto que -en opinión de los legisladores oficialistas- contraría el espíritu de la legislación. Los senadores hacen caer el decreto propuesto por el Ministro el 15 de noviembre, derogando la antigua ley de patentes Nro 111 (Economía había utilizado para la redacción del decreto 590 esa ley y el capítulo respectivo del GATT. Al derogar la ley y establecer que el GATT no requiere reglamentación el trámite debe iniciarse nuevamente). Las acciones del Senado contaban con el acuerdo de la Cámara de Diputados que haría lo mismo a la brevedad. El 16 de noviembre la Comisión de Industria dio un dictamen favorable a la ley aclaratoria aprobada el día anterior en el Senado. El 7 de diciembre la Cámara de Diputados aprobó el proyecto que derogaba la ley 111 y que ya contaba con media sanción del Senado. El 11 de diciembre el Canciller Di Tella admite la posibilidad de un nuevo veto. Cheek realiza una visita a la Cancillería para transmitir las opiniones que escuchó en distintas reuniones realizadas en Washington.
- 73 "Presiones sin remedio", editorial de Marcelo Bonelli, Diario *Clarín*, Buenos Aires, 5 de enero de 1996, p. 12.
- 74 Del total exportado en 1995 sólo el 29% fue a través del SGP; además para ingresar al SGP el país debe mostrar un ingreso per cápita menor a 8600 U\$S de acuerdo a los parámetros

- del Banco Mundial, motivo por el cual es probable que Argentina, prácticamente en ese nivel de ingresos, fuese excluida del sistema en forma independiente de la sanción. Por otra parte el sistema es de renovación anual y, en el caso argentino, el programa vencía en mayo de 1997, o sea que las sanciones se aplicaron 30 días antes de que venza por sí mismo.
- 75 Ver Comunicado de prensa del Secretario de Defensa de los Estados Unidos de América, William Perry, Williamsburg, Virginia, 26 de julio de 1995.
- 76 Memoria detallada del estado de la nación, 1ro de marzo de 1997, *op.cit*, p.119.
- 77 Diario *Clarín*, Buenos Aires, 8 de octubre de 1996, p.11.
- 78 RUSSELL, Roberto, *Los cambios actuales en la política exterior del Palacio San Martín: contextos diferentes y reducción del mapamundi*, SIMON, José Luis (coordinador) *Política exterior y democracia en el Paraguay y sus vecinos*, Editado por la Fundación Hanns Seidel, Asunción, Paraguay, noviembre de 1995.

CAPITULO III

ARGENTINA Y LA UNION EUROPEA: NUESTRO SEGUNDO OBJETIVO

Marta Cabeza

En este trabajo se abordarán las relaciones bilaterales entre la República Argentina y la Unión Europea, haciendo mención cuando se lo considere necesario a los contactos con los Estados europeos individualmente tratados. Para ello se seguirán los **temas de agenda** más importantes que en un segundo momento serán insertados en el diseño integral de la política de nuestro país hacia el resto del mundo. El período que cubre este artículo coincide con los últimos dos años de la primera presidencia del Dr. Menem, incluye el comienzo del segundo mandato presidencial y llega hasta nuestros días.

Se considera necesario hacer una aclaración conceptual sobre lo que se entiende bajo el concepto de “**relaciones bilaterales**”. El enfoque tradicional del sistema internacional considera a los Estados-nación como los sujetos más importantes y denomina relaciones bilaterales a los acercamientos y las interacciones que se producen entre dos de estos protagonistas. En este trabajo el uso del concepto no corresponde exactamente con esta definición tradicional ya que aquí se hablará de relaciones bilaterales aún cuando de una parte no se encuentra un Estado Nación sino una organismo internacional “sui generis”: la Unión Europea. Esta organización -que representa el modelo de integración entre naciones más avanzado a nivel mundial- contiene elementos de supranacionalidad pero no puede ser considerado una entidad política supranacional. Esto es así especialmente por el hecho que ella misma está formada por entidades **estatales que mantienen intacta su subjetividad internacional** y que a su vez se relacionan en modo autónomo e independiente con otras naciones y otros actores.

Las relaciones entre Argentina y la Unión engloban sólo ciertos aspectos de los lazos que vinculan nuestro país con los Estados europeos, ya que muchas veces se efectúan contactos y acuerdos formales con los países del Viejo Continente considerándolos individualmente, en unas relaciones Estado a Estado que por el momento parecen resistir a los deseos de integración en política exterior que los “europeístas” promueven.

Además, la política exterior de la Unión, o de la Comunidad Europea desde su creación hasta 1992, ha estado fuertemente influenciada por estas características particulares que ella tiene como actor internacional. Al no tratarse ni de un Estado Nación ni de una Unión de Estados con soberanía exclusiva, sino de una Unión de Estados Nacionales que siguen manteniendo amplios márgenes de soberanía se ha dado en la práctica una falta de unanimidad (y algunas veces de coherencia) en la política exterior de la Comunidad.

Las prioridades de la Unión Europea¹ con respecto a nuestro país en los próximos años estarán orientadas por sus **prioridades económicas**, encontrándose, como lo está, en plena transformación de su modelo de desarrollo y persiguiendo una mayor austeridad monetaria y un mejoramiento de las economías nacionales. El próximo esfuerzo al que se enfrentarán los pueblos europeos consiste en la creación de una moneda única que utilizarán (y de la que se beneficiarán) todos los miembros de la Unión Europea que logren respetar los parámetros económicos fijados en diciembre de 1991 en Maastricht que limitan déficit estatal, deuda pública, tasa de interés e inflación.

Estos objetivos se complican aún más con la existencia de altos y preocupantes niveles de desempleo en todos los países europeos, que influyen fuertemente las decisiones de los gobiernos. Toda medida de política exterior que pueda tener alguna consecuencia negativa sobre el nivel de empleo será fuertemente rechazada por los sindicatos y la opinión pública en general. Estas fuerzas pueden contar con el apoyo de grupos políticos de izquierda que ya actualmente ponen obstáculos para proseguir con una integración incondicional²

La prioridad que actualmente Europa asigna al aspecto económico interno sumado a la posible y consecuente disminución de la atención en los asuntos de política exterior de “los Quince” se une a una **percepción histórica** de América Latina como zona de influencia norteamericana, que se remonta a principios de este siglo, idea que se fortalece con la exclusividad de la hegemonía estadounidense a partir de la II Guerra Mundial. Este último factor, junto con la existencia de fuertes vínculos coloniales y razones geopolíticas, ha traído aparejado que Europa, en el pasado, se orientase hacia otras regiones (África y Asia) y que las relaciones con Latinoamérica se debilitasen. A pesar de esto, luego de la caída del Muro del Berlín, se puede identificar una **diversificación de la relaciones internacionales europeas** y un intento de incorporar a América Latina en un modo más intenso.

La UE es el principal suministrador de Ayuda Oficial al Desarrollo y también han sido muy importantes las inversiones exteriores (entre 1980 y 1989 América Latina recibió el 45,5% del total de ellas de Europa), pero es interés de la Unión intensificar aún más estas relaciones. La estrategia declarada³, ante la gran heterogeneidad del continente, es limitar los contactos de país a país o de bloque a bloque e incentivarlos entre sub-bloques regionales, sobre la base de **“regionalismo abierto”**, o sea, la cohesión de determinados grupos de países, pero sin levantar nuevas barreras. En otras palabras se desea que la acentuada interdependencia económica dentro de estos grupos regionales vaya de la mano con una liberalización y apertura del mercado hacia el resto del mundo.

1- LA REINSERCIÓN INTERNACIONAL ARGENTINA LUEGO DEL PROCESO DE REORGANIZACIÓN NACIONAL

Con la recuperación del sistema democrático en la República Argentina en 1983 se cambió radicalmente la política exterior del país, intentando diversificar las relaciones externas con el objetivo de conseguir mayores márgenes de autonomía. Después de una etapa caracterizada por el acercamiento *político-ideológico* de Argentina con la Comunidad Económica Europea -visitas del Dr. Raúl Alfonsín a diversos países de Europa y de figuras europeas de primer orden a Argentina- se pasó a un momento *económico*⁴ y se firmó en 1987 el Tratado de Asociación Particular con Italia y en 1988 el Acuerdo de Cooperación y Amistad con España. No obstante, la situación económica interna altamente inestable y la difícil situación política y social hicieron que los resultados de estos acuerdos no alcanzaran los efectos esperados.

2- ADECUACIÓN PRAGMÁTICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem, desde su ascensión al poder en 1989, ha privilegiado las relaciones con el mundo desarrollado, especialmente con los Estados Unidos. Dando prioridad al problema económico y a la necesidad de resolver la grave crisis por la que atravesaba el país, la administración Menem intentó una reinsertión internacional argentina que diera respuestas a estas prioridades. **Los objetivos de la política exterior serían coherentes y complementarios con los objetivos económicos en el interior del país**, tratando de eliminar los costos de una política confrontacionista. Se declaró así el alineamiento estratégico con Estados Unidos. Pero este alineamiento, sin dudas prioritario, no tenía por qué ser exclusivo, o al menos así se proponía desde los órganos del gobierno y se reflejaba en las metas proclamadas a nivel discursivo. En los espacios que restaban abiertos y disponibles en esta situación, era posible incorporar la Unión Europea como **otro actor con el cual intensificar los vínculos**. En 1990 el canciller Dr. Guido Di Tella declaraba abiertamente que la Comunidad Económica Europea era el **“segundo objetivo de la Política Exterior argentina”**⁵.

Simultáneamente a las políticas que promovían la integración regional en el marco del Mercosur, en el plano de las relaciones bilaterales con la Comunidad se producen avances concretos. Luego de la reanudación de relaciones diplomáticas con el Reino Unido el 15 de febrero de 1990 se firma en abril del mismo año, en Luxemburgo, el Acuerdo Marco de **Cooperación Económica entre la Comunidad Económica Europea y la República Argentina**, con resultados positivos tanto en la imagen internacional como en la economía argentina. Así, los países europeos participaron con capitales en el proceso de privatización de empresas públicas implementado por la Administración Menem y paralelamente

se dió una mayor colaboración en temas de interés para Argentina (cooperación nuclear y transferencia tecnológica, entre otros).

En noviembre de 1991 se abrió en nuestro país una Delegación de la Comunidad Europea que hace posible que los contactos que hasta el momento se hacían en la delegación existente en Santiago de Chile se lleven a cabo en nuestro país, otorgando una mayor importancia formal a Argentina.

2.1- El proteccionismo disfrazado

Otros de los hitos en el avance del progreso de las relaciones lo constituye la firma, a principios de 1992, del **Acuerdo de Control Fitosanitario, Veterinario y de Higiene Alimentaria** que ayuda a resolver algunos de los múltiples problemas sanitarios que obstaculizaban las exportaciones de productos alimentarios argentinos. Es el resultado de un proceso de armonización de normas sobre el comercio de productos de origen animal y vegetal entre ambas partes que se lleva a cabo desde 1990.

El argumento sanitario muchas veces ha sido usado como pretexto para encubrir medidas mercantilistas orientadas sólo a proteger el mercado europeo. El 15 de junio de 1996 se logró firmar un preacuerdo que si se concreta -con la aprobación del Plenario de la Comisión y del Consejo- sería un paso importante en este ámbito. Se trata del **“Acuerdo de Mutuo Reconocimiento de las Reglamentaciones Fitosanitarias y Sanitarias”**, gracias al cual la UE consideraría los certificados del SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Animal) como si fueran propios, lo que facilitaría las exportaciones. Argentina sería el primer país fuera de la Unión que obtendría este reconocimiento, que premiaría los esfuerzos que vienen realizando los productores agrícola ganaderos argentinos, y que se reflejan, entre otros hechos, en haber alcanzado ya por tercer año consecutivo la **ausencia de aftosa** en el país.

Este argumento se relaciona con otro que, históricamente, fue un tema de conflicto que en modo reiterado dificultó las relaciones entre nuestro país y la Unión Europea: el proteccionismo comercial que ésta última ejerce para defender a sus productos agrícolas frente a la competencia internacional, específicamente con la aplicación de la **Política Agrícola Común (PAC)**.

La PAC fue reformada y flexibilizada en 1992, reduciendo significativamente los subsidios y tratando de equiparar los precios internos con los internacionales. Sin embargo no se logró una eliminación total de los incentivos estatales. Se trató -básicamente- de sustituir las ayudas que provenían de los precios sostenidos artificialmente con una ayuda directa al productor que permitía mantener su ingreso. Esta modificación no satisfizo totalmente a los países afectados por el proteccionismo europeo aunque permitió desbloquear la Ronda Uruguay del GATT. La persistencia en las ayudas a los productores, que imposibilitan el libre juego de la oferta y la demanda internacional, provocó reclamos y quejas por parte de nuestro país en diversos organismos internacionales y fue

motivo de duras negociaciones (que no han logrado ningún éxito sustancial) en el momento de firmar el Acuerdo Macro del que hablaré más adelante entre la UE y el Mercosur.

Otro logro digno de mención es el reconocimiento oficial por parte de la Unión Europea del sistema argentino de certificación y control de productos orgánicos. Gracias a este nuevo reglamento -de marzo de 1997- los productores de nuestro país que elaboran alimentos ecológicos, es decir sin utilizar agroquímicos, podrán certificar esta característica a través de las empresas autorizadas por el gobierno nacional que hasta el momento son dos: Argecert S.R.L. y OIA S.A. Argentina comparte este privilegio sólo con Australia, Suiza, Israel y Hungría.

2.2- La promisoría cuestión pesquera

Una cuestión que evidenciaba rasgos conflictivos en la relación bilateral y en cual también se registraron avances es el tema pesquero.

A mediados de 1994, se firma con la Unión Europea el **Acuerdo de Pesca**, con fuertes beneficios para ambas partes. Con este tratado, nuestro país permite a los barcos de la Unión pescar 250.000 toneladas de pescados al año en aguas argentinas y facilita la creación de empresas conjuntas. La Unión concede como contrapartida una reducción de los aranceles necesarios para la entrada de productos pesqueros argentinos en el mercado único europeo.

En el año que siguió a la firma del tratado se celebraron dos reuniones de la Comisión Mixta encargada de aplicarlo y se lograron aprobar 37 proyectos en la primer reunión, con una importante participación de las provincias con litoral marítimo, y 17 proyectos en la segunda.

Cuando Argentina ratifica en 1995 la convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de Mar la Unión vuelve a prometer **rebajas arancelarias** para la merluza argentina, pero en la práctica se logran reducciones menores de las prometidas. Actualmente, la Unión Europea es el principal comprador de pescado argentino -con España y Holanda primeros en la lista de países miembros-, seguidos por Japón y Brasil. La política pesquera del gobierno del Dr. Menem difiere con la estrategia llevada a la práctica por el gobierno del Dr. Alfonsín, quien privilegió las concesiones pesqueras otorgadas -aún en guerra fría- a la Unión Soviética y a Bulgaria, provocando así resquemores en los países occidentales⁷.

Un nuevo avance en este ámbito se produjo el 10 de agosto de 1995 cuando el Ministro de Relaciones Exteriores Guido Di Tella junto con la Comisaria europea para la Pesca, Emma Bonino, resolvieron impulsar conjuntamente las **tareas de investigación sobre las especies ictícolas altamente migratorias** en las aguas adyacentes a la zona económica exclusiva argentina. El objetivo de esta acción conjunta es impedir la sobrexplotación que se lleva a cabo en las adyacencias de la zona de exclusión para garantizar la renovación de los recursos vivos marinos. Este compromiso refleja la aprobación de una convención para la

protección de especies migratorias a partir de la milla 201 en la Conferencia de Pesca de la Naciones Unidas. Estas tareas de investigación estaban previstas en el acuerdo de pesca firmado en noviembre del '93, que ya he mencionado.

2.3- El indispensable capital extranjero

El presidente Menem en su primer mandato ha realizado numerosas visitas oficiales a Estados miembros de la Unión Europea⁸. En todos estos viajes se reitera un tema en el cual Argentina tiene intereses directos: la inversión extranjera.

Es evidente que para que la economía nacional continúe creciendo necesita imperiosamente de un flujo importante de **capitales extranjeros**, ya que el mercado local no es autosuficiente. En el intento de atraer estos capitales otorgando condiciones que favorezcan su asentamiento en el país, la Rca. Argentina ha firmado acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones con Alemania, Bélgica, Francia, Finlandia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Reino Unido y Suecia, y también acuerdos para evitar la doble tributación con Alemania, Francia e Italia.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha firmado el 5 de octubre de 1994 un acuerdo marco sobre la financiación de proyectos de inversión en Argentina. Este acuerdo ya fue renegociado en estos últimos meses y firmado en marzo de 1997, habiéndose simplificado el mecanismo de beneficios tributarios. Entre los créditos concedidos por el BEI a Argentina se encuentran:

- crédito de 46 millones de ECUs (56 millones de dólares) a la distribuidora de gas natural de la zona norte de la Provincia de Buenos Aires, Gas Natural BAN, para la financiación de una planta de almacenamiento criógeno de gas en la localidad bonaerense de General Rodríguez,

- crédito de 70 millones de ECUs (92 millones de dólares) a Aguas Argentinas S.A. para la mejora del medio ambiente y la construcción de nuevas instalaciones colectoras y depuradoras de aguas residuales que atenderán a 540.000 habitantes de la zona norte del Gran Buenos Aires,

- crédito de 45 millones de ECUs (60 millones de dólares) al Ministerio de Obras y Servicios Públicos, para reforzar la red de carreteras del Mercosur en Argentina,

- crédito de 6 millones de ECUs (8,2 millones de dólares) a AILINCO, Prestatario privado Euro- Argentina, para la cofinanciación de la construcción de plantas de tratamiento y eliminación de residuos peligrosos en la provincia de Buenos Aires, con transferencia de tecnología europea⁹.

La política argentina para atraer fondos extranjeros -que fue simultánea a un contexto internacional favorable, debido a la existencia en los últimos tres años de una alta liquidez- ha dado buenos resultados ya que los flujos de inversión europea a Argentina han aumentado en modo considerable, así como las ci-

fras de dinero brindadas como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de parte de los miembros de la Unión.

También ha sido muy importante el aumento de ambos flujos en el caso de España, que cuenta con la mayor presencia entre los inversores extranjeros con aproximadamente el 25% del total. En octubre de 1995, en ocasión de la visita del Rey Juan Carlos a Argentina se firma el Acuerdo de Cooperación Económica y Financiera que regirá la relación económica especial entre los dos países por los próximos cinco años. A través de este acuerdo, el gobierno español ofreció mil millones de dólares de financiación que se destinarán a la compra de bienes y servicios españoles. El acuerdo también prevee el fomento de emprendimientos conjuntos con el apoyo de la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (Cofides).

Contrariamente, las relaciones económicas “especiales” **argentino-italianas** en el marco del Tratado para la Creación de una Relación Asociativa Particular de 1987, llamado también Tratado Rapia, atraviesan momentos difíciles por la reducción del presupuesto general de AOD italiano, que ha causado disminuciones en los compromisos externos en esta materia¹⁰. A pesar de este aspecto negativo, entre 1986 y 1994 el gobierno italiano ha realizado en Argentina aproximadamente 125 proyectos de cooperación y ha mantenido una presencia constante en la economía del país. Muchos de estos proyectos han tenido lugar en distintas áreas territoriales nacionales haciendo énfasis en sectores sociales particularmente afectados por la crisis como el sanitario y el educativo.

Digno de mención es el caudal de **inversiones francesas** que participa en la economía argentina con más de doscientas empresas. Entre 1989 y 1995 Francia invirtió en nuestro país más de 3500 millones de dólares, privilegiando los sectores de agua, teléfonos y electricidad, pero sin descuidar los rubros bancarios, automotores, industria pesada y bienes de consumo. La privatización de los aeropuertos será una nueva oportunidad de inversión para este país, cuyos diplomáticos señalan como obstáculo a superar la falta de armonización de las reglamentaciones fiscales en las provincias y manifiestan dudas acerca de la seguridad jurídica¹¹. La visita del presidente Jacques Chirac el 16, 17 y 18 de marzo de 1997 sirve para dejar “constancia formal” de estas importantes vinculaciones económicas.

Considerando la UE en su conjunto, los **fondos comunitarios para la cooperación** han aumentado en modo importante desde 1990 hasta la actualidad, y Argentina es el tercer receptor latinoamericano de la ayuda europea precedido sólo por México y Brasil.

2.4- La espinosa relación británica

Con respecto a la siempre **sensible relación con Gran Bretaña**, se ha logrado firmar un acuerdo sobre la **exploración conjunta de petróleo** en la plataforma marítima de la zona de Malvinas en setiembre de 1995, coronado, al mes

siguiente, por el encuentro que tuvo lugar entre el Presidente Menem y el Primer Ministro Major con motivo de cumplirse el 50º aniversario de la creación de la ONU en la ciudad de New York. El acuerdo dictamina que Argentina recibirá el 33% de las regalías producidas por la explotación en aguas orientales de las islas y el 50% de las del flanco occidental.

Las voces sobre una posible eliminación por parte de Argentina del “paraguas sobre la soberanía” -cláusula que hace referencia a la posibilidad de negociar sobre temas de interés común sin que se “invaliden ni modifiquen las posiciones de principio de las partes” sobre el tema de la soberanía de las islas- han sido desmentidas fervientemente por nuestra cancillería.

2.5- Nuevas interacciones

En un escenario internacional donde el accionar exclusivo del estado nacional ha sido superado, también es posible encontrar **novedosas interacciones entre la Unión Europea y las unidades provinciales argentinas**, verificando un protagonismo cada vez mayor de las provincias en la política exterior¹². Un claro ejemplo de la gestión de las relaciones internacionales por parte de los gobiernos provinciales es el de la administración de Santa Cruz, que ha logrado obtener ayuda económica europea para llevar adelante proyectos locales. Existe un plan de asistencia a estados provinciales con litoral marítimo a través del cual la UE brinda apoyo económico y en este ámbito en febrero de 1997 fueron aprobados seis emprendimientos acuícolas al gobierno de **Santa Cruz**. Estos proyectos permitieron -entre otras realizaciones- la concreción de un criadero de salmones y truchas en las aguas de la bahía del puerto de San Julián. En estos emprendimientos se incluye el aporte de dos millones de dólares, enviados en modo periódico, que permitirán la continuación de esta iniciativa piloto y de otros programas con centollas y moluscos bivalvos¹³.

3- LA POLITICA EXTERIOR DEL MERCOSUR COMO UNA NUEVA VARIABLE EN LA RELACION.

Como resultado de más de un año de negociaciones, el 15 de diciembre de 1995 se firma en Madrid -ante la presencia de los Jefes de Estado y de Gobiernos de ambos bloques- el **Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes**, por otra. Este tratado cubre la cooperación económica y comercial, así como la preparación de la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales entre las dos regiones, como etapa preparatoria para la negociación de un Acuerdo de Asociación interregional. La primera fase de la creación de una zona de libre comercio finaliza-

rá en el 2001 y si se logran los progresos esperados se procederá a una segunda etapa.

La originalidad de este acuerdo, como declaró el Comisario Europeo para las Relaciones con América Latina, el español Manuel Martín, “consiste en el hecho que se trata del primer tratado de este tipo que la UE firma con un espacio aduanero que no tiene una frontera física con los Quince”¹⁴. El Mercosur junto con la Unión Europea suman 560 millones de consumidores.

El futuro del comercio entre Argentina y los países miembros de la UE será condicionado por este convenio. No obstante, las relaciones bilaterales en materia de inversiones y cooperación siguen teniendo una fuerte importancia.

En el texto de dicho Acuerdo Marco se establece una “cláusula de mantenimiento de las relaciones bilaterales” donde se defienden claramente las capacidades de los Estados miembros de ambas “partes” de llevar a cabo todas las acciones bilaterales que se consideren necesarias como así también de firmar nuevos acuerdos¹⁵.

Para determinar hasta qué punto las futuras relaciones Argentina- Unión Europea continuarán desarrollándose a **nivel bilateral** será necesario considerar el **nivel de integración en cuanto se refiere a las decisiones en Política Exterior** que nuestro gobierno está dispuesto a alcanzar con sus pares del Mercosur. Cuanto más conjunto e integrado sea este accionar internacional más subordinadas al futuro del Mercado Común del Sur estarán las relaciones directas de Argentina con la Unión Europea. Ya existen algunos ejemplos de una política concordada de los países de la subregión ante la UE: cuando Argentina y Brasil negociaron conjuntamente para conseguir un incremento de la cuota Hilton por parte de la Comunidad Europea sobre la base de las cuotas que no aprovecha Estados Unidos por preferir el mercado japonés¹⁶. Será necesario seguir analizando los logros de estas acciones conjuntas para determinar el grado de posibilidad de una política exterior hacia la Unión coordinada con nuestros pares del Mercosur.

Actualmente, se está preparando la reunión cumbre que fue planificada por el acuerdo marco. Esta reunión tiene como objetivo mantener activa la relación, hasta que se realicen las reuniones económicas en el '98, que serán más concretas y de mayor interés para ambas partes.

Entre los temas que más interesan a los europeos se encuentra el narcotráfico, y estrechamente ligado a éste, el lavado de dinero que esta actividad ilegal implica y necesita. Este argumento dentro del Mercosur es sumamente conflictivo por la existencia de diferentes visiones y de diversas situaciones jurídico-legales. No olvidemos que un país como Uruguay, con su sistema bancario basado en un secreto garantizado, basa gran parte de su economía en los flujos de capitales internacionales, siendo imposible caracterizarlos como ilegales o no. Tampoco entre los restantes países del Mercosur existe una convicción generalizada de la necesidad de una lucha conjunta para desbaratar las mafias del narcotráfico y el lavado de dinero. La necesidad de compatibilizar las jurisdicciones, primer paso hacia una resolución -al menos parcial- del problema, aparece clara

ante los ojos de los europeos pero no ante las fuerzas políticas y económicas mercosureñas.

Con respecto a los **temas de agenda** que serán llevados a la reunión política por parte de nuestros países, la discusión con los representantes brasileros -componentes esenciales del Mercosur- está recién iniciando. Una exigencia de la Unión Europea es que no se vuelvan a repetir los temas tratados con el Grupo de Río, requisito no fácil de respetar ya que este Grupo es tan abarcativo y amplio en sus intereses que trata y pretende acordar sobre todos los temas posibles¹⁷.

La credibilidad de la Unión en el Mercosur es naciente y muy incipiente. Las dudas que restan se basan en la escasez de institucionalización de la integración, principalmente en la falta de un órgano permanente y de una Corte Suprema de Justicia que pueda dictaminar sobre los problemas que surjan entre los Estados miembros.

4- A MODO DE CONCLUSION

Al hacer un balance general de la política exterior de la Administración Menem desde su llegada al poder hasta la actualidad se puede notar algunas **continuidades en el enfoque de las relaciones con la Unión Europea**, que se mantienen durante los dos mandatos presidenciales. Estas continuidades se basan en la persistencia de determinados objetivos:

- lograr acuerdos sectoriales (pesca, inversiones, etc.)
- disminuir los costos que provocan las políticas confrontacionistas en temas político-ideológicos (ej.: extradición de Priebke a Italia, votos en la ONU a favor de la investigación sobre los derechos humanos en Cuba).
- alcanzar una coherencia entre la política exterior argentina y la política exterior concertada en el Mercosur,
- mejorar las condiciones para atraer inversiones al país (acuerdos para evitar la doble tributación y tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones).

La Unión Europea continúa siendo nuestro **segundo objetivo** en Política Exterior, aún cuando pareciera que ha tenido lugar un relativo enfriamiento de las relaciones. Esta sensación acerca de la disminución de la importancia del objetivo surge especialmente cuando se comparan las fervientes negociaciones - coronadas frecuentemente con acuerdos y tratados- de los primeros años de la administración Menem con el accionar de nuestros representantes durante los últimos años estudiados. Probablemente se trata de un razonable equilibrio luego de una época de renovación y novedades, ya que en la nueva inserción internacional que el presidente argentino le ha otorgado al país, la Unión sigue siendo un referente válido y un socio importante, ubicado sólo un paso detrás del partner privilegiado: los EEUU.

NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1 Con el Tratado de Maastricht, firmado el 10 de diciembre de 1991, las comunidades europeas toman el nombre de Unión Europea, adicionando a la tradicional meta de un mercado único, los objetivos de cooperación en Política Exterior y Seguridad Común y en Justicia y Asuntos Inter-nos.
- 2 Puede citarse como ejemplo Refundación Comunista en Italia, que luego del fortalecimiento político en las elecciones generales de Abril de 1996 propone una prórroga en la creación de la moneda única y el retiro de Italia de la Nato.
- 3 Diario "El País", Madrid "La UE coloca las relaciones con América Latina entre sus prioridades", 27 de Octubre de 1995.
- 4 Esta periodización fue elaborada por Pedro Romero en "Argentina ante el año de Europa" en el libro "La política exterior del Gobierno Menem", AAVV, CERIR, Rosario, 1994.
- 5 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 Pro-yectos de Investigación nº2 CERIR, Rosario, Diciembre 1991.
- 6 Entre los gobiernos de Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina comienzan a delinearse el Mercad-o Común del Sur (MERCOSUR) con el objetivo de potenciar sus economías liberalizando y facilitando el intercambio comercial en la región. Esta iniciativa es apoyada por la Comunidad, que se caracteriza por la ayuda y el asesoramiento otorgado a todos los intentos de integración regional. La Unión Europea es un ejemplo de bloque regional, pero en su esquema no se plan-tea en ningún modo una incompatibilidad entre integración regional y multilateralismo. El Parla-mento Europeo hizo explícito su interés en que el proceso de integración se profundice por con-siderar que tiende a reforzar la democracia parlamentaria y pluralista, ya que crea condiciones más idóneas para el desarrollo económico.
- 7 Durante la 6ta. reunión de la Comisión Mixta Argentino-Rusa en mayo de 1992 se acuerda la fi-nalización del Acuerdo Marco de Pesca, situación que se efectiviza en mayo de 1993. Además se reduce del 50% la flota que estaba operando y se establece el mecanismo de reconversión a pabellón argentino de los barcos rusos. Ver "El adiós a los "Socios Discretos". Nuevas reali-dades de la vinculación argentina con las republicas soviéticas" de Graciela Zubelzú de Bacigalu-po en "La política exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato" Ediciones CERIR, Rosario, 1994
- 8 Ha visitado tres veces Alemania y España y una vez Austria, Italia, Suiza y Francia. En diciem-bre viajó nuevamente a España, ocasión en la firmó el acuerdo entre la UE y el Mercosur, en febrero de 1996 visitó Francia y en junio viajó a Bélgica, visitando el 11 y el 12 de ese mes la sede de la Comisión de la Unión Europea.
- 9 Información recogida del informe "Unión Europea y Argentina, protagonistas de una historia en común", de la Delegación de la Comisión Europea en la Argentina, Buenos Aires, 1996.
- 10 "Argentina en los '90: Avances y Perspectivas durante el gobierno de Menem", Dossier del Ins-tituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, memo, Madrid, 1995.
- 11 *La Nación*, 15 de marzo, pag. 13.
- 12 Para ampliar este argumento se puede consultar "Las Provincias y sus relaciones externas. Fe-deralización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?" de Myriam Colacraí de Trevisan y Graciela Zubelzú de Bacigalupo. en Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie Documentos de Trabajo Nº 6. CERIR, Diciembre de 1994.
- 13 *Clarín Rural*, 15 de febrero de 1997, pag. 13.
- 14 Diario *Il Sole 24 Ore*, Milán, 16 de Diciembre de 1995.
- 15 Roberto y Molina del Pozo, Carlos, *op. cit.*, Ediciones Ciudad argentina, Buenos Aires, 1996, pags. 59-60.
- 16 Bizzozero, Lincoln "La relación entre el Mercosur y la Comunidad Europea. ¿Un nuevo paráme-tro de vinculación?", en Revista Estudios Internacionales, Año XXVI, Enero Marzo 1993,
- 17 Esta información fue obtenida en una entrevista con el Subdirector del área de Europa Occiden-tal de la Cancillería argentina, Ministro Carlos E. Houssay, relizada el 12 de marzo de 1997.

CAPITULO IV

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: MULTIPLICACION Y DIVERSIFICACION.

Graciela Zubelzú de Bacigalupo

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La fragmentación de la URSS en 1991, el violento estallido de Yugoslavia y la pacífica secesión de Checoslovaquia han modificado profundamente el escenario europeo. En consecuencia, la clara distinción entre Europa Occidental y Europa Central y Oriental vigente durante la guerra fría ha sido superada por el proceso de cambio abierto a partir de 1991, o antes aún con la reunificación alemana.

En la actualidad, los veintisiete estados que antes conformaban Europa Central y Oriental, no manifiestan una voluntad común de asociación, ni existen instituciones que los aglutinen. Por lo tanto, abordo como objeto de este capítulo una región que no se reconoce como tal¹, sólo por el peso de la costumbre y en tanto todavía no se han consolidado formas alternativas de asociación².

Un adecuado enfoque de la vinculación de Argentina con los estados de la zona, requiere en primer lugar tener en cuenta los cambios producidos en la propia condición de muchos de los Estados, que derivó en secesión consensuada -Checoslovaquia-, de fragmentación pacífica -Unión Soviética- y de disolución violenta, como en la ex-Yugoeslavia. Este proceso condujo tanto a un **incremento cuantitativo en el número de actores, como a una mayor complejidad y heterogeneidad en las agendas bilaterales.**

En el caso argentino, el área política de la Cancillería -la Dirección de Europa Central y Oriental- pasó de atender las cuestiones referidas a ocho países a ocuparse de veintisiete. Esta **multiplicación de los actores constituyó el fenómeno más visible, y el que exigió respuestas inmediatas.** Dicho proceso ha imprimido una característica central a las relaciones de la Argentina con los países del área, que la diferencian de otras regiones tratadas en este libro.

EL PROTAGONISMO DEL AREA POLITICO-DIPLOMATICA

Tradicionalmente los países de Europa Central y Oriental no han tenido un lugar preponderante en la agenda de la política exterior argentina³. Esta constante no ha sido quebrada por la política exterior de la administración Menem. Sin embargo, el fenómeno de la multiplicación de actores del área, exigió una atención particular de los “decision-makers”. Así, resoluciones políticas sobre el reconocimiento de Estados, el establecimiento de relaciones y la apertura de sedes diplomáticas y consulares⁴ constituyen el elemento más relevante durante la etapa correspondiente al primer mandato del Presidente Menem y otorgan al área político-diplomática un protagonismo indiscutido, que se prolonga en el segundo período de su administración.

Este proceso se inició con el reconocimiento de los Estados Bálticos en 1991 y se extendió hasta el de la República de Macedonia el 11 de diciembre de 1995. Obviamente esto ya indica diferentes “tiempos” en el desarrollo de las relaciones bilaterales con la Argentina, que se suman a otros factores que contribuirán a su diversificación. A su vez, de manera simultánea al proceso de incorporación de nuevos actores en el universo de las relaciones bilaterales, la Argentina continuó desarrollando sus vínculos con estados del área que, aunque no sufrieron modificaciones en su calidad de tal, impulsan transformaciones profundas en sus sistemas políticos y económicos. En relación a éstos la política exterior de la administración Menem, busca “acompañar y alentar estos cambios, en tanto ellos tienen como metas principales la instauración de regímenes democráticos de gobierno, la transición de economías centralmente planificadas a economías de mercado, el respeto por los derechos humanos y las minorías, y la observancia de políticas exteriores basadas en principios internacionalmente reconocidos”.⁵ En este marco de coincidencias ideológicas con las políticas impulsadas en la mayor parte de los estados de la zona⁶ el gobierno argentino también ha manifestado su apoyo a nivel multilateral, copatrocinando su ingreso como miembros de Naciones Unidas, con el objeto de favorecer su rápida inserción internacional.⁷

Ante un escenario subregional altamente complejo y dinámico y con el objeto de **destacar las notas centrales de las relaciones bilaterales de la Argentina con los “viejos” y “nuevos” actores del área, diferencio tres niveles de desarrollo. Esta distinción responde principalmente al criterio político-diplomático en razón de su protagonismo y reconoce al interior de cada grupo distintos grados de heterogeneidad.**

En primer nivel, distingo **los vínculos que la Argentina ha desarrollado y consolidado con la Federación de Rusia** (como estado continuador de la URSS), **Rumania, Polonia, Hungría, la República Checa y Bulgaria.** En algunos de estos casos las relaciones bilaterales son centenarias.⁸ En el período que considera este trabajo, las relaciones bilaterales con estos países exhiben una actividad político-diplomática intensa. Por un lado, como se verá seguidamente la mayoría de las máximas figuras políticas de estos estados han visitado la Argen-

tina. También se han producido numerosas misiones a nivel ministerial.

En la esfera político-diplomática de las relaciones **argentino-rusas**⁹, quizá la nota distintiva sea la falta de un encuentro al más alto nivel gubernamental, es decir, entre los presidentes Menem y Yeltsin. Aunque ello le restó impulso adicional al trabajo rutinario de los distintos organismos burocráticos, fue parcialmente compensado por numerosas visitas de altos funcionarios¹⁰. La existencia de un conjunto de cuestiones en la agenda bilateral, hacen que esta relación sea fluída. A la negociación referida a cuestiones sanitarias, impositivas y de garantía de inversiones, se suma el seguimiento del Convenio Técnico-Militar, así como también las misiones comerciales encabezadas por los gobernadores de Buenos Aires y Córdoba.

En el caso de la **República Checa**, a la visita del Primer Ministro Klaus en abril de 1994, le siguió la del presidente Vaclav Havel en setiembre de 1996. En esta oportunidad se suscribió un Convenio Económico que se compromete a “promover y crear condiciones favorables para el incremento de inversiones extranjeras”, que apunta principalmente a alentar la futura instalación de la automotriz checa Skoda en la provincia de Tucumán¹¹.

Las relaciones con **Polonia** se han visto fortalecidas como consecuencia de la visita del entonces presidente Walesa en febrero de 1995. En aquella oportunidad se entrevistó con el Presidente Menem, el Presidente de la Corte Suprema y autoridades del Congreso y se firmó el Memorandum de Entendimiento y Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia¹². Walesa regresó a la Argentina para dictar una serie de conferencias a principios de 1997, oportunidad en la que no descartó la posibilidad de volver a presentarse como candidato a la presidencia de su país.¹³

También visitó la Argentina en julio de 1993 el entonces presidente de **Rumania**, Ion Illiescu,¹⁴ acompañado de una comitiva que incluía funcionarios de alto rango y empresarios. En aquella ocasión se firmaron un Acuerdo de Supresión de visados y pasaportes diplomáticos y un Convenio de Promoción y Protección recíproca de inversiones.¹⁵

En el caso de Hungría, el presidente Goncz realizó una visita al país en abril de 1997, con el objetivo de profundizar y renovar los lazos tanto políticos como comerciales.¹⁶ Previamente, tanto el entonces canciller Jerszensky en marzo de 1992, como el canciller Koncs en marzo de 1997 habían visitado la Argentina, y mantenido entrevistas con el presidente Menem y el canciller Di Tella.¹⁷ **Hungría**, así como otros países que indicaré posteriormente, ha mostrado interés en conocer la implementación de las reformas económicas llevadas a cabo por la administración Menem. Esta inquietud motivó nuevos contactos bilaterales. Así, durante 1993 la representación argentina en Hungría trabajó junto con las autoridades del gobierno húngaro para interiorizarse de la experiencia argentina con relación al plan de convertibilidad. Esto derivó en la visita del entonces Secretario de Ingresos Públicos Carlos Tacchi y un grupo de asesores y posteriormente dos visitas de funcionarios húngaros.¹⁸

En este grupo incluyo a **Bulgaria**, país con el que la Argentina mantiene relaciones bilaterales de antigua data. Estos vínculos se han concentrado tradicionalmente en el área comercial, la cual recibió un estímulo adicional con el Acuerdo Pesquero suscripto por ambos gobiernos en 1986. Aunque enmarcadas en un contexto distinto, las relaciones argentino-búlgaras continúan mostrando signos relativamente alentadores en el aspecto comercial y en relación a proyectos de cooperación horizontal. En este caso aunque no se realizaron visitas al máximo nivel político, se concretaron numerosos viajes de ministros y viceministros.¹⁹

En claro contraste con la intensa actividad político-diplomática que despliegan estos países para potenciar su inserción, **la política exterior argentina** -que ha actuado en su favor en distintos foros internacionales y a través del reconocimiento inmediato de los nuevos estados- **no ha exhibido un ejercicio activo de la diplomacia directa.**²⁰ En este sentido, y con excepción del viaje del presidente Menem a la entonces URSS en 1990, **no ha habido visitas presidenciales a ningún país del área.**²¹ Por su parte, **las misiones del canciller Di Tella han sido selectivas y escasas, si se toma en cuenta la regla de la reciprocidad vigente en las prácticas diplomáticas.** Sólo **Rusia -ocasión en la que también visitó Turkmenistán- Hungría, República Checa y Ucrania** han constituido los destinos de las misiones del canciller argentino.

La visita de Di Tella a Moscú en mayo de 1994 despertó gran interés en las máximas figuras políticas tanto del gobierno como de la oposición. Entre los contactos con los primeros cabe destacar la entrevista con su par Kosyrev, oportunidad en la que se firmaron varios acuerdos²² y se analizaron diversos temas de la agenda internacional, como por ejemplo la crisis en la ex-Yugoslavia, dado que Argentina era en aquel momento miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Además, el canciller argentino dialogó con los máximos protagonistas de la política rusa, tales como el ex primer ministro Gaidar, el conductor del bloque parlamentario "Yabloko", Yablinsky, el líder del Partido Democrático Zhirinovsky, el comunista Ziuganov -quien en 1996 compitiera con Yeltsin por las elecciones presidenciales- e incluso con el ex vicepresidente Rutskoi.²³

Durante su visita a **Hungría**, el canciller trascendió el ámbito exclusivamente bilateral.²⁴ En relación a éste, se entrevistó con el presidente Goncz, el canciller Jeszenky y el presidente del Parlamento Szabad, quien poco después visitó Buenos Aires y mantuvo encuentros con legisladores argentinos. Además en aquella ocasión el canciller reunió en Budapest a los embajadores argentinos acreditados en los países del área. Ante ellos, y respecto a Europa Central y Oriental, Di Tella subrayó "las oportunidades excepcionales, que pueden no repetirse, por lo cual si se actúa a tiempo se podrán obtener beneficios extraordinarios para el país".²⁵ Sin embargo, como señaló más adelante al abordar el aspecto económico de las relaciones bilaterales, los países de Europa Central y Oriental sólo más recientemente parecen ser considerados como mercados o socios más atractivos.

Un segundo nivel de desarrollo se observa en las relaciones bilaterales de la Argentina con estados que aunque su independencia sea reciente,

evidencian un carácter dinámico. Tal el caso de los vínculos con **Ucrania, Croacia y Armenia**, que exhiben avances concretos ya sea de manera integral o en algún área en particular. En estos tres casos las colectividades de cada uno de esos países radicadas en la Argentina, han actuado tanto difundiendo sus propias culturas como impulsando diversos contactos con sus países de origen.

En el caso de **Ucrania**, a partir del temprano reconocimiento de su independencia (diciembre 1991) realizado por el gobierno argentino, las relaciones bilaterales han mostrado un continuo progreso. Tal vez sólo el hecho de constituir vínculos recientes que necesitan consolidarse, justifiquen la inclusión de Ucrania en este segundo grupo y no en el primero. Pero de mantenerse y profundizarse los múltiples contactos y acuerdos, Ucrania estará en el corto plazo, entre los principales interlocutores de la Argentina en el área. Así parece indicarlo, por un lado el interés manifestado por el máximo nivel político ucranio en sus visitas a Buenos Aires: el presidente Kuchma, acompañado por el canciller Udovenko y el ministro de Economía, mantuvieron reuniones con sus pares argentinos en octubre de 1995.²⁶ Por otro, cabe destacar que los contactos al máximo nivel tuvieron continuidad con las misiones del entonces vice-canciller Petrella (agosto 1995)²⁷ y con la del canciller Di Tella (noviembre 1996).²⁸

De manera similar, las máximas figuras políticas **croatas** han mantenido en Buenos Aires encuentros con sus pares argentinos. En noviembre de 1994 visitó la Argentina el presidente Franjo Tudjman, oportunidad en la que se suscribieron los siguientes acuerdos: de supresión de visas en todo tipo de pasaportes, de Promoción y Protección recíproca de inversiones, de Cooperación Económica y Comercial y de Cooperación Científica y Tecnológica.²⁹ Previamente, el canciller croata Mate Granic había sido recibido en Buenos Aires por el presidente Menem y por su par Di Tella.³⁰

Las relaciones con **Armenia** se centran casi exclusivamente en el terreno político-diplomático y evidencian el fuerte protagonismo de la colectividad. Esta por medio de sus actividades estimula contactos al acercar figuras políticas armenias a nuestro país, plantea temas de su interés a nivel del Congreso Nacional y contribuye materialmente para que puedan concretarse diversas iniciativas.³¹

También merece señalarse que tanto Ucrania³², como Croacia³³ y Armenia³⁴ abrieron sus sedes diplomáticas en nuestro país, de manera casi inmediata al establecimiento de relaciones bilaterales. El gobierno argentino ha actuado recíprocamente en el primero de los casos.

Un tercer nivel -en el que destaco un mayor grado de heterogeneidad- reúne en un amplio espectro de vínculos bilaterales, tanto a aquellas relaciones que presentan un escaso desarrollo como a las que exhiben un carácter más bien formal. Prueba de ello, es el hecho que la Argentina maneja estas relaciones en la mayoría de los casos a través de embajadas concurrentes: **Albania** desde Italia, **Bosnia-Herzegovina** desde Austria, **Moldova** desde Rumania, **Eslovaquia** desde República Checa, **Lituania, Letonia y Estonia** desde Finlandia, **Belarús, Georgia, Azerbaiján, Turkmenistán, Kazajstán, Kirguistán y Uzbekistán** desde Rusia. En tanto el establecimiento de relaciones diplo-

máticas con **Macedonia y Tadjikistán** están en proceso de negociación, aunque en este último caso la crítica situación interna ha frenado los procedimientos de rutina.

Dentro de este tercer conjunto de países, algunos muestran un mayor interés en la relación bilateral con la Argentina. Así, por ejemplo, tanto **Albania** como **Eslovenia y Eslovaquia** han abierto sus embajadas en Buenos Aires. También funcionarios de aquel último estado y de **Moldova** han viajado a nuestro país con el objetivo de conocer la experiencia argentina en materia de privatizaciones y de política impositiva y bancaria.

En el caso de **Lituania**, el entonces presidente Brazauskas, se convirtió en el primer jefe de un estado báltico en visitar la Argentina, oportunidad en la que mantuvo una reunión de trabajo con el presidente Menem y firmó un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

El particular caso de las relaciones con **Turkmenistán**, país que visitó el Canciller Di Tella cuando viajó a Rusia, se caracteriza por la existencia de inversiones argentinas en dicho país.³⁵

Las relaciones bilaterales con la **República Federal de Yugoslavia** -que comprende Serbia y Montenegro- han estado sujetas o condicionadas por las resoluciones de Naciones Unidas.³⁶ El gobierno argentino, tomando en cuenta tanto la resolución 1022 del Consejo de Seguridad de 1995 -que suspende las sanciones impuestas oportunamente- como la firma de los tratados de paz de Dayton, ha impulsado iniciativas tendientes a restablecer los contactos políticos y a normalizar las relaciones bilaterales en todos sus aspectos.³⁷ En este marco de recomposición se inserta la visita del vicepresidente del gobierno yugoslavo Jovan Zebic, en octubre de 1995. Esta misión apuntó a renovar los vínculos en el marco de la reinserción del país en la comunidad internacional y a conocer el programa económico argentino para su eventual aplicación en la actual reestructuración económica de Yugoslavia.³⁸ Posiblemente con el objeto de no herir susceptibilidades, pareciera haberse dado a la visita un contenido más bien económico.³⁹

LA CUESTION MIGRATORIA

Desde que fuera abordado en la obra anterior, como un tema en aquel momento novedoso y vinculado exclusivamente al área de Europa Central y Oriental, la cuestión migratoria ha sufrido variaciones de peso. La creciente relevancia del tema en la agenda bilateral de la Argentina con un conjunto de países, el debate que generan los intentos de legislar sobre la cuestión, las disputas organizacionales -que también implican diferencias de fondo en la percepción del problema- entre la Cancillería y el Ministerio del Interior y la existencia de actores no estatales que pesan decididamente a la hora de tomar decisiones, exigen en la actualidad un capítulo propio dedicado al tema migratorio en la política exterior

argentina.⁴⁰ Por razones de extensión y de correspondencia temática me limitaré a señalar las principales avances referidos a Europa Central y Oriental. A partir de una serie de declaraciones de las máximas figuras políticas argentinas destinadas a atraer a potenciales inmigrantes del este europeo, se estableció para los pobladores de esta zona un tratamiento migratorio especial,⁴¹ que consiste en la posibilidad de recibir un permiso de ingreso temporario por un año.

Según fuentes oficiales⁴², **este tratamiento especial, ha dado lugar a una creciente corriente migratoria desde Ucrania⁴³, que alcanza las 2.300 personas a fin de 1996.** Si se complementa esta cifra con otra que indica la intención de inmigrar -hasta noviembre de 1996, 18.000 personas habían iniciado los trámites de emigración en la sección consular en la Embajada argentina en Kiev- puede suponerse que estos niveles de inmigración se mantendrán en los próximos años. **Otro elemento que revela la mayor importancia relativa de Ucrania, en función del origen migratorio, es la entrega en oportunidad de la visita a la Argentina del presidente Kuchma, de un borrador de un convenio de migración. Luego de diversas negociaciones se propuso llevarlo a la firma de ambos gobiernos en enero de 1997.** Entre sus principales puntos se destaca el otorgamiento de un permiso de ingreso al país en carácter de residente permanente a los nacionales de ambos estados, el derecho de éstos a establecer en forma independiente una cuota anual migratoria para obtener el visado para residencia permanente y las acciones conjuntas destinadas a evitar la inmigración ilegal. Además, a fin de estimular la inserción cultural y laboral de los inmigrantes, el Convenio compromete a las partes a promover el reconocimiento recíproco de títulos y certificados de estudios, así como a facilitar la enseñanza del idioma⁴⁴ y de conocimientos generales del país receptor.

En relación a **inmigrantes de otro origen**, los datos oficiales indican “según la información provista por las representaciones consulares del área, el ingreso a nuestro país, en calidad de inmigrantes, de **500 ciudadanos provenientes de la Federación de Rusia y 100 ciudadanos de las repúblicas de Armenia, Belarus, Bulgaria, Georgia, Letonia, Moldova, Polonia, Uzbekistán y Rumania.**⁴⁵ Sin embargo, en el **caso armenio**, fuentes calificadas⁴⁶ han señalado un número mayor de inmigrantes de ese origen, que alcanzaría aproximadamente a las 600 personas en estos últimos años.⁴⁷

También se está trabajando en la preparación de programas destinados a Polonia, Hungría y Rusia.⁴⁸ Ello lleva a conjeturar que el interés de los inmigrantes de Europa Central y Oriental por intentar radicarse en la Argentina, es persistente aunque cuantitativamente escaso.

LA COOPERACIÓN CIENTIFICO-TECNOLOGICA.

La cooperación científico-tecnológica con los países de la región, particularmente los comprendidos en el primer grupo, constituye un ingrediente impor-

tante en las relaciones bilaterales. Con algunos de estos países ya se han fijado convenios es esta área, mientras otros están en negociación.

En el primer caso, el Ministro de Educación, Juventud y Cultura Física de la **República Checa** ha suscripto un Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) en marzo de 1996.⁴⁹ Otros convenios de cooperación están siendo negociados. Tales los casos de un acuerdo de Cooperación Científica y Técnica con la **Federación de Rusia** y la propuesta **polaca** para un nuevo acuerdo en materia de investigación científica y tecnológica que reemplazaría al firmado en 1984.

También en el caso de **Ucrania**, el gobierno argentino presentó un proyecto de acuerdo en ocasión de la visita del canciller Di Tella a Kiev.

Por otra parte, en el marco del Fondo Argentino para la Cooperación Horizontal (FOAR) existen varios proyectos en ejecución con **Bulgaria** en temas como: uso pacífico de la energía nuclear, hidrología y economía para el uso práctico de aguas termales, explotación de minerales, política fiscal y monetaria.

Por su parte, Ucrania presentó ante el FOAR, dieciseis proyectos de asistencia técnica -varios referidos a temas agrícolas- que se encuentran en distintas fases de realización.

EL AREA ECONOMICA-COMERCIAL.

Los diferentes grados de desarrollo de las relaciones político-diplomáticas de Argentina con los estados de Europa Central y Oriental, son notorios también en el área económico-comercial. Sin embargo, una característica común a todos ellos, es la profunda disminución del intercambio comercial con la Argentina, debido a la reestructuración que sufrió el sistema productivo y de comercio de los países de Europa Central y Oriental. Más allá de este rasgo general, el análisis respecto a esta área temática se hace más complejo. Así, si bien existe una correspondencia entre la casi inexistencia de vínculos político-diplomáticos con los económicos en el caso de los países del tercer grupo, esto no ocurre en relación al primero. Las relaciones bilaterales más desarrolladas con el primer grupo de países, en lo político-diplomático, ofrecen comportamientos disímiles en el plano comercial.

Respecto a esta zona la política exterior argentina procuró desarrollar a partir de 1996 "un nuevo enfoque para capitalizar la profunda reestructuración económica y comercial adoptada por los países del área"⁵⁰. Esta mayor atención parece deberse a algunos indicadores favorables que comienzan a mostrar algunos países de la zona, sumado al persistente atractivo de amplios mercados. **La diplomacia económica**⁵¹ de la Cancillería Argentina destaca por ejemplo que, Rusia, Ucrania, República Checa, Rumania, Polonia y Hungría reúnen un producto bruto similar al Mercosur, pero con una mayor propensión a importar. Otros in-

dicadores que explican el mayor interés hacia la región son: su tasa de inflación decreciente, en algunos casos índices de crecimiento económico que superan la media mundial y en consecuencia una demanda en ascenso que se estima podría duplicar su valor el año próximo.⁵²

En este sentido, y como una acción concreta destinada a incentivar la búsqueda de estos destinos para los productos argentinos, se realizó el Encuentro Nacional de Exportadores Argentinos (ENEA) para Europa Central y del Este (Rusia, Ucrania, República Checa, Hungría, Rumania y Polonia) organizado por la Fundación Exportar en abril de 1997.

La selección de estos países responde a una doble razón, algunos -como por ejemplo la República Checa- exhiben en términos macroeconómicos los mejores indicadores de toda el área. Otros, como Rusia, Rumania y Ucrania, ofrecen amplios mercados y -en los dos primeros casos- los mayores niveles de intercambio con la Argentina de toda la región como puede observarse en el Cuadro I. La potencialidad del comercio con Rusia, ha comenzado a transitar una primer etapa de efectivización con la apertura de ese mercado a las importaciones de pollos y carne vacuna.

CUADRO I: EL COMERCIO BILATERAL DE ARGENTINA CON EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL. (Período Enero-Septiembre de 1996)

PAISES	COM. TOTAL	EXPORTAC.	IMPORTAC.	SALDO
F.RUSA	189.989.65	112.776.94	77.212.71	35.564.23
RUMANIA	90.012.65	59.508.04	30.504.61	29.003.43
POLONIA	55.345.74	33.637.44	21.708.30	11.929.14
BULGARIA	35.726.83	13.125.87	22.600.96	-9.475.09
ESLOVENIA	19.581.30	16.174..35	3.406.95	12.767.40
UCRANIA	15.805.65	926.64	14.879.01	-13.952.37
HUNGRIA	15.625.42	3.026.67	12.598.75	- 9.572.08
R.CHECA	14.633.13	579.98	14.053.15	-13.473.17
ESLOVAQUIA	12.013.34	962.54	11.050.80	-10.088.26
LETONIA	9.090.91	2.306.65	6.784.26	- 4.477.61
TOTALES	457.824.44	243.025,12	214.799.50	28.225.62

- (Se considera a los diez principales socios del área ordenados de manera decreciente según el monto de comercio total). Cuadro confeccionado con información suministrada por el INDEC.

Otro elemento novedoso en el **área económico-comercial**, está dado por la constante presencia de delegaciones empresariales en la distintas misiones oficiales que visitaron nuestro país, ya mencionadas al considerar el área político-diplomática. Por ejemplo, dos delegaciones de empresarios eslovenos⁵³ visitaron nuestro país y se espera una comitiva de empresarios integrando una delegación oficial de Kazajstán.⁵⁴ También, y como una práctica ya tradicional en el caso argentino, dado el peso del sector privado, un grupo de hombres de negocios integrará la misión de alto nivel político que viajará a Polonia, Croacia, Ucrania y Rusia en 1997.⁵⁵

LOS INCIPIENTES CONTACTOS A NIVEL INTERREGIONAL

En correspondencia con los cambios operados tendientes a una creciente regionalización en las relaciones económicas internacionales, se han iniciado contactos exploratorios entre algunos de los agrupamientos regionales que tanto la Argentina, como los países de Europa Central y Oriental integran. Como señalé anteriormente en el caso de estos países su inserción regional en muchos casos aún no es clara y en otros se transita la primer etapa de un proceso de integración.

Pese a estos obstáculos coyunturales, se ha realizado por ejemplo la primer reunión entre los países miembros del Mercosur y una delegación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en noviembre de 1996 en Brasilia. En aquel encuentro los representantes de la CEI invitó a los del Mercosur a efectuar una visita de trabajo a Moscú y San Petesburgo en 1997 a efectos de tomar conocimiento del sistema institucional de la CEI y sugirió la realización de un seminario que reúna al sector público y al empresariado.⁵⁶

También se realizó un encuentro entre el Grupo Río-CEI a nivel coordinadores nacionales y de cancilleres de la Troika (Bolivia, Ecuador y Paraguay) en setiembre de 1996 en Nueva York. Con el objeto de renovar y dotar de continuidad a los contactos entre ambos agrupamientos, se resolvió establecer las conversaciones a nivel de representantes permanentes ante Naciones Unidas.

CONSIDERACIONES FINALES

Las relaciones político-diplomáticas de la Argentina con los países de Europa Central y Oriental, han mostrado un alto dinamismo, tanto durante el primer

mandato de la administración Menem, como en los dos años transcurridos de su segundo período presidencial. Esta intensa actividad, que se desprende de la frecuencia y jerarquía de los contactos político-diplomáticos, pone de manifiesto un gran interés de la mayoría de los países del área para consolidar su re inserción internacional pos-soviética. Para lograr este objetivo, los gobiernos de estos países, a través del ejercicio de la **diplomacia directa**, han privilegiado sus vínculos con la Argentina, destacándose entre los países de América Latina. Esa, que parece ser una regla general, se vuelve menos relevante en el caso ruso, donde la necesidad de fortalecer contactos bilaterales aparece como menos significativo y urgente. Ello explica la demora del canciller Primakov en visitar la Argentina en el marco de su segunda gira por América Latina. A su vez, otro rasgo en ese sentido lo constituye la tan anunciada como postergada visita de Yeltsin, aunque en esté justificada por una serie de causas como sus problemas de salud y su reelección presidencial.

La gran heterogeneidad que caracteriza tanto a las relaciones bilaterales con la región, como a los propios procesos de transformación -incluidas sus crisis- que estos países encaran, dificulta la elaboración de consideraciones respecto a su proyección futura.

Sin embargo, merecerían tenerse en cuenta dos observaciones: que las relaciones con viejos actores del primer grupo -Rusia, Polonia, República Checa, Hungría, Rumania y Bulgaria- ya consolidadas a nivel político-diplomático y con cierta relevancia en la esfera comercial, ofrecen perspectivas para que se inicien o fortalezcan otro tipo de vínculos, como podría ser inversiones de esos países en la Argentina y la iniciación de emprendimientos de cooperación bilateral. Esta podría ser también la realidad futura de las relaciones con Ucrania y Croacia si tenemos en cuenta algunos indicios ya mencionados y suponemos la consolidación de los vínculos actuales. Cabe aquí remarcar que los vínculos bilaterales con países como Hungría estarán sujetos a los tiempos de su plena integración a la Unión Europea, y será en el marco de las relaciones con esta organización donde se enmarcarán en el futuro sus relaciones con Argentina.

La segunda observación es que en lo que respecta al resto del heterogéneo conjunto de países, las perspectivas se tornan más inciertas. Podría acrecentarse el interés comercial en el caso de países como Eslovaquia y Kazajstán e incluso la ex-Yugoslavia. Con otros, como Albania, Bosnia y la misma Belarús, y en razón de la grave situación económica que atraviesan, sólo se podría pensar en impulsar programas de cooperación horizontal.

Otra cuestión a tener en cuenta, y seguir su desarrollo futuro con atención, que implica incorporar un tema novedoso en la agenda de política exterior, es el de estimular la recepción de migrantes del este europeo, la cual ha sido traducida en hechos. Por tratarse de un tema abierto, es pertinente plantear algunos interrogantes. Por ejemplo, respecto a si el flujo migratorio ucranio seguirá siendo el predominante y si la corriente migratoria se estabilizará. Estos interrogantes subsistirán, conjuntamente con la escasa difusión de la cuestión, que resulta sensible tanto para el gobierno argentino, como para

los diplomáticos extranjeros acreditados de los países afectados. Estos últimos son remisos a explayarse respecto a un tema que pone en evidencia los graves problemas socio-económicos que sus países afrontan.

Finalmente, quisiera reiterar que el proceso de redefinición de la identidad de los países que conforman Europa Central y Oriental, estrechamente conectado con su inserción regional futura, abren posibilidades y restricciones a sus vínculos externos. En los próximos años podremos observar cómo y en qué medida este proceso afecta a las relaciones bilaterales de este heterogéneo conjunto de países con la Argentina y cuáles son las eventuales respuestas de nuestra política exterior.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Coincido y retomo en este sentido lo señalado por Vicente Espeche Gil en "La otra Europa", *Revista Criterio*, Buenos Aires, 24 de noviembre de 1994, p.654.
2. Existen diversos foros que agrupan, entre otros, a diferentes países de Europa Central y Oriental: el Consejo del Báltico, el Area de Libre Comercio de Europa Central, la Iniciativa Centro Europea, la Comunidad de Estados Independientes, el Area de Cooperación Económica del Mar Negro.
Sin duda la mayoría de estos países aspiran a ser miembros plenos de la Unión Europea. En este sentido, han presentado su solicitud de ingreso: Hungría (31 de marzo de 1994) Polonia (5 de abril de 1994) Rumania (22 de junio de 1995) Eslovaquia (27 de junio de 1995) Letonia (13 de octubre de 1995) Estonia (24 de noviembre de 1995) Lituania (8 de diciembre de 1995) Bulgaria (14 de diciembre de 1995), Rep. Checa (17 de enero de 1996) Eslovenia (10 de junio de 1996)
3. El período en el que se desempeñó como Ministro de Economía José B. Gelbar (1973-1975) puede considerarse una excepción, más a nivel diseño que en la implementación efectiva. El Ministro Gelbar fue el autor intelectual y principal impulsor de aquella política.
4. Seguidamente enuncio en forma sucesiva, las fechas en las que Argentina reconoció a los nuevos estados y estableció relaciones diplomáticas:
 - Lituania, Letonia y Estonia (25 de agosto de 1991, 25, 26 y 27 de setiembre de 1991 respectivamente)
 - Ucrania (5 de diciembre de 1991, 6 de enero de 1992).
 - Armenia (el 26 de diciembre de 1991 - 17 de enero de 1992)
 - Moldova (26 de diciembre de 1991, 8 de marzo de 1993)
 - Tayikistán (26 de diciembre de 1991, a la fecha sin establecimiento de relaciones diplomáticas)
 - Uzbekistán (26 de diciembre de 1991, 9 de setiembre de 1993)
 - Croacia - Eslovenia (16 de enero de 1992, 1 de abril de 1992).
 - Turkmenistán (9 de marzo de 1992, 24 de setiembre de 1992), - Belarus (9 de marzo de 1992, 6 de noviembre de 1992),
 - Georgia (9 de marzo de 1992, 25 de junio de 1993),
 - Azerbaiján (9 de marzo de 1992, 8 de noviembre de 1993),
 - Kazajistán (9 de marzo de 1992, 25 de junio de 1993)
 - Kirguistán (9 de marzo de 1992, 6 de octubre de 1992),
 - República de Bosnia-Herzegovina (19 de mayo de 1992, 19 de noviembre de 1992)
 - República Checa y República de Eslovaquia (el 1 de enero de 1993 en ambos casos se efectuó el reconocimiento y el establecimiento de relaciones)
 - Ex República Yugoslava de Macedonia (11 de diciembre de 1995 decreto PEN 883/95)
5. Informe del estado de la Nación al Honorable Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1 de marzo de 1997, p. 139.
6. Existen grandes diferencias respecto a la profundidad y los tiempos de las transformaciones políticas y económicas de este heterogéneo conjunto de países. Entre los gobiernos más reacios a implementar políticas tendientes tanto a una mayor democratización como a una reforma económica que modifique el antiguo sistema centralizado y estatista se encuentran: las repúblicas del Asia Central, Azerbaiján y Belarús.
7. Agradezco al Ministro Miguel Cúneo, Subdirector de Europa Central y Oriental de la Cancillería, el haberme señalado este aspecto.
8. Por ejemplo en el caso húngaro, las relaciones diplomáticas se remontan a 1870 cuando esta república formaba parte del Imperio Austrohúngaro. De aquella fecha data un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. También son centenarias las relaciones con Rusia, que se iniciaron en 1985/6 con el entonces Imperio Zarista.
9. Las relaciones de Argentina con la Federación de Rusia, ameritarían por la relevancia de es-

- ta última en el sistema internacional, la importancia que esos vínculos tuvieron en el pasado y la amplia gama de cuestiones que comprenden, un tratamiento más minucioso. Sin embargo, este capítulo privilegia un enfoque general de toda el área por sobre un análisis detallado de algunos casos. Esta última modalidad ha sido empleada en la Tesis Doctoral presentada en la Universidad Católica de Córdoba, "Argentina y las repúblicas pos-soviéticas: diseño de matrices diferenciadas para las nuevas relaciones bilaterales" (Inédita).
10. El canciller Di Tella visitó Moscú en mayo de 1994 y el entonces Ministro de Defensa González, realizó una misión a Moscú en octubre de 1992. El vicedecano ruso Georgi Mamedov estuvo en Argentina en noviembre de 1992 y nuevamente en julio de 1995 con motivo de la asunción del mando presidencial. El entonces vicepresidente y ministro de Relaciones Económicas Exteriores, Oleg Soskovets visitó nuestro país en junio de 1995.
 11. El presidente checo, quien vino acompañado de una comitiva empresarial, visitó el Congreso y mantuvo entrevistas con distintas comisiones parlamentarias.
 12. También visitaron Buenos Aires el vicepresidente y titular de la cartera de Agricultura y Economía Alimentaria, Jagielinski (agosto de 1995) y el viceministro de Comercio Exterior Czaja (febrero de 1996).
 13. Conferencia de Lech Walesa, Auditorio Fundación Astengo, Rosario, 12 de abril de 1997.
 14. Iliescu gobernó Rumania desde la caída de Ceausescu en 1989. En noviembre de 1996 fue derrotado en las elecciones presidenciales por el conservador Emil Constantinescu, ex-rector de la Universidad de Bucarest y líder de la Convención Demócrata, quien alcanzó el 54 % de los votos.
 15. También se formalizaron los requisitos para la entrada en vigor de los siguientes acuerdos: de Cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear (firmado el 27 de noviembre de 1990) y de Cooperación Económico y Comercial (firmado el 27 de julio de 1990).
 16. En esta ocasión se suscribió un Convenio de Cooperación y Asistencia Mútua en Cuestiones Aduaneras.
 17. En esa oportunidad se suscribió un Memorandum de entendimiento entre las cancillerías que establece un mecanismo regular de consultas políticas entre ambos gobiernos.
 18. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, Buenos Aires, 1 de mayo de 1994, p.55.
 19. Por ejemplo: el Ministro de Industria Bikov (1993), el de Comercio y primer Viceministro Karavashev (1993), el Vicedecano Ionomov (1994), el Viceministro de Economía Ganchev (1995), el Vicedecano Hristov (1995). El Director de Asuntos Culturales de la Cancillería Argentina, Kive Staiff, visitó Sofía en 1995, oportunidad en la que se firmó el plan ejecutivo de Cooperación Cultural, Educativa y Científica (1995-1997).
 20. Entiendo por *diplomacia directa* la realizada por las máximas figuras políticas de un Estado -Presidente, Primer Ministro- de manera personal.
 21. El presidente Menem visitó a las tropas argentinas que integraban las misiones de paz en Croacia en enero de 1993, pero su viaje no tuvo el carácter de una visita oficial como jefe de estado a aquel país.
 22. Se inició el Acuerdo sobre las Bases de la Relación Bilateral y se suscribió el Convenio de Supresión de visados en pasaportes diplomáticos y oficiales y un Protocolo sobre consultas entre ambos ministerios de Relaciones Exteriores.
 23. Todos ellos concurrieron a una recepción brindada por el canciller en la Embajada Argentina en Moscú. El entonces Embajador Argentino en Moscú, Dr. Juan Carlos Olima, calificó esta asistencia como poco frecuente y la explicó en razón de la relevancia que desde la óptica rusa podrían alcanzar las relaciones con la Argentina. Nuestro país accedería a ciertas tecnología de punta y como contrapartida facilitaría su inserción en el mercado internacional. Entrevista realizada por la autora, Buenos Aires, 6 de mayo de 1996.
 24. Junto con el Ministro de Finanzas Kupa firmó un acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.
 25. DI TELLA, Guido, Reuniones generales e individuales de embajadores argentinos de Euro-

- pa Central y Oriental con el canciller Di Tella, Budapest, 3 y 4 de febrero de 1993., en Mensaje Presidencial del Dr. Carlos S. Menem a la Honorable Asamblea Legislativa - Apertura del 112 Período de Sesiones Ordinarias - 1ero. de Mayo de 1994. p. 55-56.
26. En aquella oportunidad se suscribieron la Declaración sobre los Principios de las Relaciones Políticas entre ambas repúblicas, la Declaración de Interés Relativa a la Cooperación en Materia Espacial, el Convenio de Cooperación Económica-Comercial y el Convenio de supresión de visados en pasaportes diplomáticos y oficiales.
 27. En esa ocasión se firmó un Convenio de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y un Acuerdo de Cooperación Cultural.
 28. En aquella oportunidad se continuó la negociación de un proyecto de Convenio de Migración entre Argentina y Ucrania.
 29. Los dos primeros entraron en vigencia el 1 de marzo de 1995 y el 30 de octubre de 1995, Mensaje al Honorable Congreso de la Nación, 1994, p. 68.
 30. En aquella ocasión, en abril de 1994, se suscribió un Convenio de Cooperación Cultural.
 31. Además de sus actividades destinadas a apoyar obras en Armenia, la colectividad argentina de la Argentina ha contribuido a solventar la apertura de la Embajada en Buenos Aires, ha impulsado declaraciones y proyectos de ley respecto a la suspensión de un partido político armenio y a la Declaración del 14 de abril -fecha conmemorativa del Genocidio Armenio -como Día de repudio y lucha contra la discriminación del hombre contra el hombre.
 32. Ucrania abrió su sede diplomática en abril de 1993 y la Argentina estableció su embajada en Kiev en junio de 1993.
 33. En enero de 1994 presentó cartas credenciales el Embajador Jorge Taiana como embajador extraordinario y plenipotenciario ante el gobierno croata. En abril del mismo año el gobierno argentino otorgó el placet al señor Medo como embajador plenipotenciario de Croacia.
 34. La apertura de la Embajada de Armenia en la Argentina se realizó en abril de 1993.
 35. La petrolera Bidas realiza la prospección de gas y la explotación de pozos petroleros en Turkmenistán y a principios de 1997 obtuvo la concesión para administrar por quince años el sistema estatal de distribución de gas en Kazajstán.
 36. Nuestro país siempre mantuvo su embajada en Belgrado.
 37. Mensaje Presidencial al Honorable Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1 de marzo de 1996, p.99.
 38. Mensaje Presidencial 1997, *Op. Cit.* p. 230.
 39. El vicepresidente se entrevistó con empresarios argentinos, con el presidente del Banco Central, el Ministro de Economía, el subsecretario de Comercio Exterior y el señor jefe del Gabinete de Ministros.
 40. Respecto a esta temática, se está trabajando en un proyecto de investigación grupal.
 41. Resoluciones 4632/94, 1931/95 y 3384/96 del Ministerio del Interior.
 42. La información que se menciona seguidamente fue proporcionada por la Subdirectora de la Unidad de Migraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dra. Susana Larregui, en respuesta a un cuestionario que la autora le formulara en febrero de 1997.
 43. Como elemento ilustrativo de las características de estos inmigrantes, puedo destacar su capacidad de autogestión y de organización, manifestada en la formación de la Asociación Ukraina, integrada por 150 ucranios, cuyo objetivo es la obtención de terrenos y la edificación de viviendas en Sarandí, provincia de Buenos Aires.
 44. Con el propósito de dictar cursos de idioma español de distintos niveles, destinado a inmigrantes ucranios, se suscribió en octubre de 1996, un convenio entre la Facultad de Filosofía y Letras (Universidad de Buenos Aires), la Comisión Católica Argentina para las Migraciones y la Dirección de Europa Central y Oriental del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 45. Informe del Estado de la Nación..., *Op. Cit.*, p. 103.
 46. El Primado de la Iglesia Apostólica Armenia para la Argentina y Chile, Monseñor Kissag Mouradian ha señalado esa cifra.
 47. Los funcionarios diplomáticas y consulares consultados señalan la dificultad de contar con

- datos exactos, debido a que muchas veces no todos los migrantes se registran en la sede consular respectiva.
48. Informe del Estado de la Nación, *Ibídem*.
 49. Otro ejemplo lo constituye el convenio entre la Universidad Tecnológica Nacional de Argentina y la Universidad Tecnológica de Sofía (Bulgaria) por el cual se iniciaría en 1998 un intercambio de profesores y alumnos.
 50. Informe del Estado de la Nación..., *Op. Cit.*, p.139.
 51. Entiendo por diplomacia económica a la impulsada por funcionarios de esa área incorporados al Ministerio de Relaciones Exteriores a partir de 1993, cuando éste amplió sus competencias e incluyó el manejo del comercio exterior. (Ley 24190)
 52. Conferencia del Embajador Marcelo Avogadro, Subsecretario de Negociaciones Económicas y Comercio Internacional de la Cancillería en el Encuentro Nacional de Exportadores Argentinos para Europa Central y del Este, Bolsa de Comercio, Buenos Aires, 22 de abril de 1997.
 53. La primera, encabezada por el Secretario de Agricultura de ese país, visitó la zona portuaria de Rosario y San Lorenzo, la segunda también visitó Rosario y realizó entrevistas con representantes del Concejo Deliberante, el Ente Portuario, la Asociación Empresaria y la Bolsa de Comercio. *Diario La Capital*, Rosario, 20 de febrero de 1997, p.6 y 27 de abril de 1997, p. 2.
 54. Programa de Actividades 1997, Fundación Export.Ar, Buenos Aires, p. 47 y 49.
 55. *Ibídem*.
 56. Informe del estado de la Nación..1997, *Op. Cit.*, p. 140.

CAPITULO V

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA JAPON: EL ROL ASISTENCIALISTA EN NUESTRA AGENDA EXTERNA

Graciela Bonomelli

1.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Un acertado análisis de las relaciones argentino-japonesas requiere de la consideración de algunas tendencias en la política exterior de ambos países para comprender el perfil que ha adquirido la relación a través del tiempo y de su consolidación actual.

Para ello, creo conveniente considerar dos aspectos fundamentales que hacen a la configuración de nuestra agenda externa con Japón. Por un lado, la visión monocognitiva de la política exterior argentina profundamente vinculada a nuestra visión Atlántica de los relacionamientos externos y, por el otro, el perfil economicista de la agenda externa japonesa y su vinculación a las relaciones exteriores.

Ambos aspectos impactan en forma decisiva sobre las temáticas agendadas por la Cancillería argentina y el perfil que ha adquirido la relación, motivo por lo cual merece un análisis especial.

1.1.- La visión monocognitiva de la política exterior argentina y su impacto sobre las relaciones bilaterales con Japón

Remitirse a la historia para comprender las características más salientes de la política exterior argentina resulta un ejercicio académico interesante a la hora de evaluar las tendencias que Argentina generó en sus relaciones con el mundo. De esta manera se puede analizar el lugar que le cupo a Japón y a la región asiática dentro de las prioridades de nuestra política exterior y evaluar si ese lugar ha sido una constante histórica aún hoy no superada.

Entre las características más salientes de nuestra política exterior, -esbozadas a partir de nuestra formación como estado nacional -, se encuentra un firme europeísmo en la mayoría de los dirigentes de aquella época, decididos a ubi-

car al país en el mercado mundial y el mundo desarrollado. El puerto de Buenos Aires era la puerta al Atlántico y Gran Bretaña el destino de nuestra salida al mundo.

"De esta conjunción nacerá un *círculo vicioso*, que tendrá como núcleo y como variable principal de toda la política exterior Argentina una excesiva focalización en las relaciones con la metrópoli que traerá como consecuencia una permanente lucha entre el poder de Buenos Aires y el interior, también creo una mentalidad dependiente o una necesidad de protección, de asociarse o buscar apoyo en las grandes potencias bajo el lema de pertenencia al mundo occidental de los países desarrollados. La focalización excesiva en la metrópoli no permitió a los dirigentes argentinos observar la amplitud y la complejidad del panorama internacional. Así, no se percibió otras vías alternativas en el espacio del mundo."¹

El concepto de "modernización" y el modelo nacional no concebía otra figura que no fuera la de gestar la Europa próspera. La denominada Generación del 37' - a través de sus más salientes representantes, Alberdi y Echeverría- pasando por la Generación del 80' que inició la llamada "conexión europea" creo un modo cultural de mirarse así misma a través del Atlántico y con su destino apostó a Europa.

"De este modo se enunciaba la prioridad de relacionamiento externo de un país supuesto a modernizarse. Después, todos los sucesores ratificarían, uno tras otro, un vínculo que se consolidaría en paralelo con el fortalecimiento de los flujos comerciales, financieros y humanos con el mundo transatlántico".²

Sumada a esta opción de criterio para ordenar una agenda de política exterior, se abre paso a otro elemento característico de nuestra arena externa, que durante décadas fue centro del debate: los litigios fronterizos de Argentina con sus vecinos.

Si una rica Europa nos unía al Atlántico, el temor al expansionismo territorial chileno y a la pérdida de territorios, nos alejó del Pacífico.

"Mientras los mercados marcaban el perfil de una relación privilegiada y cada vez más excluyente con Europa, la agenda diplomática mantuvo en lugar preponderante el ámbito territorial inmediato en virtud de un conjunto de litigios limítrofes que provocaron fricciones con todas las naciones vecinas. Esas controversias, que se extendieron durante varias décadas, más de una vez llegaron al borde de la guerra y alentaron carreras armamentistas que interferían en la evolución económica".³

Este nacionalismo territorial que maduró con el proceso de consolidación de los estados nacionales encuentra una firme continuidad que se extiende hasta el presente.

Aquella nota aclaratoria de 1902 que complementaban los pactos firmados con Chile - 1881- , despejaron cualquier duda: "*Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico*". Tras estos hechos, no solo cerramos la puerta a Chile sino que nos privamos de potenciar otros horizontes que nos acercaran a Asia.

Si bien estos acuerdos recrearon en el seno de la elite dominante algunos recelos sobre la obligación de Argentina de abstenerse de intervenir en el Pacífi-

co, la influencia de mantenerse en el Atlántico guió nuestros destinos.⁴

Nuestra política exterior abrió sólo un espacio geopolítico en la rica geografía del Atlántico. El hecho de que entre Europa y América no exista otra posibilidad de vinculación cercana que no fuera del Atlántico dio la espalda a lo que Karl Haushofer llama el *Océano Pacífico como dominio de la geopolítica*.⁵

Por otra parte, nuestro mapa de intereses, en la finalización de la segunda confrontación mundial posicionó a América Latina como zona de influencia prioritaria de los Estados Unidos, reconociendo a éste como nuevo líder de Occidente. Japón, bajo el paraguas protector de aquel no generó una excepción a la regla, sino que avaló progresivamente este mensaje que imponía la hegemonía estadounidense.

Cuando Japón emerge como potencia económica, Argentina había madurado una agenda externa que el Palacio San Martín no revirtió en lo esencial: Argentina en el Atlántico, corredores comerciales con clientes europeos y roces fronterizos con Chile, que aún habiéndose solucionado la mayoría de ellos, perduran en la conciencia colectiva.

De este modo, el Atlántico es el ámbito natural 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 pronunciada en aquella próspera región.

"Nuestra región está inserta así en lo que se ha dado en llamar el Mundo Occidental; las razas que lo conforman, tanto en lo que concierne a su población de ancestros criollos como a las diversas corrientes migratorias que se han incorporado, pertenecían a él cuando se establecieron. Pero lo más definitorio es que están ligados al mundo occidental nuestra cultura, nuestra forma de vida, nuestra organización sociopolítica y nuestras expectativas".⁶

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 de nuestros relacionamientos externos.

El Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina realizado entre 1985-1986, a pedido del Gobierno de 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.⁷

No podríamos evaluar que la política exterior alfonsinista haya dado un giro importante respecto de nuestros relacionamientos hacia el Pacífico, ya que el modelo de inserción internacional del Gobierno radical era un modelo priorizado de la siguiente manera: "... nuestras relaciones tienen este orden: a los Estados Unidos, a América Latina y a Europa Occidental, y a los países en desarrollo mal llamados del tercer mundo con los cuales debemos unir nuestras fuerzas...".⁸

Durante la administración menemista, si la comparamos con la escasa performance adquirida hasta el presente, las relaciones con Japón fueron reforzadas en forma significativa⁹, aunque no podemos afirmar que la cuenca asiática haya adquirido en nuestra agenda un lugar destacado:

"...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 mejorar..."¹⁰

Japón adquiere importancia en cualquier agenda de política exterior, y Argentina no es la excepción. Si bien durante el gobierno de Menem cambia el concepto de diplomacia aséptica y lo político aparece unido a lo económico, sin embargo, Japón y el área Asiática en general son observadas como regiones potenciales de trabajo futuro. Por ser un país poco conocido y alcanzado por una enorme competitividad, se lo vislumbra como una potencial mercado sujeto de políticas públicas planeadas a más largo plazo.

El sustento teórico de la actual política exterior, basada en el denominado "realismo periférico"¹¹ y una política exterior pragmática., acentuó en su cálculo de costo -beneficio, la alineación con Estados Unidos y las relaciones con algunos pocos países de América Latina a través del Mercosur. Esta priorización no permitió colocar a Japón en un lugar más destacado de la agenda.

1.2.- El perfil economicista de la agenda externa japonesa

Después de 1945, el perfil beligerante que caracterizó a la política exterior japonesa fue reemplazado junto a la ocupación de las Fuerzas Aliadas, por un eje diferente. El mismo, significó una ruptura en la concepción de la esencia de las relaciones internacionales que hasta entonces había comprendido con exclusividad la variable político-militar para generar un nuevo modelo cuya concepción alternativa es presentada por Richard Rosecrance.

Su tesis principal gira en derredor de una nueva concepción de las relaciones internacionales ofreciendo la posibilidad de evitar 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 adoptando una estrategia distinta de la basada en la amenaza militar y en el intervencionismo en los asuntos internos de otro estado.

La lectura japonesa 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 éste país dando lugar a la incorporación de una orientación diferente: el nacimiento de un "próspero estado comercialista" del que Japón es su principal representante.

Como afirma Rosecrance, "no terminan de entender las diferencias entre los planeamientos japoneses y norteamericanos, y creen que Japón es simple-

mente una edición reciente de los Estados Unidos en pequeño, y que todavía está desarrollando su poderío potencial y definiendo sus estrategias comerciales y políticas a nivel mundial. Piensan que antes o después, Japón también se convertirá en una potencia mundial con considerables intereses militares. El ver así las cosas hace que no se entienda bien el papel que está representando el Japón en el ámbito de los negocios internacionales. Como estado comercial que es, no está interesado en dominar el mundo, ni garantizar por medios militares su acceso a los mercados. Depende, sobre todo, de la existencia de intercambio libre y de la seguridad de las rutas comerciales."¹²

En la concepción mercantil,- según afirma Rosecrance-, los países no son clasificados en función de su poderío, en su lugar, las naciones entienden que cada una de ellas puede desempeñar funciones diferentes, de las cuales ninguna tiene que ser preponderante. Lo que para Rosecrance condiciona la elección de un modelo es el análisis de los costes y beneficios que pueden esperarse de uno u otro sistema (militar-comercialista).

Creo que ninguna nación puede despreciar los aspectos relacionados con la defensa de su territorio, ni puede confiar exclusivamente en el comercio para su supervivencia. En cada momento y ante cualquier eventualidad, los países tienen que decidir sobre que criterio ha de apoyarse según la oportunidad.

En el caso de Japón, creo que no ha tenido demasiadas posibilidades de elegir criterios, sino que su perfil de inserción le fue impuesto a través de una Constitución Nacional - tras la ocupación de las Fuerzas Aliadas- que le prohibió hacer uso legítimo del derecho al recurso de la fuerza¹³ y una protección militar que, bajo el paraguas estadounidense, le otorgó a aquel país un presupuesto libre de preocupaciones de defensa y por lo tanto de libre ejecutoriedad para consideraciones de carácter económicas. El acceso a recursos escasos debían ser garantizados bajo cualquiera de estos criterios, por lo que su función en el orden internacional estaba asignada desde el inicio de la ocupación en un análisis de costo-beneficio casi excluyente.

De todas maneras, más allá de las circunstancias que lo condicionaron, es evidente que Japón se erigió sobre un modelo de inserción internacional de bajo perfil político y de elevado perfil económico o lo que la teoría tradicional de las relaciones internacionales denomina como "política mezquina" - opuesta a la "alta política"- . De este modo, Japón políticamente retraído, avanzó económicamente.

El bajo perfil ha sido expresado por Hiroshi Matsushita de la siguiente manera:

"Japón actuó en el orden internacional en base a construir los tres no: no decir nada, no hacer nada y no intrometerse en asuntos ajenos".¹⁴

Por estas características le cupo a Japón el dote de "enano político" y "gigante económico", incapaz de tomar una posición frente a cuestiones relevantes de la agenda internacional de los estados que avanzara más allá de lo meramente comercial.

Desde esta perspectiva Japón establece y privilegia sus relaciones con el mundo y desde la tradicional visión Atlántica en nuestras prioridades externas, Argentina ha construido sus relaciones con el país asiático.

Identificados los dos aspectos sobresalientes que perfilan la agenda externa con Japón, abordaré las principales actividades desarrolladas en la agenda de política exterior con Japón en el período que nos ocupa y sus tendencias actuales.

2.- La agenda de política pública con Japón: sus temas prioritarios y tendencias

Las políticas públicas que genera Argentina desde las diversas agencias del Estado, presentan una profunda vinculación a tres temáticas centrales que absorbieron la mayor parte de nuestras negociaciones con Japón: renegociación de la deuda externa; solicitud de cooperación y financiamiento.

En el *cuadro Nro.1* que se adjunta, se sintetizan las actividades más importantes realizadas en torno a la relación bilateral, donde podemos analizar la fuerte tendencia a priorizar temáticas vinculadas a la solicitud de cooperación¹⁵ y financiamiento.

La abultada agenda delineada hacia Japón en temáticas tan complicadas de resolución generó un espacio más reducido para la inversión y la generación de negocios comerciales concretos. Como consecuencia de ello, no solo se estructuró una agenda de trabajo que le otorgó a Japón el carácter de estado proveedor de asistencia¹⁶, sino que dejó en manos de una complicada red interorganizacional el fortalecimiento del intercambio comercial y la promoción de las inversiones.

Esta compleja Red (Fundaciones, Asociaciones, Cámaras), por la cantidad y características particulares de los actores involucrados, si bien han generado importantes actividades con continuidad en el tiempo, por el otro no fue acompañada por el Estado de un pertinente sistema de seguimiento y evaluación sistematizada en las acciones generadas por aquellos.

Si bien en el nuevo rol del estado, este abandona el perfil de estado empresario, creemos que en el caso de mercado no-tradicionales y de difícil acceso como el que nos ocupa, el estado debe monitorear a través de su intervención directa, las acciones que desde los organismos privados se han realizado, acompañando el accionar de aquellos y para asegurar el éxito de los emprendimientos que se realizan.

"Algunos sectores ven con ojos críticos la afirmación de que el intercambio es una actividad natural que sólo exige un mínimo de sustento institucional.... En ese sentido, Hirschman retoma el énfasis del rol del papel empresarial del estado como elemento faltante para el desarrollo".¹⁷

Los hacedores de política pública no han tenido en cuenta las valiosas y numerosas sugerencias que los japoneses nos brindan desde 1987, oportunidad

**CUADRO Nº 1:
ACTIVIDADES DESTACADAS DE LA RELACION BILATERAL ARGENTINA-JAPON 1994/1997**

AÑO	MES	ACTIVIDAD	ORG. INTERVINIENTE	OBJETIVO	T. AGENDA
1994	Marzo	Visita oficial del Viceministro Parlamentario de Japón Shogo Azuma	s/d	Donación para la conserv. nac. y compromiso de crédi. para saneamiento del Río Reconquista	COOPERACION
	Abril	Visita Misión oficial JICA	Ministerio de Economía JICA	Firma del Acuerdo s/com. e Inv. del Ministerio de Econom. s/el alcance del Informe Okita II	COOPERACION
	Septiembre	Visita oficial del Viceprimer Ministro y Vicecanciller del Japón	Presidencia de la nación Gov. de la Pcia. de Bs. As.	Entrevista c/Presidente de la Nación Reunión de trabajo c/Canciller	DIPLOMATICA
	Agosto	X Exposición del Intercambio Comercial, Tecnológico y Cultural Argentina-Japón '94	Idem anteriores	Idem anteriores	COMERCIAL (a nivel de org. privado)
	Octubre	Visita oficial a Japón Secretario de Comercio e Inversiones	Secretaría de Comercio e Invers. Ministerio de Economía	Reunión con la Keindanren	COMERCIO INVERSIONES (oficial)
	Octubre	Programa de Cooperación Técnica tipo proyecto	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca JICA	Relevamiento de exp. de prod. primarios y procesados	COOPERACION
	Noviembre	Viaje oficial a la Conferencia Mundial de Turismo, Japón	Sub-Secretaría de Turismo	Participación en evento	TURISMO
	Noviembre	XVI Reunión Plenaria Comité Mixto empresario argentino-japones	Diversos representantes de Argentina y Japón	Promover las relaciones Com-Inversión	COMERCIO (a nivel de org. privado)
	Diciembre	Programa de Cooperación Técnica tipo proyecto	Inst. Nacional de Technolog. Agrup. INTA - JICA	Estudio sobre enfermedades virales de cosecha	COOPERACION
	Diciembre	Firma de Convenio especial préstamo del Eximbank de Japón	Eximbank de Japón Ministerio de Hacienda	Préstamo por u\$s 300 millones destinados a financiar inversiones del sector privado	COOPERACION

AÑO	MES	ACTIVIDAD	ORG. INTERVINIENTE	OBJETIVO	T. AGENDA
1995	Marzo	Programa de Cooperación Técnica tipo proyecto	Inst. Nac. de Tecnol. Ind. INTA JICA	Técnicas para implementar uso racional de la energía en los procesos y operaciones	COOPERACION
	Marzo	Programa de Cooperación Técnica tipo proyecto	Inst. Nac. de Tecnol. Ind. INTA JICA	Mejoramiento de capacidad del Centro de Investigaciones en Materiales y Metrología	COOPERACION
	Septiembre	Proyecto de Estadísticas de Pobl. Censo Nac. de Pobl. y Vivienda 2000	INDEC JICA	Estab. un sist. con inf. s/ pobl. con el fin de contribuir a la formulación de pccas. de bienestar social de al pobl.	COOPERACION
	Noviembre	XVII Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japones	Idem anteriores	Idem anteriores	COMERCIO (a nivel privado)
	Noviembre Diciembre	Encuentro Nac. de Exp. arg. interesados en exp. o aumentar su participación en el este asiático	Fundación Export-Ar Minist. de RREE, Ec. Int. y Culto Fundación Banco de la ciudad	Captar interés en el mercado del SE asiático	COMERCIO (difusión)
1996	Abril	Entrega a las autoridades arg. del Inf. sobre el Desarrollo Ec. de la Rep. Arg. - Informe Okita II	Internacional Developmen Center del Japón JICA Gobierno argentino	Entrega del Informe realizado por pers. técnico [japones sobre Argentina	COOPERACION
	Abril	Firma de Convenio	Org. Int. jap. p/ el desarrollo-JAIDO Fundación Okita Fundación Inverfir	Promover la realización de estudios destinados a la promoción de las inversiones en el país	COOPERACION
	Junio	Presentación en sociedad del Informe sobre el Desarrollo Ec. de la Rep. Arg. - Informe Okita II	JICA Centro de Desarrollo Int. de Japón Sec. de Comercio e Inversiones Mins. de Ec. y Obras y Serv. Públ.	Socializar el contenido del Informe	COOPERACION
1997	Junio	Visita oficial del Emperador del Japón	Gobierno de Japón Gobierno de Argentina	Protocolar	DIPLOMATICA

FUENTE: Elaboración propia en base a: documentos varios, periódicos y revistas especializadas.

en el que el gobierno argentino solicitara al gobierno japonés la realización de un Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina - conocido como Informe Okita- ni la reciente actualización realizada a través del Informe Okita II.¹⁸ En ambos estudios, se enfatiza la necesidad de reforzar desde el estado los organismos públicos vinculados a la promoción del comercio y el fortalecimiento de la capacidad de gestión del sector privado a través de las agencias estatales.¹⁹

En el Informe Okita I se expresaba al respecto:

*... las actividades de promoción del comercio exterior están muy limitadas y deben intensificarse a fin de aumentar las exportaciones. En este aspecto, se necesita mayor apoyo gubernamental. Es necesario capacitar al personal afectado al comercio internacional y es deseable organizar un sistema dentro del estado ...*²⁰

*... el país no cuenta con organismos oficiales o mixtos, instituciones privadas, consultores y agentes promotores del comercio exterior e inversión en cantidad y calidad suficientes. Este tipo de centros y programas de estilo Pro-Chile o Fundación Chile son de gran importancia para la búsqueda de oportunidades tanto de nuevos mercados como de desarrollo de productos para nichos de exportación no tradicionales. Las cámaras sectoriales deben aún modernizar su gestión y pasar de un énfasis en el "lobby" y la negociación política a un rol más técnico y dinámico ... este tipo de función , dadas sus posibilidades de generación de economías externas, debería ser asumida también por las agencias del Estado...*²¹

La actualización del Informe Okita en su segunda versión, establece cuatro reglas básicas para la promoción de las exportaciones y la inversión directa en el Este de Asia , una de las mencionadas reglas expresa :

*"... existe la necesidad de vigorizar el sostén institucional de la expansión de las exportaciones y la inversión directa en el Este de Asia a través de la existencia de un soporte institucional al sector privado para la promoción de las exportaciones de Argentina..."*²²

Si bien reconocemos que los avances en materia de deuda externa con Japón - sobre todo a partir de 1989- han sido importantes, ya que brindó un voto de confianza a la política económica actual, por el otro no debemos esperar que sea suficiente indicador para consolidar la relación en otros aspectos. La inversión y el aumento del comercio mutuo depende de factores que van más allá de una sola variable de política macroeconómica.

Asimismo, definir la política pública y los responsables de diseñarla, de modo de establecer criterios de intervención respecto de Japón, resulta dificultoso por el número de agencias y áreas funcionales involucradas como la diversidad de temáticas que abarca. Esta situación a recreado estrechos criterios funcionales y sectoriales de funcionamiento.

Desde el punto de vista institucional, he detectado dos temáticas de intervención relacionada a la faz económica (que incluye inversiones, acuerdos bilaterales, cooperación técnica) y una relacionada a la faz estrictamente política.

La puesta en práctica de una agenda de política pública en estas temáticas han sido direccionadas desde dos unidades estatales: Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos de la Nación y Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de sus respectivas dependencias internas.

La faz política de las relaciones bilaterales son diseñadas y ejecutadas a través de la Dirección Asia y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los siguientes temas de agenda: a) apoyo de Argentina al ingreso de Japón como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ; b) lograr el consenso japonés a la propuesta argentina de despliegue de los Cascos Blancos ; c) Programar acciones conjuntas en asuntos ambientales y de paz y seguridad internacional.

En la faz económica, la Dirección de Relaciones Comerciales Bilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores trabaja su agenda priorizando destrabar las limitantes comerciales a la apertura del mercado japonés (esencialmente en el sector agrícola-ganadero). Los aspectos vinculados a la cooperación técnica con Japón se desarrollan en la Subsecretaría de Cooperación Internacional de Cancillería.²⁴

Todos los aspectos vinculados a solicitud de créditos, financiamiento, Informe Okita II, participación en PEEC son gestionadas a través de la Subsecretaría de Comercio e Inversiones dependiente del Ministerio de Economía, y las temáticas vinculadas a la promoción de ferias y exposiciones comerciales se llevan a cabo desde la Dirección de Promoción del Comercio Exterior de Cancillería y la Fundación Export-ar.

De una serie de entrevistas mantenidas con los responsables técnicos de éstas áreas de gobierno mencionadas no he podido detectar cual es la política pública macro dirigida hacia Japón. Se percibe una tendencia a conocer los contenidos, actividades y avances de las propias áreas pero no en profundidad las actividades conexas con otras agencias del Estado.²⁵

Coincidiendo con Oszlak, si bien es comprensible la diferenciación estructural de toda organización pública que supone una complejidad creciente con especializaciones funcionales y creación de ámbitos relativamente autónomos; es necesario preservar el sentido de dirección de las actividades desarrolladas por las unidades en forma interdependiente.²⁶

Esta necesidad de integrar los procesos decisorios mediante la coordinación de funciones resulta difícil de alcanzar en el desarrollo de las áreas temáticas mencionadas, con sus respectivas agencias ni al interior de cada una de ellas.

Esta desarticulación institucional puede producir un doble efecto de superposición de acciones y desatención simultánea de otros sectores de la demanda creada por la política pública a implementar, además de impedir el uso eficiente de los recursos humanos existentes que, en muchas áreas mencionadas, son de por sí escasos.

La coordinación de acciones no significa uniformidad en los cursos de acción, pero si una eficiente articulación de ellas que responda a los objetivos de la política formulada a nivel superior.

Sumado a ello, el hecho de que las acciones llevadas a cabo en pos de un mejor posicionamiento bilateral hacia Japón hayan girado en derredor de un mejor posicionamiento en la renegociación de nuestra deuda externa y la solicitud de cooperación y financiamiento, privó a nuestros decisores políticos de un mayor espacio de acción en torno al fortalecimiento comercial y de inversiones directas, por tal causa el modo en que fue priorizada la agenda de temáticas con Japón, se constituyeron en una limitante a un mejor posicionamiento.

2.1.- Convocando nuevamente a Japón: el Informe Okita II

Entre los hechos más trascendentes acontecidos en la relación bilateral durante el período - 1994-1996-, lo constituye sin dudas la realización por parte del gobierno japonés del II Informe sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina - Informe Okita II- presentado oficialmente durante el mes de junio de 1996.²⁷

El Informe Final sobre el Estudio contiene recomendaciones prácticas orientadas a los negocios y sobre como la Argentina podría fortalecer su economía y de esa forma expandir sus exportaciones hacia el este asiático y promover inversiones directas desde esa región.

Hace 10 años, Argentina solicitaba a Japón la realización del Primer Informe sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, en un contexto particularmente diferente al que se inserta el II Informe.

El Informe Okita II brindó las bases de un acercamiento entre ambos países en un momento en que Argentina comenzaba a consolidar su proceso de re-democratización.

El real significado de aquel informe es que brindó las bases de un acercamiento que permitió al grupo de expertos japoneses conocer y difundir el perfil de un país poco conocido a los ojos orientales. El objetivo último era abrir un abanico de posibilidades futuras y aminorar el efecto internacional del proceso hiperinflacionario.

Este II Informe fue convocado bajo un contexto diferente. En 1989, Argentina inició una profunda transformación económica destinada a lograr la estabilidad, la desregulación y la reinserción en los mercados internacionales. Se intenta demostrar a Japón que las medidas tomadas encaraban una acción sostenida destinada a atraer las inversiones directas y desestimar el impacto que dichas medidas tenían sobre la desocupación y recesión generalizada existente.

Nuevamente se convoca a Japón para despejar nubarrones en las políticas económicas que no resultaron favorables al fortalecimiento de relaciones con países sumamente exigentes para realizar inversiones - tal el caso de Japón-.

Más allá de los estrechos objetivos perseguidos por Argentina en cada convocatoria - reforzar la credibilidad argentina en el exterior- los contenidos y re-

comendaciones vertidas por ambos Informes - si bien presentan algunas diferencias de enfoque (*Cuadro N° 2*) - no fueron lo suficientemente consideradas por los hacedores de poder a los efectos de desarrollar una política pública que incorporara las recomendaciones.

En 10 años entre ambos informes, Japón enfatiza estrategias de inserción internacional similares en ambos informes, lo que demuestra que en la primera oportunidad no fueron tenidos en cuenta.

Ambos informes se insertan en el marco de la cooperación que Japón brinda a los países en desarrollo, por lo que el criterio de Argentina en sus relaciones hacia Japón, sigue conteniendo la búsqueda de “asistencialismo”, sin incorporar cambios significativos en la convocatoria que realiza a Japón de modo de incorporar cambios cualitativos que vislumbren criterios diferenciados.

2.2.- La visita del Emperador de Japón: una mirada más allá del contenido protocolar

Hacia mediados de 1997, se produce la visita oficial del Emperador Akihito a la Argentina en compañía de su esposa, la Emperatriz Michiko. Este viaje, más allá de su significado protocolar, tiene una trascendencia significativa desde el punto de vista político, ya que la figura del emperador - “*tenno*” en idioma chino - , se traduce para el ciudadano japonés en “*el rey asignado como tal por el cielo*”, es decir, es símbolo del estado y representa la unión del pueblo japonés.

Por lo tanto, esta primer visita oficial de un Emperador japonés a la Argentina puede analizarse desde tres puntos de vista:

a) desde el *aspecto histórico*, esta visita coincide con casi 100 años de la firma del “Primer Tratado de Amistad, Comercio y Navegación” entre la República Argentina y Japón, -1898- cuyo objetivo fuera expresar el interés mutuo de continuar relaciones.

b) desde el punto de vista de las *relaciones exteriores*, el viaje del Emperador coincide con la consolidación de una nueva Era japonesa - “Era Hessei”, iniciada en tras la muerte del Emperador Hirohito- donde Japón establece en su agenda externa nuevas prioridades con los países en desarrollo basadas en consolidar con aquellas la cooperación y transferencia de la propia experiencia de desarrollo.

c) desde el punto de vista de la *cooperación técnica*, esta visita coincide con la presentación oficial por parte del Gobierno japonés - a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón- del II Informe Okita o Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina , Parte Segunda.

Como hemos señalado en los párrafos precedentes, este histórico viaje, coincide con hechos significativos de las relaciones mutuas, y teniendo en cuenta que un Emperador puede salir de Japón sólo con autorización expresa de la Dieta ; podemos decir que la mencionada la presencia éste se constituye para el gobierno japonés en una “*cuestión de estado*”, es decir un voto de confianza hacia la Argentina.

**CUADRO Nº 2: TEMATICAS Y RECOMENDACIONES JAPONESAS
EN EL MARCO DEL ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO
DE LA REPUBLICA ARGENTINA - (INFORME OKITA)**

INFORME OKITA I (1987/ 1989)	INFORME OKITA II (1994/1997)
<p>ESTRUCTURA DEL INFORME: <i>Volumen I: Argentina</i> * Análisis macroeconómico * Agricultura * Industria * Transporte * Exportaciones <i>Volumen II: Experiencia de Japón</i> * Macroeconomía * Agricultura * Industria * Transporte * Exportaciones</p>	<p>ESTRUCTURA DEL INFORME: (Flujograma del II Estudio) <i>Etapa I:</i> * Revisión de la Economía e Industria Argentina. * Evaluación de proveedores y productos argentinos por importadores del Este asiático. * Identificación de problemas claves para la expansión de las exportaciones y promoción de las inversiones directas desde el este asiático. * Selección de temas prioritarios entre los problemas claves. * Estudio sobre temas prioritarios * Recomendaciones <i>Etapa II:</i> * Implementación.</p>
<p>RECOMENDACIONES PRINCIPALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Fortalecimiento del rol de coordinación del gobierno sobre los proyectos de nuevas inversiones a través de la clarificación de prioridades. * Evaluación periódica y rápida de las condiciones del mercado I.I de productos. * Reducción de costos. * Abolición de impuestos relacionados a la export. y reducción programada de los aranceles de importación. 	<p>RECOMENDACIONES PRINCIPALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Fortalecimiento del apoyo institucional para las exportaciones e inversión. * Expansión de la capacidad de exportación de los productos basados en recursos naturales. * Desarrollo de la pequeña y mediana empresa manufacturera. * Desarrollo de la infraestructura de Transporte.

Fuente: Elaboración propia en base a:

- Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina., Tomo I y II, enero de 1987, JICA.
- Seminario sobre el Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, junio de 1996, Centro de Desarrollo Internacional de Japón, JICA.

3.- Cambios y continuidades en la política exterior del Gobierno de Menem

Si comparamos la agenda de política exterior argentina hacia Japón en el período comprendido entre la asunción del Presidente Menem y la actualidad, *Cuadro N° 3*, podemos establecer algunas continuidades y cambios detectados.

Entre 1989 y fines de 1993, el tema central agendado por nuestros hacedores de política exterior respecto de Japón giró en torno a la temática de la deuda externa y su renegociación con Japón; ocupando menor importancia las temáticas de cooperación, comercio e inversiones.

Desde 1994 y hasta el presente, el rol asistencialista portador de fondos y cooperación centró la atención de nuestra agenda externa, ampliando nuestra visión del área Pacífico con la incorporación del este asiático en forma conjunta a Japón.

Las cuestiones diplomáticas adquirieron mayor relevancia - tal como analizáramos en párrafos anteriores- logrando mayor impulso junto a los aspectos económicos de la relación.

Sin embargo, existe una continuidad creciente vinculada a generar con los japoneses una relación de dependencia fuertemente expectante a la percepción de fondos generados desde Japón, el cual reemplaza criterios más activos en el que Argentina aparezca como generadora de negocios.

Igual continuidad se observa en la priorización de la región asiática en la globalidad de nuestra agenda externa, donde Japón y su área de influencia es vista como un área de potencial desarrollo futuro.

CUADRO N° 3: POLITICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE MENEM HACIA JAPON - CAMBIOS Y CONTINUIDADES

PERIODO 1989-1993	PERIODO 1994-1997
<p><i>Tema Central:</i> Renegociación de deuda externa.</p> <p><i>Temas conexos:</i> * Cooperación. * Comercio. * Inversiones</p> <p><i>Percepción sobre Japón:</i> * Rol Asistencialista</p> <p><i>Proyección hacia el Pacífico:</i> * Dirigido a Japón.</p> <p><i>Lugar que ocupa en la Agenda Externa:</i> 1) EEUU; 2) Europa; 3) Mercosur y 4) Japón.</p>	<p><i>Tema Central:</i> Cooperación - Reforzamiento aspectos diplomáticos.</p> <p><i>Temas conexos:</i> * Comercio. * Inversiones</p> <p><i>Percepción sobre Japón:</i> * Rol Asistencialista</p> <p><i>Proyección hacia el Pacífico:</i> * Dirigido hacia el Pacífico.</p> <p><i>Lugar que ocupa en la Agenda Externa:</i> 1) EEUU; 2) Europa y Mercosur; 3) Japón y Este asiático.</p>

4.- CONSIDERACIONES FINALES

El cálculo de costos -beneficios en la formulación de la agenda de política exterior, debe incluir un prisma de intereses muchos más amplio de los que ya se vislumbran en las prioridades de nuestra actual agenda externa. En un mundo interdependiente y globalizado, las políticas exteriores deben definirse en variadas temáticas y espacios, aunque estos sean vistos en forma inmediata como pocos factibles.

Coincidiendo con Russell, la agenda de política exterior argentina en el orden emergente tiene una incuestionable clave jerárquica: las cuestiones político-militares ceden su lugar de privilegio a las económicas...²⁸

Por lo tanto, Japón, estado comercialista por excelencia debe configurar una área de privilegio razonablemente mediata, un abanico de posibilidades que genere junto a Asia condiciones estratégicas de crecimiento económica mucho más amplia de los que hoy brinda el curso de acción hacia Estados Unidos, la integración al Mercado Común del Sur y nuestras tradicionales relaciones con la vieja Europa.

Coincidiendo con Dallanegra, "Argentina debe manejarse dentro del dinamismo multipolarizante de las relaciones internacionales ... no deben darse "automatismos" en su política exterior a fin de evitar alineamientos automáticos. No se debe condenar al país a una sola inserción o a un solo tipo de tarea. Considerar que Argentina es exclusivamente Occidental o exclusivamente latinoamericana... , es condenarla a una sola inserción perdiendo las posibilidades de obtener otros tipos de alianzas."²⁹

El intercambio de una economía que depende de pocos mercados o de un número reducido de productos comercializables tiene severas limitaciones: grandes fluctuaciones de la balanza comercial derivadas de pequeñas modificaciones en el nivel de actividad económicas de los principales socios comerciales o de cambio moderados en los precios del mercado mundial de productos claves. Es evidente que la forma de evitar esos problemas es diversificar destinos y productos.

Por lo expuesto podemos concluir que una de las variables en el ámbito estatal que ha demorado y limitado el acceso a Japón y consecuentemente al Pacífico está íntimamente relacionado con la tradicional política exterior argentina enmarcada en un mapa mono-cognitivo oceánico del mundo recostado en flujos comerciales de relaciones atlánticas. Hacer al Estado más competitivo, en el marco de política pública, implicaría considerar que el desafío de competir en Japón incluye diagramar no sólo la competitividad genuina empresarial que incluya precios y calidad. El desafío de competir en Japón requiere de los hacedores de política exterior recrear un Estado que planifique sus relacionamientos externos

hacia ambos lados de la corriente oceánica con continuidad y compromiso sostenido.

La visión que Argentina ha generado hacia Japón, fuertemente atada a seguir considerando a aquel como un nuevo proveedor de fondos, no permite reconsiderar un rol diferente, donde Argentina sea captadora de mayores inversiones, generadora de comercio y portadora de mejores criterios para solicitar cooperación en áreas puntuales (planificadas y tendientes a generar nichos de mercado en sectores productivos específicos).

La reiterada convocatoria a Japón para que observe nuestra economía sin generar cambios que se acerquen más a las recomendaciones solicitadas a Japón, corre el riesgo de convertirse en un "llamamiento a la simple observación".

Lo que nos interesa resaltar, es que Argentina debe profundizar el diseño de nuevos "mapas cognitivos"³⁰ del mundo que le permita comprender y también legitimar nuevas realidades. Entre estos nuevos mapas se encuentra Japón, su papel global y su campo de irradiación asiática que Argentina ha postergado, haciendo más sólidas algunas líneas de política exterior y posibilitando encontrar otras alternativas.

Rosario, julio de 1997

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina*, "Informe Okita", Tomo I y II, JICA, 1987.

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, *Estudio sobre la Promoción de las Exportaciones en la República Argentina*, marzo de 1993, JICA-ARGENTINA.

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, *Seminario sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina: Una nueva estrategia de aproximación al este asiático*, Buenos Aires, JICA, Centro de Desarrollo Internacional de Japón, junio de 1996.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Bases para una política exterior argentina independiente*, en Rev. Geosur, Año IV, Nro.43, abril de 1983.

EVANS, Peter, *El Estado como problema y como solución*, en Revista Desarrollo Económico, Vol.35, Nº 140, enero/marzo 1996.

FRAGUIO, C, PERTUSIO, R, y otros, *Reflexión político estratégica mundial hasta el año 2000*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1990.

FIGARI, Guillermo, *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 1993.

MINISTRY OF ECONOMY AND PUBLIC WORKS AND SERVICES- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY, *Study on Economic development of the Argentine Republic (The Second Study)*, Draft Final report, Vol.I, march 1996.

OSZLAK, Oscar, *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de alguna experiencia latinoamericana*, en CEDES (Centro de Estudios y Sociedad), Buenos Aires, 1991.

PARADISO, José, *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1993.

ROSECRANCE, Richard, *La expansión del Estado comercial*, Alianza editorial, Madrid, 1987.

RUSSELL, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor latinoamericano, FLACSO, Buenos Aires, 1992.

SIEWERT, Wulf, *Geografía del Atlántico en La Atlantártida. Un espacio geopolítico*, Ed. Pleamar, Buenos Aires, 1978.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. FIGARI, *Guillermo, Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 1993, pág. 98 y 214.
2. PARADISO, José, *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1993, pág.17.
3. PARADISO, José. *Ibidem*, pág.28.
4. Obviamente, no podemos dejar de considerar que al margen de nuestras tendencia internacionales, tampoco era factible por ese entonces pensar en privilegiar relaciones con un país casi desconocido y que no presentaba tendencias que permitiera suponer un crecimiento económico como los que le sucedieron en décadas posteriores.
El período Tokunawa - 1603/1897- constituyó una rígida etapa en la política nacional de aquel país , de carácter conservador y restrictivo que se caracterizó por el aislamiento internacional.
Es innegable que la adopción de esta política trajo consecuencias desfavorables para Japón y el contraste con una Europa a punto de iniciar una era de desarrollo económico y científico y un Japón que cerraba sus puertos al mundo exterior, no dejaba dudas sobre los intereses argentinos en el mundo.
La Restauración Meiji - 1898/1912- representó por el contrario a la etapa anterior, uno de los períodos más notables de la historia japonesa, marcando la modernización del Japón y la apertura a Occidente.
Es en este período cuando la Argentina - gobierno de Julio A.Roca- firma con Japón el primer Tratado de Comercio y Navegación que parecía iniciar la presencia argentina en el plano geopolítico mundial mirando también hacia el Pacífico. Al firmarse un tratado con una nación tan distante y sin que mediaran antecedentes que lo hicieran necesario, se produjo una situación inédita para el país, pero no generó continuidades significativas en el orden comercial.
La tendencia de nuestra balanza comercial con Japón mostró un abultado déficit , pues nuestro comercio estaba polarizado por el mercado británico.La teoría argentina de comprar a quienes nos compran, agudizó aún más la tendencia.
5. SIEWERT, Wulf, *Geografía del Atlántico en La Atlantártida*. Un espacio geopolítico, Ed. Pleamar, Buenos Aires, 1978, pág.4.
6. FRAGUIO,C, PERTUSIO, R, y otros, *Reflexión político estratégica mundial hasta el año 2000*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1990, pág.31.
7. El Estudio, conocido como Informe Okita, 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 nacional 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 implementadas.
El Informe tuvo la virtud de encaminar el debate empresario y de funcionarios del área de economía - fuera del estrecho círculo de la coyuntura de aquel momento- en los aspectos que el Informe recomendaba.
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 cubrir un abanico de posibilidades futuras a largo plazo.
El Informe Okita durmió algunos años en los escritorios de los hacedores de política exterior priorizando otros Acuerdos alcanzados - Italia y España- y el resurgimiento de acuerdos comerciales con Brasil.
8. Discurso pronunciado por el Canciller Dante Caputo en el almuerzo anual de la Cámara de Anunciantes, Diario La Nación, Buenos Aires, 3 de agosto de 1984.

9. Respecto de los avances más significativos alcanzados ver BONOMELLI, Graciela, *Argentina ante la Era del Pacífico: la agenda externa con Japón*, en *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario, pág.245 y sgtes.
10. Discurso pronunciado por el Vice-canciller Emb. Fernando Petrella con motivo de la realización del XV Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japonés, Buenos Aires, 19 de abril de 1993.
11. Para un mayor análisis del realismo periférico ver ESCUDE, Carlos, *Realismo Periférico, Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Ed. Planeta -Política y Sociedad, Buenos Aires, 1992.
12. ROSECRANCE, Richard, *La expansión del Estado comercial*, Alianza editorial, Madrid, 1987.
13. El artículo 9 de la Constitución de Japón expresa: "... *el pueblo japonés, aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y en el orden, renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación, y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver las disputas internacionales.*
Con el fin de cumplir el propósito del párrafo precedente, no se mantendrán fuerzas de tierra, mar ni aire ni otro potencial de guerra. No se reconocerá el derecho de beligerancia del Estado."
THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR EDUCATIONAL INFORMATION, Inc, Tokyo, Temas sobre Japón, pág.2.
14. Conferencia brindada con motivo de la Feria del Intercambio Comercial Argentina-Japón 94, Predio Ferial de Palermo, Buenos Aires, septiembre de 1994.
15. Las políticas de Argentina en solicitudes de cooperación hacia Japón, se encuentran sumamente limitadas por las tendencias que Japón marca a sus países receptores de cooperación. Esto implica que la agenda argentina hacia Japón no solo busca el asistencialismo sino que además es sumamente dependiente de políticas dadas por aquel..
16. Actitud pasiva de búsqueda de redención en los aportes que los nipones pudieran brindar a la Argentina.
17. EVANS, Peter, *El Estado como problema y como solución*, en Revista Desarrollo Económico, Vol.35, Nº 140, enero/marzo 1996, pág. 534-535.
18. Para un análisis más profundo del significado del Informe Okita, ver mi trabajo sobre *Las relaciones bilaterales Argentina ante la Era del Pacífico: la agenda externa con Japón*. en *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ed. CERIR, Rosario, 1994, pág.239-263.
19. Si bien existen otros organismos estatales que promueven el comercio exterior y la inversión, tales como la Fundación Export-Ar y Fundación Invertir, creemos que los mismos realizan actividades en líneas de acción demasiado globales y con escasos datos comerciales en pos de una mejor inserción externa.
El Equipo de Estudio del Informe Okita II, considera que los programas existentes y de servicios para la exportación constituyen una buena base para enfocar la exportación hacia el Este asiático, pero se requiere de su fortalecimiento y utilización plena.
20. AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, *Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, "Informe Okita"*, Tomo II, JICA, 1987, pág.V-119.
21. AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, *Estudio sobre la Promoción de las Exportaciones en la República Argentina*, marzo de 1993, JICA-ARGENTINA, pág.108.
22. MINISTRY OF ECONOMY AND PUBLIC WORKS AND SERVICES- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY, *Study on Economic development of the Argentine Republic (The Second Estudy)*, Draft Final report, Vol.I, march 1996, pág. 64.
23. Este apoyo surgiría de la posición que ha tomado Japón en el orden internacional, caracterizado por un fuerte apego los ideales de la carta de la ONU, su perfil democrático y su defensa a la economía de mercado.

24. Las temáticas abordadas han sido tratadas en la primera parte de este trabajo.
25. Se reconoce el área que está trabajando determinada temática, pero no tienen conocimiento sobre sus contenidos y avances en ellas.
26. OSZLAK, Oscar, *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de alguna experiencia latinoamericana*, en CEDES (Centro de Estudios y Sociedad), Buenos Aires, 1991, pág.20.
27. En respuesta a la solicitud del gobierno argentino, el gobierno japonés, a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón - JICA-, organizó el equipo de estudio que entre julio de 1994 a marzo de 1996 debatió e intercambió ideas en las investigaciones necesarias que se concretaron.
28. RUSSELL, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor latinoamericano, FLACSO, Buenos Aires, 1992, pág.42.
29. DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, Bases para una política exterior argentina independiente, en Rev. Geosur, Año IV, Nro.43, abril de 1983, pág.20-21.
30. La expresión ha sido tomada de Luciano Tomasini, *op. cit*, pág.18.

CAPITULO VI

DEFINIENDO UN PERFIL HACIA EL ESTE ASIATICO

Marcelo Javier de los Reyes

En un trabajo anterior analicé el período de gobierno que transitaba entre los años 1989 y 1992. Ese ensayo recibió entonces el nombre de “¿Una política argentina para el Este Asiático o simplemente pragmatismo comercial?” porque consideré que el gobierno argentino carecía de un diseño de política exterior para esa región.¹

Esa carencia se reflejaba en las pocas acciones orientadas hacia la misma y en la omisión de otras que contribuirían a esa interrelación, verbigracia, favorecer la diversificación de productos de exportación -sobre todo aquellos con valor agregado y los industrializados-, realizar seminarios o informes tendientes a revertir la apatía de los empresarios nacionales a interesarse por esta zona geográfica, creación de una entidad crediticia para exportaciones.

En este trabajo analizaré el período siguiente, el que transcurre entre los años 1993-1997, estudiando las relaciones intergubernamentales -es decir la relación bilateral entre la **Argentina** y los países de la región-, el intercambio comercial, sus posibilidades a futuro y algunas iniciativas privadas a modo de ejemplificar la relación en esa área.

Cuando se contempla la vastedad geográfica de la región **Asia-Pacífico** y la diversidad de culturas y economías que la integran es menester limitar el objeto de estudio: desde miniestados como **Kiribati**, **Tuvalu** y **Vanuatu** hasta la **República Popular China**, el país con mayor población en el mundo; desde Estados que optaron por la vía comunista como **Viet Nam**, y que hoy han decidido incorporar la economía de mercado en función de su desarrollo, hasta naciones tradicionalmente integradas al sistema capitalista como Australia, pasando incluso por los santuarios fiscales que llevan a la radicación de casas bancarias -en un número incongruente con respecto a la economía y cantidad de habitantes del territorio- y empresas ausentistas.

Por tal motivo el alcance de este capítulo se reduce a la **República de Corea**, **Hong Kong**, **Taiwán** y los Estados que integran la **ASEAN** (Asociación de

Naciones del Este Asiático), **Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam**, a los que se sumarán a partir de julio de 1997 **Burma, Camboya y Laos**.² No obstante, estos países y territorios configuran un mercado de aproximadamente 480 millones de personas, de alto crecimiento de su PBI y con un promedio per cápita que ronda los U\$S 8.200. Esta zona constituye una interesante experiencia de superación del subdesarrollo y de creciente y equitativa distribución del ingreso, a la vez que se presenta como un potencial mercado que la Argentina debe conquistar no solamente por sus propios beneficios sino también como una alternativa por las contingencias que pudieran surgir con sus mercados tradicionales, **Unión Europea y Mercosur**.

RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Si se hiciese una comparación entre el período 1989-1992 y el período 1993-1997, parecería que desde el gobierno argentino se han tomado acciones más decididas, más concretas, con respecto al primer período. Desde luego, estas iniciativas estarán, y están aún hoy, orientadas a favorecer el comercio y la inversión hacia y desde **Asia**.³ **Asia - Pacífico y América Latina**, respectivamente, conforman las áreas de mayor crecimiento económico y las que más inversiones reciben en esta década de los noventa.

Se puede apreciar que el intercambio de visitas de funcionarios de alto rango, tanto del gobierno argentino como de los gobiernos del **Este Asiático**, se incrementó substancialmente en este segundo período.

En 1994 el entonces Ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos, Dr. Domingo Cavallo, visitó **Seúl**, ciudad en la que firmó el Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y una Carta de Intención con el Corea Eximbank.⁴ Los contactos entre funcionarios de primer nivel de ambos gobiernos no se limitaron únicamente a visitas oficiales a **Seúl** o **Buenos Aires**, pues también la Cumbre Mundial sobre Población y Desarrollo Social de Copenhague ha permitido que los Cancilleres de los dos países mantuvieran una entrevista.⁵

En agosto de 1995 el Canciller Gong Ro Myung se reunió con su homólogo argentino y con el Presidente Menem y, en oportunidad de visitar el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (C.A.R.I.), se explayó acerca del estado actual y el futuro de las Relaciones entre **Corea y América Latina**.⁶

El Presidente Menem visitó **Corea**, ocasión en que se firmó "un Memorandum de Entendimiento estableciendo Consultas Políticas de Alto Nivel y se inicialó un Convenio para el Uso Pacifico de la Energía Nuclear".⁷

Concordando con la visita del Presidente se realizó una Reunión de Consulta Económico Comercial para evaluar el comercio bilateral.

En 1996 el presidente coreano, Kim Young Sam, hizo lo propio acompañado de una importante comitiva integrada por funcionarios del gobierno e importantes empresarios. En esa coyuntura se analizaron la exportación de productos argentinos a ese mercado asiático, las inversiones coreanas, la cooperación bilateral y se firmó el Convenio sobre Usos Pacíficos de la Energía Nuclear y el Acuerdo de Servicios Aéreos.

Otro elemento relevante a destacar es el apoyo dado por la Cancillería argentina a los Presidentes William Clinton y Kim Young Sam a fin de que se gestionaran negociaciones con **Corea del Norte** y la **República Popular China** con el objetivo de bajar la tensión en la península coreana.⁸

En noviembre de 1993 el Dr. Domingo F. Cavallo visitó **Manila** procurando incentivar las relaciones económicas entre **Filipinas** y la **República Argentina**. En esa oportunidad, y con la misma intención, concurrió a **Hong Kong**.

El ex canciller filipino, Raúl Manglapus concurrió en representación de su país a la asunción del segundo mandato del Presidente Carlos Menem en julio de 1995, ocasión en la que también se reunió con funcionarios de primer nivel del Ministerio de Economía y de la Cancillería. En octubre de ese mismo año el presidente argentino visitó **Filipinas** cuando realizó una gira oficial por el **Este Asiático** suscribiendo en la capital filipina algunos acuerdos.⁹ El Subsecretario de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales de nuestra Cancillería, Embajador Marcelo Avogadro, en junio de 1996 expresó en **Manila** el anhelo del gobierno argentino de incrementar la cooperación entre ambos países en función de la licitación del emprendimiento hidroeléctrico de Kalayaan, a la cual se presentaron empresarios argentinos.

Ali Alatas, Canciller de **Indonesia**, estuvo en la **Argentina** entre el 5 y el 7 de noviembre de 1995 asistiendo a la V Cumbre del Grupo de los 15. Por su parte, en agosto de 1996, el Presidente Menem efectuó una visita oficial a **Yakarta**, donde se reunió con el Presidente Soeharto y se firmó el Acuerdo de Cooperación en materia de sanidad animal, el cual permitiría la inserción de carnes argentinas en ese mercado, producto de exportación que la Cancillería nacional tiene presente prácticamente en todas las negociaciones con los países de la región.¹⁰

En esa oportunidad la Cámara de Comercio e Industria de **Indonesia** patrocinó reuniones de trabajo con los empresarios que integraron la comitiva presidencial. En septiembre del mismo año el Ministro de Industria y Comercio del

gobierno indonesio, Señor Tunky Ariwibowo visitó la **Argentina** acompañado de empresarios.

En mayo de 1993 el Canciller Guido Di Tella visitó **Malasia** donde concretó un acuerdo de Transporte Aéreo, lo cual permitió que poco tiempo después -más precisamente el 28 de marzo de 1994- la empresa *Malaysia Airlines* iniciara sus vuelos entre **Kuala Lumpur y Buenos Aires**, efectuando una escala en **Sudáfrica**. Esta ruta aérea es doblemente importante ya que no sólo une nuestro país con el **Lejano Oriente** sino que también abre una interesante oportunidad para conectarnos con otro relevante mercado que, si bien no es objeto del presente estudio, es de una especial consideración para el gobierno argentino que decidió reanudar las relaciones con la **República de Sudáfrica**.¹¹

En septiembre de 1994 una misión argentina presidida por el Ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo viajó a **Malasia** para concluir el Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, elemento que contribuye a mejorar la relación económica bilateral, y para firmar el Acuerdo sobre Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos, Oficiales, de Servicio y Ordinarios.

Durante 1995 concurrieron en visitas oficiales a la **Argentina** el Jefe del Estado Mayor de la Real Marina de **Malasia**, Vicealmirante Tan Sri Mohamed Shariff Bin Ishak, el Rey de Malasia, Yang Di Pertuan Agong Tuanku JaíAfar Ibni Almarhum Tuanku Abdul Rahman, y el Primer Ministro Mahatir que asistió al V Cumbre del Grupo de los 15.

Encabezando una delegación empresaria, el presidente Carlos Menem visitó **Malasia** en agosto de 1996, oportunidad en que firmó los Acuerdos de Promoción Turística y de Servicios Aéreos, y los hombres de negocios llevaron a cabo un seminario con sus colegas malayos.

El embajador de **Singapur** ante la **República Argentina** y Director del Trade Development Board de Singapur, señor Rizdwan Dzafir, en octubre de 1994 estuvo en nuestro país. Cabe aclarar que el embajador no tiene residencia en Buenos Aires.¹² En 1995 el Ministro de Industria y Comercio de ese país, Goh Chee Wee, efectuó una visita oficial y entre otras cuestiones negociaría la apertura de ese mercado para las exportaciones de carnes argentinas. Asimismo, el gobierno de **Singapur**, designó al Señor Augusto Spinazzola como su Cónsul Honorario ante nuestro gobierno.¹³

Como el gobierno argentino ha establecido relaciones diplomáticas con la **República Popular China**, no puede reconocer como un Estado independiente a la **República de China en Taiwán**, tal su denominación oficial. No obstante, mediante el Decreto N° 595/92 del 8 de abril, fue creada la Oficina Comercial y Cultural Argentina en **Taipei**. Curiosamente, cuando el Dr. Cavallo realizó su visita

en 1993 a **Filipinas y Hong Kong** también estuvo en **Taiwán**, donde suscribió un acuerdo con el Ministro de Asuntos Económicos de **Taipei** para la Promoción y Protección de las Inversiones.

Con respecto a las relaciones diplomáticas con **Tailandia**, se puede mencionar la visita del Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, Prasong Soonsiri, en enero de 1994, y del Presidente de la Cámara de Diputados junto a una delegación de parlamentarios tailandeses en marzo de 1995.¹⁴

Por su parte el canciller tailandés, Kasem S. Kasemsri, visitó la Argentina en mayo de 1996, oportunidad en que se reunió con el Presidente de la Nación y su par argentino y firmó un Acuerdo de supresión de visaciones en pasaportes diplomáticos y oficiales. Con motivo de la visita que realizara el Canciller Di Tella en junio de 1996 a **Tailandia** fue firmado un Acuerdo sobre Uso Pacífico de la Energía Nuclear y fue inicialado otro sobre Promoción y Protección de Inversiones.

Asimismo cabe destacar la visita que el Príncipe Heredero Maha Vahiralongkorn realizara a **Bariloche**, donde concurrió a las instalaciones del Centro Atómico Huemul y a las de la empresa INVAP S.E. y mantuvo reuniones protocolares en **Buenos Aires** con el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores a la vez que participó de actividades culturales.¹⁵

En octubre de 1993, el Viceministro de Relaciones Exteriores de **Viet Nam**, señor Le Mai, realizó una visita oficial, en cuya oportunidad la Cancillería nacional le informa que nuestro gobierno ha decidido llevar a cabo la apertura de una embajada en **Hanoi**.¹⁶ En 1973, momento particularmente difícil para ese país asiático ya que se encontraba en guerra con los **Estados Unidos**, la **Argentina** estableció relaciones diplomáticas con **Viet Nam** lo cual es recordado con agradecimiento por parte del gobierno vietnamita.¹⁷ Probablemente esto haya llevado a que la Embajada en **Buenos Aires** haya sido la primera que ese gobierno abrió en **América del Sur**. Entonces, en 1995 fue acreditado el Encargado de Negocios a.i., Consejero Nguyen Van Dao y en ese mismo año el Presidente Adjunto del Comité de Relaciones Exteriores del Partido Comunista efectuó una visita a nuestro país. Durante 1996 el intercambio de visitas entre nuestro gobierno y el de **Viet Nam** revela la trascendencia que se le ha dado a esta relación por parte de ambos gobiernos.¹⁸

En febrero de 1997, en una nueva gira por el **Este Asiático** -que tuvo como destino a **Viet Nam, Tailandia y Singapur**-, el Dr. Menem fue el primer presidente argentino que visitó **Viet Nam**. Hubo que esperar a esta oportunidad para que finalmente se abriera la Embajada Argentina, ya que hasta ese momento el embajador en **Tokio** era concurrente en **Hanoi**.

RELACIONES ECONOMICAS BILATERALES

Las relaciones internacionales hoy atraviesan un período caracterizado por ciertas incertidumbres y por ciertas certezas, que se ha dado en llamar *globalización*, término si bien novedoso y muy utilizado actualmente, en realidad encierra un concepto ya conocido en la historia de la humanidad.¹⁹

Entre las certezas se halla la del afianzamiento del poder económico el que, a través de una profundización del entresijo del sistema financiero, ha logrado la subordinación del poder político imponiendo un nuevo esquema en las relaciones internacionales, las cuales hoy se caracterizarían, prácticamente, por el inusitado crecimiento del ingrediente económico y el congelamiento de procesos integradores políticos y culturales. La **Argentina** no está exenta de este fenómeno mundial y por tal motivo cada misión integrada por funcionarios del gobierno y cada viaje presidencial hoy tienen una finalidad comercial, ya sea ofrecer algún producto o solicitar la apertura de los mercados para las exportaciones argentinas.

En función de estos objetivos, el Presidente Menem ha realizado tres viajes al **Este Asiático** desde su reelección en 1995. En ese mismo año estuvo en **Corea del Sur, China y Filipinas**, oportunidad en que manifestó que *“también es importante ir equilibrando balanzas comerciales de pago con estos países, que por ahí tienen superávit respecto de nuestras exportaciones, así como mejorar las relaciones políticas y económicas”*.²⁰ En **Filipinas** le solicitó al presidente Fidel Ramos su mediación para lograr la incorporación de la **Argentina** en **APEC** (Cooperación Económica del Asia - Pacífico), organismo que por ahora ha cerrado el ingreso a nuevos miembros.

La balanza comercial con **Filipinas** generalmente es favorable a nuestro país, pero no ocurre lo mismo con **Corea**, país que viene acumulando un superávit comercial que según Key Sung Cho, embajador coreano en la **Argentina**, no se debía a una política proteccionista -como se afirmaba en algunos círculos económicos argentinos- sino a *“la falta de promoción”* de los productos argentinos por parte de los mismos empresarios argentinos.²¹

Durante el segundo viaje a la región, en agosto de 1996, recorrió **Malasia e Indonesia** y uno de los principales objetivos era *“lograr la exportación de carnes y granos argentinos a Malasia e Indonesia”*, según expresara el propio presidente.²²

Un tercer viaje llevó al presidente Menem a **Viet Nam, Tailandia y Singapur** en febrero de 1997. Las principales motivaciones del mismo fueron conseguir inversiones de esos países en la **Argentina**, procurar la instalación de empresas argentinas en **Viet Nam** -tentados por la apertura económica y por

su incorporación como país miembro de la **ASEAN**-, incrementar el intercambio comercial, ofrecer tecnología nuclear con fines pacíficos a **Indonesia y Tailandia** -defendiendo en este rubro los intereses de la empresa *INVAP S.E.*- y lograr el reconocimiento de la **Argentina** como país libre de aftosa por parte de las autoridades de **Tailandia**.

El presidente Menem consideró que esta circunstancia era favorable para proponer una zona de libre comercio entre el **Mercosur** y los países de la **ASEAN**.

Con respecto al intercambio económico cabe destacar que en líneas generales la balanza comercial con **Tailandia** favorece a la **Argentina** durante el período analizado mientras que con **Singapur**, si bien el volumen es mayor, nuestro país aprecia un saldo negativo. En el caso de **Vietnam** el intercambio es ínfimo y bastante reciente, no obstante lo cual el mercado vietnamita puede encerrar excelentes oportunidades comerciales que deben ser estudiadas por el gobierno y por los empresarios argentinos.

De todos modos, sea como fuere el saldo de la balanza comercial con los países del **Este Asiático**, la realidad es que el intercambio es intrascendente si se compara con el volumen que opera cada uno de estos países. A modo de ejemplo, y citando al Ministro Eduardo Sadous -que representara a nuestro país ante **Kuala Lumpur** y que actualmente es Director General de Promoción de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto-, es oportuno mencionar que la **Argentina** ha exportado a **Malasia**, en 1995, por valor de 259 millones de dólares y ha importado 98 millones, pero que esa nación asiática tuvo en ese año un comercio total de 120.000 millones de dólares.²³ Para decirlo de otra manera, la **Argentina** ha participado con un 0,29% en el comercio malayo. Claro está que si se confronta el valor exportado en 1995 con el de 1988 (42 millones de dólares) o con el de 1989 (18 millones de dólares), estaríamos percibiendo un enorme crecimiento de nuestras exportaciones. Pero estas cifras aún se reducirían más si se tiene en cuenta que varias de las economías que se analizan en este trabajo se hallan entre los veinte principales importadores mundiales: **Hong Kong** (7º lugar), **Corea** (11º), **Singapur** (13º), **Taiwán** (15º), **Malasia** (17º) y **Tailandia** (19º).²⁴

En el primer bimestre de 1997 las exportaciones a la ASEAN crecieron un 72% (U\$S 91 millones) con respecto al mismo período del año anterior y a **Corea** un 50% (15 millones), mientras que las importaciones provenientes de **ASEAN** se incrementaron un 74% y las de Corea un 67%.

Sería conveniente para el análisis de este intercambio comercial discriminar el estado actual de la actividad privada, el transporte y las comunicaciones hacia y desde el **Este Asiático** y las exportaciones, fundamentalmente de alimentos.

El desarrollo de la actividad privada y las inversiones

La cuenca del Pacífico sigue siendo aún una región casi inexplorada, en relación con su potencial, por las empresas argentinas, si bien se percibe un crecimiento de las exportaciones hacia la región sobre todo en el rubro de productos alimenticios. Ciertamente es que solamente las grandes empresas cuentan con los recursos logísticos necesarios para ingresar a un mercado complejo, exigente y con ciertas trabas a la importación. Algunas de ellas llevan un tiempo participando de la actividad económica del **Lejano Oriente** como es el caso de *IMPESA (Industrias Metalúrgicas Pescarmona)* -que opera principalmente en la **República Popular China** pero que participa también instalando grúas portuarias y equipando centrales hidroeléctricas en **Malasia, Indonesia y Tailandia**-, de la empresa *Siderca* del *Grupo Techint* que, por ejemplo, ha exportado tubos sin costura a varios países de la región y en los cuales tiene representaciones comerciales, y de *Aluar*, que entre sus compradores de aluminio incluye a **Japón y Corea**. Según estos ejemplos, se traduce que sólo las grandes empresas pueden comerciar en la región y que las PYMES no están en condiciones de afrontar esos emprendimientos.

Con la intención de estimular y orientar a los empresarios para participar en la zona, algunos organismos han realizado jornadas y seminarios dedicados a informar y transmitir experiencias que contribuyan a incrementar el intercambio argentino - asiático. Se pueden mencionar, a modo de ejemplo, que a fines de 1994 Export-Ar realizó un Encuentro Nacional de Exportadores Argentinos bajo el título "Export-Ar a los países del Este de Asia".

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (C.A.R.I.) llevó a cabo seminarios organizados por su Comité de Asuntos Asiáticos. En septiembre de 1995 organizó uno denominado "Apertura argentina hacia los mercados asiáticos. La República de Corea" y otro celebrado en noviembre de 1996, "El rol de la Argentina como partícipe del mercado de alimentos de Asia". Como síntesis de este último podría destacarse que los expositores coincidieron en la necesidad de incorporar valor agregado a los productos de exportación dado que de esa manera encontrarían mayores posibilidades de comercialización, dar prioridad al tema de los transportes e infraestructura, analizar el reembolso a las exportaciones pesqueras; del informe conocido como Okita II se destacó la necesidad de poner énfasis en la falta de una imagen de marca -lo cual ubica a los productos argentinos en un segundo rango- y la necesidad de mantener un abastecimiento constante y no exportar saldos cuando el mercado interno se deprime.

Otros encuentros empresariales se han desarrollado en oportunidad de la visita de una delegación comercial de **Taiwán** en agosto de 1994, y organizado por el Comité Mixto Empresario Argentino - Taiwanés, y con motivo de la visita del

Director General del “Board of Foreign Trade” de Taiwán en mayo de 1996. En el primero de estos se dio a conocer el interés por concretar joint ventures con empresas argentinas en los sectores alimenticios -principalmente aceites, té y pesca-, computación, autopartes y motocicletas.

La conocida empresa taiwanesa de informática *ACER* abrió una planta de ensamblaje de computadoras personales en 1995, intentando así obtener una porción del mercado argentino. Por su parte, la pesquera *Argen-Taiwán* incursionó en la pesca y procesamiento en tierra del calamar, reactivando de esta manera la planta de *Canarpesca* en **Santa Cruz, Argentina**.²⁵

Empresas de **Corea** y de **Hong-Kong** han manifestado también su intención de invertir en nuestro país. Varios empresarios acompañaron al presidente Kim Young Sam en su visita a la **Argentina** en septiembre de 1996, oportunidad en la que expresaron su interés por captar el mercado interno argentino para expandir sus empresas y participar de los negocios que ofrece el **Mercosur**. Las operaciones giraban en torno a los productos industriales aunque ya inversores coreanos habían concretado la compra de campos destinados a cultivos cerealeros dado que **Corea** debe satisfacer su creciente demanda de alimentos.²⁶ *Samsung*, uno de los cuatro mayores holdings coreanos, había hecho su primera experiencia asociándose a la firma nacional *Noblex* pero en la actualidad su interés pasa por participar de la desregulación telefónica argentina, rubro en el que ya está operando en **Chile**.²⁷

El embajador coreano Key Sung Cho ha expresado en varias reuniones que hay un creciente interés de los empresarios de su país por invertir y comerciar con el nuestro, informó sobre el proyecto de una firma coreana de construir un puerto de aguas profundas y sugirió la apertura de una representación empresaria argentina en **Seúl** a los efectos de promocionar sus productos y analizar potenciales negocios, de manera tal de poder contribuir en la reducción del déficit comercial argentino.

También empresas de **Hong Kong** desearían invertir, especialmente, en el desarrollo portuario, telecomunicaciones y hoteles como fuera informado por el industrial James Tien Pei-Chun cuando presidió una delegación del Consejo de Desarrollo del Comercio de Hong Kong que visitó nuestro país en febrero de 1997. Agregó asimismo que preferirían invertir en la **Argentina** porque dentro del **Mercosur** posee una mejor infraestructura y una economía más estable.²⁸ La presencia del chairman del *Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC)*, William Purvis, quien mantuvo reuniones con el presidente Carlos Menem, banqueros y ejecutivos de la firma *Molinos*, fortifica esta iniciativa de empresarios de ese territorio chino por concretar negocios en la **Argentina**.

En momentos de efectuarse la gira presidencial por el **Este Asiático** en 1996, se tomó conocimiento de la posibilidad que la empresa petrolera malaya *Petronas* adquiriera el 30% de la empresa argentina *Bridas*, la cual opera en nuestro país y **Turkmenistán**. Con esa operación, *Petronas* ampliaría sus actividades en **Argentina** ya que al presente es socia del grupo *Soldati* en la red de gasoductos *TGN*.

El transporte y las comunicaciones en función del comercio

El desarrollo del flujo comercial entre las dos regiones que cuentan con las economías más dinámicas, **América Latina** y el **Este Asiático**, hablando en términos macroeconómicos, ha tenido su correlato en un incremento en el transporte marítimo y aéreo hacia y desde el **Lejano Oriente**.

El transporte naviero se ha visto beneficiado por una modernización de las terminales portuarias, un aumento en la capacidad de almacenaje en los puertos que impide la pérdida de valor de las buenas cosechas y un incremento de líneas que unen nuestro país con **Hong Kong, Singapur y Taiwán** y que posibilitan el transporte de mercaderías a y desde otros puertos del **Lejano Oriente** a través de transbordo en el caso de no existir servicio punto a punto. Varias de estas empresas operan con frecuencias semanales o en el mejor de los casos con servicios cada cuatro días.²⁹

El servicio aéreo también denota progresos pues al ya conocido vuelo transpolar operado por *Aerolíneas Argentinas* (**Buenos Aires, Nueva Zelanda, Australia**), se han sumado *Malaysia Airlines*, operando hacia y desde **Buenos Aires**, y otras conexiones a través de *Lan Chile* -a **Tokio** vía **Tahití** con *JAL* (*Japan Airlines*)- y *Varig* y *JAL* desde **Sao Paulo**. Próximamente se contaría con servicios a **Singapur** y a **Seúl** y, de llegarse a satisfacer el interés de empresas aéreas chinas, el espectro podría ampliarse para aquellos hombres de negocios que quisieran establecer contactos con Oriente.³⁰ Otras conexiones muy promocionadas son las que ofrece *United Airlines* para volar a **Hong Kong, Osaka, Seúl, Pekín, Shangai, Taipei, Bangkok, Manila y Tokio** vía **New York**.

Referido a los transportes se hace necesario tener en cuenta las comunicaciones terrestres con destino a los puertos chilenos desde donde las mercaderías de origen nacional son embarcadas rumbo a **Asia**. La actual política de integración con **Chile**, que viene llevando adelante el gobierno argentino a través de la solución de los conflictos limítrofes y de la incorporación de ese país al **Mercosur**, ha permitido la habilitación de nuevos tramos de rutas, la pavimentación de otras ya existentes, la inauguración de puentes y pasos fronterizos -por ejemplo el de San Francisco que une **Catamarca** con **Atacama**- además del proyecto de construcción de un nuevo túnel a baja altura entre **Los**

Horcones (Argentina) y Pie del Juncal (Chile), que incluiría en su construcción un sistema de lanzadera ferroviaria, y que contaría con la ventaja de no ser cerrado por nevadas.³¹

El afán por alcanzar los mercados asiáticos ha impulsado a reanudar servicios ferroviarios como el que une el puerto chaqueño de **Barranqueras** con los puertos chilenos de **Antofagasta, Tocopilla e Iquique** y que desde **Barranqueras** se conecta con la hidrovía Paraná - Paraguay - de la Plata permitiendo establecer un corredor bioceánico.

El informe Okita II contempla la puesta en funcionamiento de tres corredores bioceánicos, preferentemente ferroviarios, a saber: el corredor Norte, mencionado en el párrafo anterior, el corredor Central uniendo **Buenos Aires - Valparaíso** y el corredor Sur que enlazaría el puerto de Bahía Blanca con los puertos del Pacífico que están a la misma altura.³²

La exportación de alimentos

Una de las características básicas de las exportaciones de nuestro país a todo destino es que aproximadamente el 40% está compuesto por alimentos, siendo los principales mercados la **Unión Europea** y el **Mercosur**.

El aumento en el nivel de ingresos de las poblaciones asiáticas, acompañado de un progresivo proceso de urbanización provocará un mejoramiento en la calidad de la dieta, ocasionando a su vez una mayor demanda de alimentos, especialmente los de alta calidad. El grueso de nuestras exportaciones a esos mercados está constituido por cereales, aceites, pescados y mariscos, pellets y harinas oleaginosas. Con respecto a las harinas oleaginosas, la producción asiática está siendo insuficiente debido a un mayor consumo de carne de pollo, y por tal motivo ha aumentado el requerimiento de estas harinas para preparar alimentos balanceados.

Los principales mercados para la **Argentina** son **Japón, Malasia y China**. Durante el período 1991-1995 las exportaciones de productos alimenticios destinados al **Este Asiático** sufrieron un incremento del 80% y constituyen la mitad de los embarques a esa región.³³ El Embajador Marcelo Avogadro expresó que *“la dinámica económica, comercial y demográfica de esa región hace indispensable un esfuerzo para incrementar la presencia comercial de nuestro país. Las exportaciones de alimentos pueden ser visualizadas como una cabecera de playa: su afianzamiento permitiría inducir un mayor conocimiento de los productos argentinos y consolidar los lazos comerciales”*.³⁴

Los mercados asiáticos brindan muy buenas oportunidades para las exportaciones pero requieren que los empresarios se interesen en conocer el consumo de la población. A modo de ejemplo, puede mencionarse que en la actualidad nuestros productores de pollos no desperdician nada ya que las garras, consideradas una delicia en determinados platos, son exportadas a **China, Hong Kong y Corea** al igual que las cabezas -las cuales deben cumplimentar algunos requisitos-, las puntas de alas a **Hong Kong y China** y las vísceras para elaborar harina y aceite para alimento balanceado a **China y Corea**.³⁵

Actualmente, otros productos muy apreciados en esos mercados son el girasol oleico, los vinos (los argentinos son prácticamente desconocidos en beneficio de los vinos chilenos) y otras bebidas alcohólicas. Gracias al incremento de las ventas de estas bebidas en la región **Asia - Pacífico**, el grupo británico Guinness pudo compensar la baja que sufrieron sus principales mercados, **Estados Unidos y Gran Bretaña**.

La declaración de la **Argentina** como país libre de aftosa por parte de la OIE (Organización Internacional de Epizootias), le abre las puertas a un gran mercado consumidor. Entre los objetivos de los viajes presidenciales estaba lograr la exportación de carne a **Indonesia, Malasia, Tailandia y Viet Nam**. Con esta última nación se ha suscrito un acuerdo para exportar ganado en pie, materiales de reproducción animal, carne fresca, menudencias, carne aviar, leche y derivados. **Australia** es el principal abastecedor de carne de la región y se está dedicando particularmente al mercado japonés, descuidando al norteamericano, pero recientemente un frigorífico nacional, Cepa, pudo colocar su producción en Filipinas.³⁶ Ello significa que algunas empresas saben encontrar las oportunidades para ingresar sus productos en estos países.

Pero también existen buenas perspectivas para otros alimentos y algunas empresas están comenzando a reorientar sus producciones. Hacia mediados de 1995 los ejecutivos de *SanCor* y *Batavo* de **Brasil**, analizaban las posibilidades de concretar un joint venture para vender en el **Sudeste Asiático**; la firma brasilera ya había establecido negocios en **Hong Kong y Singapur**. El broker japonés *Nichimen Corp.* está comprando cereales para exportar a varios países del **Este Asiático**; maíz para **Malasia** ha sido la primera operación que parece proseguir con trigo, soja, aceite de soja y harina de soja para **Corea, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia**.³⁷

Además de las empresas, algunas regiones argentinas han considerado que estos mercados podrían dar respuesta a sus economías. Es el caso de **Entre Ríos**, que contemplaba ofrecer sus cítricos, y de la **Patagonia**, que pretende desarrollar una integración binacional con la **Patagonia** chilena para ubicar sus productos en los mercados del Pacífico.

CONSIDERACIONES FINALES

Comparando el período 1993-1997 con el período 1989-1992 se puede apreciar, desde el gobierno, una mayor voluntad política por participar de estos mercados emergentes, demostrada a través de los tres viajes presidenciales realizados tras la reelección, así como también un notable incremento en las operaciones económicas, si bien -como se dijo- el volumen aún continúa siendo bajo por la tenue participación del sector privado local. Los pasos dados en función de lograr la integración con **Chile** también obran en este sentido.

Se apreciaría también un relativo interés por parte de algunas empresas para participar en la región **Asia - Pacífico**, no obstante lo cual parecería continuar cierta apatía o temor de los empresarios argentinos por procurar esos mercados. Claro está que sólo las grandes empresas, con experiencia internacional o con capital transnacional, pueden contar con los recursos suficientes para ingresar en ellos, mientras que las PYMES quedan al margen de las negociaciones.

La realización de encuentros destinados a informar acerca de la potencialidad del **Este Asiático**, ya por parte de la Cancillería mediante la Fundación Export-Ar o entidades como el C.A.R.I., contribuyen a crear una mayor conciencia de la necesidad que tiene nuestro país por buscar nuevos socios comerciales. No obstante, la oferta de estos seminarios debiera incrementarse aportando en ellos todas las herramientas necesarias para penetrar en esta región así como también transfiriendo la experiencia de aquellos empresarios que han concretado sus operaciones con Asia. De todos modos, sería relevante que los responsables de las empresas se informaran acerca del consumo de los países asiáticos, lo cual muchas veces permite descubrir nichos insospechados.

Un elemento que podría contribuir a ello sería el establecimiento de oficinas promotoras de nuestros productos en ese mercado, tarea que consideraría que podría desarrollar perfectamente la Fundación Export-Ar en nuestras representaciones diplomáticas, hasta tanto los privados perciban la necesidad de encontrar nichos interesantes para introducir sus productos e incorporen a su estructura organizativa los mecanismos imprescindibles para negociar en la región **Asia - Pacífico**.

Con respecto al énfasis puesto en el rol de la **Argentina** como exportador de alimentos, si bien ésta es su mayor riqueza no debería limitarse a la colocación de esos productos, muchos de los cuales tienen poco valor agregado. Aunque se debe coincidir con que la exportación de alimentos permitiría la consolidación de los lazos comerciales, ya se hace necesario que nuestro país diversifique sus exportaciones con productos industriales con alto componente tecnológico.

El abastecimiento a los mercados tradicionales, **Mercosur** -especialmente **Brasil**- y **Unión Europea**, ha provocado una peligrosa dependencia que quedó demostrada cuando **Brasil** decidió suspender el financiamiento de sus importaciones. Por tal motivo la expansión hacia nuevos horizontes comerciales le permitiría sortear esas situaciones de manera menos cruenta.

El tema de la falta de inversiones continúa demostrando que ambos mercados -el argentino con respecto al asiático y viceversa- siguen siendo marginales. Prácticamente no se han producido inversiones -siempre en relación al potencial asiático- de ese origen más allá de algunas plantas de ensamblaje. Sería adecuado, y esto entendiendo que estos países siguen el modelo económico japonés, estimular la inversión de industrias y empresas japonesas para captar de esa manera la radicación de otros capitales asiáticos.

El desarrollo de una infraestructura adecuada para la exportación aún sigue siendo una asignatura pendiente en la **Argentina**. La construcción de nuevas rutas internas y con destino a los puertos del Pacífico, la puesta en funcionamiento de ramales ferroviarios desactivados y la creación de otros trazados para el transporte de mercancías es una prioridad. Mucho más lo es la construcción de un puerto de aguas profundas sobre el Atlántico argentino, de modo tal de evitar las trabas que pudieran surgir en **Chile** -como aconteciera con la prohibición del ingreso de agua pesada exportada por la **Argentina a Corea**- tanto por normas fitosanitarias, por seguridad como por la propia inestabilidad de las relaciones entre ambos países. Asimismo, si se quiere implementar una economía exportadora como la asiática, es necesario tener presente que uno de los pilares de ese desarrollo fue la modernización y el alto grado de eficiencia de sus puertos.

Han pasado ya muchos años, casi ciento ochenta, de la empresa realizada por el corsario Hipólito Bouchard con su fragata *La Argentina* a través del Pacífico, atacando las naves españolas en los puertos asiáticos, como el de **Manila**, y obteniendo en esas regiones el primer reconocimiento a nuestra independencia.

Hoy la **Argentina** debe nuevamente atravesar el Pacífico pero con otro objetivo como es el comercial, para lo cual es imprescindible que todos los sectores se aglutinen con ese fin. En las empresas se haría necesario un cambio cultural que permitiese pensar en la exportación y fundamentalmente en la exportación a mercados no tradicionales, con responsabilidad y con continuidad en las operaciones. Asimismo la universidad podría hacer su aporte realizando trabajos de investigación en esos mercados y elaborando estrategias en conjunto con las empresas y con los gobiernos, sean nacional, provinciales o municipales.

Pero fundamentalmente el Estado debería garantizar los medios para que esas operaciones se concreten, debería fijar las pautas a seguir mediante una minuciosa planificación de la exportación, analizar seriamente una política de financiación y reintegros a las exportaciones y trabajar estrechamente con los empresarios. Infelizmente el Estado ha pasado bruscamente de ser un actor con un rol de interventor en todo proceso imaginable en el que participase la **Argentina**, a ser un **Estado ausente**. La realidad haría necesaria la búsqueda de un término medio entre ambas posiciones, de manera tal que el *Estado se haga presente planificando y colaborando con sus connacionales de todos los sectores para que nuestro país se integre adecuadamente a las exigencias que el mundo de este tercer milenio le impone.*

Así, la **Argentina** podrá aspirar a integrarse a organismos de la cuenca del Pacífico, más precisamente la **APEC**, como lo ha hecho **Chile** y como lo hará **Perú** en 1998. La asociación con organismos como la **APEC** o la **ASEAN** resultaría altamente beneficioso para los intereses argentinos dada la proyección que los mismos tienen en el contexto internacional.

Si no se produce un trabajo coordinado entre estos sectores, probablemente la **Argentina** pierda una oportunidad para salir de su estancamiento y poder revertir a través de la concreción de una economía dedicada a la exportación, tal como lo podemos apreciar en el modelo asiático, sus desigualdades internas.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. CERIR, La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosario: Ediciones CERIR, 1994; 388 p.
2. Se excluyen Japón, cuya relación bilateral es considerada en otro capítulo, la República Popular China e India. Cabe aclarar que Hong Kong está considerada como una colonia, tal como era la situación previa a su reincorporación a la República Popular China el 1º de julio de 1997.
3. Aún son escasas tanto las inversiones argentinas en Asia como las de los países en estudio en nuestro país. Las operaciones se limitan casi exclusivamente al intercambio comercial.
4. También en 1994, visitó nuestro país el Señor Hong Soong Young, enviado especial del presidente de la República de Corea. En 1995, y con la intención de favorecer su postulación a Director General de la Organización Mundial de Comercio, estuvo en nuestro país el Dr. Chulsu Kim, ex Ministro de Comercio, Industria y Energía de Corea. Respondiendo a una invitación del gobierno coreano, en ese mismo año, concurren a ese país asiático el Subsecretario de Política Exterior y el Director de Asia y Oceanía de nuestra Cancillería con el objetivo de analizar la relación bilateral.
5. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Memorias, año 1995.
6. Ibid.
7. Ibid.
8. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Memorias, año 1996.
9. Memorándum de Entendimiento para incrementar el comercio agrícola; Acuerdo entre la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara de Comercio e Industria de Filipinas; asimismo realizó las gestiones necesarias para lograr una apertura del mercado de carnes a la exportación de productos argentinos.
10. A modo de ejemplo de este interés especial por los productos cárnicos se puede mencionar la visita de una misión sanitaria coreana luego de la visita del Presidente Menem de 1996 o las exportaciones de carne a Malasia.
11. En 1993 se intercambiaron los Instrumentos de Ratificación del Acuerdo de Cooperación Económica, Comercial, Científica y Técnica que fuera firmado en 1991 y aprobado en 1992 por el Congreso Nacional. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Memorias, año 1993.
12. En 1994 dos misiones argentinas, una comercial presidida por el Ing. Félix Cirio, Subsecretario de Mercados y Producción de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, y otra integrada por diputados del Congreso Nacional, concurren en 1994 a Singapur.
13. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Memorias, año 1995.
14. En marzo de 1996, el Dr. Félix Cirio, Subsecretario de Producción Agropecuaria y Mercados presidió una misión oficial y empresaria a Tailandia.
15. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Memorias, año 1996. La empresa estatal INVAP S.E. fue creada por la Comisión Nacional de Emergencia Atómica y tiene a su cargo -entre otras actividades- la construcción y comercialización de reactores nucleares.
16. Decreto del Poder Ejecutivo N° 1947.
17. Entrevista realizada al señor Dinh Duc Minh, Segundo Secretario de la Embajada de la República Socialista de Viet Nam en Argentina.
18. Una delegación de la Federación de Mujeres de Viet Nam fue recibida por el presidente Menem y el Canciller; el Ing. Félix Cirio presidió una misión empresaria a Viet Nam; el Canciller Di Tella estuvo oficialmente en Hanoi y Ho Chi Minh City, oportunidad en que se reunió con el presidente Le Duc Anh, el Premier Vo Van Kiet y el Canciller Nguyen Manh Can y se suscribieron un Memorandum de Entendimiento sobre el Mecanismo de Consultas Políticas entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de nuestro país y de Viet Nam,

Acuerdo entre los gobiernos de Argentina y de la República Socialista de Vietnam para la Promoción y la Protección Recíproca de las Inversiones, Acuerdo de Cooperación en Sanidad Animal entre la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos de la República Argentina y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República Socialista de Viet Nam y un Acuerdo de Cooperación entre la Fundación Export-Ar y la Cámara de Comercio e Industria de Viet Nam. En agosto estuvo en Buenos Aires el Vicepresidente del Comité Central para las Relaciones Exteriores del Partido Comunista de Viet Nam, señor Do Van Tai. Con posterioridad hizo lo propio el Inspector General del Gobierno de ese país, Ta Hun Thanh, en retribución a una invitación formulada por el Ombudsman argentino. Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto, 1996.

19. El análisis de esa suma de incertidumbres -la hegemonía mundial, el rol del Estado en la actualidad, "caducidad" del principio de no intervención en los asuntos internos de un país, etc.- y de esas certezas -avance del narcotráfico, crecimiento de la desocupación, desaparición del estado de bienestar, exclusión social, mayor participación de los holdings en el proceso de toma de decisiones, etc.- no será abordado en el presente estudio pero sí cabe aclarar que no participo del sentido que se le dá al término globalización como un fenómeno exclusivo de esta etapa finisecular. Desde el inicio de la historia, hasta se podría expresar que desde la epopeya de Gilgamesh, el hombre ha participado de procesos de globalización -el Imperio Romano, la expansión del Islam, las Cruzadas, por nombrar algunos ejemplos-; asimismo los argumentos de que la humanidad ha alcanzado, en el presente, un mayor desarrollo de las comunicaciones y de la informática y de que hoy participa de un substancial proceso de transnacionalización de los capitales no otorgan ninguna exclusividad para que ese término sirva para diferenciar el momento actual de cualquier otro momento histórico. El desarrollo tecnológico y el interés económico siempre han estado presente en todos los "procesos de globalización" y ello puede verse claramente ejemplificado en el descubrimiento de América o en la era del Imperialismo de fines del siglo XIX, momento este último en que el entrelazamiento de la industria y del capital bancario dan lugar al capital financiero y en que la búsqueda de nuevos mercados llevó a un nuevo período colonialista. La caída de Wall Street, y su consecuente efecto globalizador, es otro buen ejemplo para restarle peso al actual enmarañamiento financiero que, junto a una "revolución mediática", parecerían ser los rasgos que le transferirían la exclusividad al fenómeno de la globalización.
20. Diario "El Cronista", 26 de septiembre de 1995, p. 4.
21. Diario "Clarín", 29 de septiembre de 1995, p. 16.
22. Diario "Clarín", 20 de agosto de 1996, p. 11.
23. Conferencia del Embajador Eduardo Alberto Sadous en el Seminario "El rol de la Argentina como partícipe del mercado de alimentos de Asia", realizado en el C.A.R.I. (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) los días 11 y 12 de noviembre de 1996.
24. Bekinschtein, José A. "Un nuevo galeón de Manila en el siglo del Pacífico", en Revista Archivos del Presente, Año 2, Número 7. Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, enero, febrero, marzo, 1997; p. 122.
25. Diario "Clarín", 17 de febrero de 1996, p. 26.
26. Diario "Clarín", 2 y 9 de septiembre de 1996, ps. 14 y 8 respectivamente.
27. Diario "El Cronista", 11 de septiembre de 1996, p.15.
28. Acerca del interés de empresarios de Hong Kong, diario "El Cronista", 19 de febrero de 1997, p.17, diario "Clarín", 17 de febrero de 1997, p.26.
29. En este punto es oportuno destacar que en las obras efectuadas para modernizar la Terminal 5 del Puerto de Buenos Aires, inaugurada en mayo de 1996, participó un consorcio integrado por empresarios de Filipinas y Argentina.
30. Bekinschtein, José A. Op. cit., p. 128.
31. Acerca del proyecto del túnel, diario "Clarín", 25 de septiembre de 1995, p. 48.
32. Exposición del Embajador Carlos J. Fraguío en el C.A.R.I., 12 de noviembre de 1996.

33. Exposición del Embajador Marcelo Avogadro en el C.A.R.I., 11 de noviembre de 1996.
34. Ibidem.
35. Diario "Clarín", sección "Clarín Rural", 11 de enero de 1997, ps. 4 y 5.
36. Diario "Clarín", 6 de julio de 1996, p. 20.
37. Diario "Clarín", sección "Clarín Rural", 18 de enero de 1997, p. 4.

CAPITULO VII

LAS REPERCUSSIONES DEL CONFLICTO DE MEDIO ORIENTE EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

por Magdalena Carrancio

El presente capítulo -que tiene por objeto abordar las relaciones de la República Argentina con Medio Oriente durante el período 1994-96- es continuación de un primer trabajo sobre el tema considerado desde la asunción del gobierno de Carlos Menem hasta 1993.¹

En setiembre de 1989, el ofrecimiento de mediación en el conflicto árabe-israelí manifestado por el Presidente Menem a líderes árabes en la IX Cumbre del Movimiento de Países No Alineados no fue sólo un gesto "idealista". Este gesto -expresado a dos meses de asumir el mandato- constituiría, al mismo tiempo, una estrategia de inserción en la región. Sin embargo, hacia 1994, las intenciones de oficiar entre las partes enfrentadas, eran aún para el mandatario argentino un objetivo latente.

Con el correr de la Presidencia Menem, la Argentina había consolidado una posición de alineamiento a Estados Unidos cuya manifestación más evidente en la región fue la participación en la Guerra del Golfo y su consecuencia más clara, el estrechamiento de los vínculos con Israel. El Estado hebreo fue el país destino de la primer visita oficial a Medio Oriente, entre el 1º y el 8 de octubre de 1991. Asimismo, fue quien más rápidamente acogió la posibilidad de que el mandatario argentino interviniera personalmente en el Conflicto. El atentado a la Embajada israelí en Buenos Aires en marzo de 1992 -atribuido a esta posición de política exterior, aunque aún no esclarecido por la Justicia argentina- pudo interpretarse como una señal de la necesidad de equilibrar las relaciones con el mundo árabe.

Los intentos en este sentido resultaban infructuosos. Si bien Carlos Menem había realizado una segunda gira a Medio Oriente, en mayo de 1992, que

incluyó a países árabes directamente implicados en la Guerra del Golfo como Arabia Saudita y Kuwait, además de Egipto, las relaciones con el mundo árabe no habían logrado destrabarse completamente. En efecto, el presidente sirio Hafez Al Assad aún se mostraba reticente a todo contacto -personal o telefónico- con el mandatario argentino. Asimismo, la falta de reconocimiento de la OLP por parte de nuestro gobierno, vedaba todo acercamiento oficial a otro de los actores del Conflicto.

Hacia 1994 un contexto regional más favorable signado por la firma de Acuerdos de Paz entre Israel y la OLP, abría nuevas posibilidades para que el Presidente Menem renovara su ofrecimiento de buenos oficios. Al mismo tiempo, un segundo atentado terrorista contra una entidad judía en nuestro país, producido el 18 de julio de 1994, originaba una nueva configuración de vínculos con los países de la región. Este trabajo partirá del análisis de estos ejes temáticos: las implicancias del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y la intervención del Presidente Menem en el Proceso de Paz de Medio Oriente, para desarrollar a continuación las relaciones bilaterales -derivadas de ambos acontecimientos- con Irán, Siria, la OLP e Israel.

No se descuidarán tampoco las cuestiones comerciales, muchas de las cuales dieron lugar a visitas oficiales: a fines de setiembre de 1995 el Dr. Menem viajó a Emiratos Arabes Unidos y en junio de 1996, a Marruecos. Asimismo, nuestro país recibió al Presidente de Turquía, Suleyman Demirel, en abril de 1995, y del Líbano, Rafic Hariri, en enero de 1996. El Príncipe Abdulaziz, hijo del Rey Fahd de Arabia Saudita, visitó la Argentina en agosto de 1996 para colocar la piedra basal de un futuro complejo edilicio islámico y como signo de la mayor relevancia de la región en nuestra agenda exterior, el gobierno argentino mostró su interés por abrir nuevas Embajadas en Jordania y Qatar.

En el marco de una mayor participación argentina en el ámbito de las Naciones Unidas, se encuentran algunos temas vinculados a Medio Oriente. En efecto, como miembro del Consejo de Seguridad (período 1994-95) la Argentina recibió peticiones específicas de Iraq y Libia, países sometidos a sanciones económicas de este Organismo. Asimismo, integrando misiones de paz se destacaron las acciones de nuestro país en Kuwait y las efectuadas para liberar prisioneros marroquíes, en noviembre de 1995. Igualmente el deseo del Presidente Menem de crear Fuerzas de Cascos Blancos con tareas humanitarias -proyecto aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1994- también vinculó a nuestro país con actores y conflictos de la región.

1. BUENOS AIRES, BLANCO DE UN SEGUNDO ATENTADO

El 18 de julio de 1994 una terrible explosión destruyó el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y de la Delegación de Asociaciones Israelitas de Argentina (DAIA), causando cerca de un centenar de muertos y más de trescientos heridos.

Como implicancia interna, el ataque a un blanco israelí -el segundo perpetrado en nuestro país en menos de tres años- arrojó sobre el gobierno argentino los mayores costos políticos por la parálisis con que había tratado el fenómeno terrorista después del atentado a la Embajada de Israel, en marzo de 1992.

Como implicancia externa, el Presidente Menem anunció que la facción del Hezbollah autodenominada Ansar Allah (Seguidores o Guerrilleros de Dios)⁴ se había atribuido el nuevo atentado.⁵ Seguidamente, la Cancillería argentina citó a los jefes de misión diplomática de Irán, Líbano y Siria, a fin de requerirles la colaboración de sus gobiernos en el esclarecimiento del hecho.

Las acusaciones contra el régimen de Teherán -como supuesto autor intelectual del atentado- tomaron carácter público e inclusive, fueron acompañadas por una resolución judicial que vinculaba a diplomáticos iraníes que estaban prestando sus servicios en nuestro país.⁶ Ello llevó el estado de la relación bilateral a un pico de alta tensión. En efecto, en un clima en el que abundó la sobreactuación, se planteó la posibilidad de una ruptura de relaciones diplomáticas con Irán y de impulsar algún tipo de sanción internacional contra este país en el ámbito del Consejo de Seguridad de la ONU.

Contrariamente, las sospechas sobre Damasco se mantuvieron en un nivel más secreto. Al igual que Irán, Siria integra la lista de países que brindan apoyo a organizaciones terroristas, publicada anualmente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Más aún, este país controla el sector del Líbano donde están asentados los campamentos del Hezbollah. Pero a diferencia de Irán, el gobierno argentino no tomó ninguna medida contra Damasco. Paradójicamente, las relaciones con Siria -que no atravesaban un buen momento- pasaron por una favorable recomposición.

El hecho de que en estos momentos Siria constituya una pieza clave para la continuación de las Conversaciones de Paz en Medio Oriente lleva a evitar que, cualquier paso en falso, malogre los éxitos alcanzados.⁷ En ello pudo basarse una intención oculta de los Estados Unidos y de Israel, también utilizada a su favor por el Presidente Menem, para que se le abrieran las puertas del país árabe.

Pero, en general, la cuestión de los atentados solo originó un cúmulo de hipótesis que no superaron el nivel de la conjetura por los innumerables interrogantes que suscitaron. Por último, el temor a un tercer ataque contribuyó a completar la inseguridad general de la situación. Este temor reavivado en distintas oportunidades⁸ dió origen a la firma de Acuerdos de Cooperación en el campo de la Seguridad con distintos países del área.⁹ Pero, además, fue el indicio mas contundente de la vulnerabilidad de nuestro país a los sucesos del conflicto de Medio Oriente.

2. LA INTERVENCION ARGENTINA EN EL PROCESO DE PAZ

Dos atentados en nuestro territorio -cualesquiera hayan sido sus autores- y la posibilidad abierta a un tercero reforzaban la “cuota” de merecimiento de nuestro Presidente a inmiscuirse “personalmente” en la región. Por otra parte, si Washington contribuía a la paz de la región, la Argentina -seguidora de los valores y principios de la democracia triunfante- también intentaba lo propio.

La intervención argentina en el Proceso de Paz de Medio Oriente, puede definirse como un objetivo perseguido -por sobre todas las cosas- con “perseverancia”.

La historia tuvo su comienzo durante la Cumbre de Países No Alineados, realizada en 1989 en Belgrado, cuando el presidente Menem ofreció a varios líderes árabes “sus buenos oficios para intentar un acercamiento de posiciones con Israel”. Sin embargo, fue el país hebreo el que creyó en las aptitudes mediadoras del Mandatario argentino y en su gira a la región, efectuada entre el 1º y el 8 de octubre de 1991, le encomendó las primeras gestiones. Lamentablemente, el escollo vendría del lado árabe, en particular del presidente sirio, Hafez Al Assad, quien se mostraba renuente a todo diálogo con Menem.

Por lo tanto, las intenciones argentinas de mediación entre árabes e israelíes cayeron en un impaz. Probablemente el atentado en Buenos Aires contra la AMIA haya provocado una renovación de vínculos con Israel, país que -atento al viejo anhelo presidencial- pudo haber fomentado una nueva oportunidad de intervención argentina en el Proceso de Paz. De hecho, los atentados atribuidos a la organización terrorista Hezbollah, cuya base de operaciones se encuentra en la zona del Líbano controlada por Siria, hicieron que la Argentina debiera solicitar al Gobierno de Damasco su mayor cooperación para esclarecer el hecho.

Para entonces, los Estados Unidos habrían intercedido ante el gobierno sirio¹⁰ y, tras años de negativas de Hafez Al Assad, Carlos Menem podía efectuar su tan ansiado viaje a la tierra de sus padres a mediados de noviembre de 1994.

Con ello, Washington daba su aval para que la visita y la cercanía sanguínea con el presidente sirio, tuvieran algún resultado concreto en el Proceso de Paz. Sólo faltaba dar contenido a la mediación y éste vino de la mano del gobierno israelí: Menem debía llevar a Damasco un mensaje directo de Jerusalén.

Con tal motivo, el 27 de setiembre de 1994 en oportunidad de realizarse la “49ª Asamblea General de las Naciones Unidas” la delegación israelí le solicitó al Dr. Menem mantener un encuentro reservado con el Canciller Shimon Peres. Los temas principales de conversación fueron los últimos acontecimientos en Medio Oriente, el papel de la Argentina en la región y los atentados cometidos en nuestro país por el terrorismo internacional contra la Embajada judía y la sede de la AMIA.

Horas después, el discurso que el Presidente pronunció ante la Asamblea General también estuvo a tono con este encuentro. En efecto, el Mandatario argentino mostró su satisfacción por la “continuidad y profundización” de los acuerdos entre la OLP e Israel y por los recientes avances realizados entre el Estado judío y Jordania, e hizo votos para que pronto se llegue a entendimientos similares “con otros actores insoslayables de la región”.¹¹ Si ello podía interpretarse como una alusión a Siria, prepararía sin duda el camino de su visita a este país, donde pronto pondría nuevamente a prueba su vocación mediadora.

El 21 de noviembre de 1994, ya en el país árabe, el presidente Menem pudo cumplir con la misión encomendada por Shimon Peres: -“*Queremos devolver las alturas del Golán¹² y, a partir de este gesto político, elevar el nivel de las negociaciones hasta ahora mantenidas*”, habría manifestado Menem parafraseando al Canciller israelí. Ciertamente, Israel deseaba que Siria consintiese en que las negociaciones pasaran a manos de funcionarios de mayor rango de los que por entonces las tenían a su cargo. Pero la gestión del Dr. Menem avanzó un paso más y lo que debió expresarse como la “intención” del Estado hebreo de retirarse del Golán fue expresado como la “decisión” de abandonar totalmente este territorio.

Probablemente, la aseveración de Menem debió haber sorprendido al Presidente sirio. Concretamente, hizo que el Canciller israelí saliera a desmentirla en términos categóricos. De modo que las palabras con que el Mandatario argentino culminó su labor mediadora: -“*Yo cumplí mi papel, ahora todo corre por cuenta de ellos*”¹³ no pudieron ser mejor introducción al nuevo capítulo que se abrió tras su intervención. En efecto, las aclaraciones que vinieron más tarde -atribuidas a una mala traducción- no impidieron que la prensa de Damasco redoblase sus ataques contra el gobierno de Rabin. A su vez, los israelíes denunciaron que el Hezbollah tendría una base de adiestramiento en la frontera entre la Argentina y Brasil.¹⁴

Para el mandatario argentino, *“los Estados Unidos, los países de Europa y por supuesto la Argentina están interesados en la paz definitiva para Medio Oriente, una paz que debe tener en cuenta la resolución 242 de las Naciones Unidas, es decir la devolución de los territorios ocupados de la República de Siria. Esto es paz por tierras”*.¹⁵ El apoyo a la posición siria también quedó reflejada el 16 de diciembre de 1994, en la votación de la ONU sobre las Alturas del Golan. En efecto, después de 27 años de abstenerse, nuestro gobierno apoyó la resolución que dispone el retiro de Israel de los territorios sirios, ocupados en 1967.¹⁶

Otro paso importante de la intervención del Dr. Menem en el Proceso de Paz de Medio Oriente tuvo su origen, en marzo de 1996, ante la apelación de Yasser Arafat y no requirió la presencia directa de nuestro Presidente sino que se concretó a partir de contactos telefónicos y epistolares que -curiosamente- tuvieron de intermediario al Ministro del Interior, Carlos Corach.

En efecto, durante su gira por Israel efectuada entre el 23 y el 26 de marzo de 1996, el Ministro Corach había hecho entrega de una carta del Presidente Menem al Primer Ministro israelí, Shimon Peres y al Presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Yasser Arafat, por la que el mandatario argentino ratificaba su predisposición a contribuir a la consolidación de la paz entre árabes y judíos.

El momento era oportuno ya que el Proceso de Paz se hallaba abruptamente interrumpido por la ola terrorista desatada entre los meses de febrero y marzo de 1996 que había llevado al gobierno israelí a cerrar la frontera con los territorios autónomos. Ello acarreaba consecuencias de orden económico y político, ya que el hecho de que los 100.000 palestinos que trabajaban en Israel no pudieran ir a su lugar de trabajo, ni recibir bienes o alimentos, iba consolidando, además, un verdadero cultivo de opositores al recientemente electo Presidente de la ANP.

De modo que, como respuesta, Menem recibió -a través del Ministro Corach- un dramático pedido de ayuda de Arafat solicitándole “se mueva en todas las direcciones de sus relaciones internacionales, no sólo en Latinoamérica sino también en los Estados Unidos, Siria, El Líbano e Israel” para que se levante el bloqueo de las fronteras de los territorios de Cisjordania y Gaza.

El Presidente Menem acordó inmediatamente la puesta en marcha de una delegación de Cascos Blancos¹⁷ -la primera enviada a la región del Medio Oriente desde la creación de este Cuerpo- y el 27 de marzo de 1996, en una conversación telefónica con Shimon Peres, bregó por el levantamiento de las trabas que impedían el envío de medicamentos y comestibles a Palestina. Una vez más, el gobierno israelí facilitó la gestión de buenos oficios del Presidente Menem aceptando que éste fuera el portavoz ante Yasser Arafat y prometiendo que, poco a poco, se irían aflojando los controles fronterizos.

Quienes relativizan la gestión argentina sostienen que Israel atenuaba una política que ya comenzaba a pesarle. Otros coinciden en sostener que la apelación de Arafat a Menem, hecha a través de Corach, no es distinta de la que el Presidente palestino hubiera hecho a cualquier otro funcionario extranjero en iguales circunstancias. Finalmente, podríamos concluir que, nuevamente, la situación superó las buenas intenciones del mandatario argentino. Más aún si tenemos en cuenta que en la “Conferencia de Hacedores de Paz” celebrada en Sharm el-Sheik (Egipto), el 13 de marzo de 1996, los Estados Unidos y el Reino Unido -potencias de verdadero peso en la región- habían impulsado un pronto levantamiento de la sanción israelí.

3. IRAN: ¿VICTIMA O VICTIMARIO?

El atentado a la AMIA produjo un cúmulo de sospechas en torno a la política exterior de la República Islámica de Irán, en general, y al verdadero cariz de las relaciones bilaterales, en particular.

En el primer aspecto Irán, al integrar la lista de países que apoyan al terrorismo, es centro de acusaciones -la mayoría de las veces no probadas- de ser el cerebro de ataques que cuentan con la asistencia de mano de obra local. Bajo este contexto, se cree que fue en Teherán donde se tramó el atentado a la AMIA. La Justicia argentina tuvo a su cargo las investigaciones que vinculaban a Irán con el atentado sin reunir aún pruebas contundentes.

En el ámbito de las relaciones bilaterales, como consecuencia de estas acusaciones se planteó la posibilidad de una eventual ruptura de relaciones diplomáticas¹⁸ además de impulsar algún tipo de sanción internacional en el ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. No obstante y quizás llevado por el temor a que las presiones sobre Irán originaran represalias, nuestro gobierno no avanzó con las hostilidades.

Por consiguiente, no hubo ruptura de relaciones. Simplemente, quedó oficializado el retiro de los Embajadores de ambos países¹⁹, para restablecerse al poco tiempo, pero a nivel de Encargados de Negocios.²⁰ Asimismo, en un intento de bajar los decibeles de tirantez con Irán, el Canciller Guido Di Tella, jamás mencionó el nombre de ese país durante su discurso en Naciones Unidas, el 29 de julio de 1994.

Más aún, un clima de bajo perfil acompañó algunos acontecimientos que se sucedieron en el período analizado. Tal es el caso del atentado sufrido por el Encargado de Negocios de Irán, Gholam Alí Rajaví Yazdi, el 21 de octubre de 1995 que lo hiriera gravemente y que la Justicia argentina solo atribuyó a un intento de robo. Igualmente, el ofrecimiento de armas iraníes a Ecuador, en marzo

de 1995 -cuando este país protagonizaba la “guerra del Cóndor” contra Perú- para compensar fallas de material bélico argentino enviado en forma secreta con anterioridad²¹, constituyó un hecho particularmente “contradictorio”. Sobre Teherán no sólo pesaba un embargo internacional de armas dictado por las Naciones Unidas, sino que además era el blanco oficial de las acusaciones por los atentados perpetrados sobre Buenos Aires.

En otro orden, si bien las relaciones con Irán quedaron limitadas en el nivel político, es innegable que no perdieron el impulso comercial que tenían. El país persa es el comprador argentino más importante del Medio Oriente, con un nivel de importaciones que duplica a las del conjunto de los países árabes y una Balanza Comercial altamente favorable a la Argentina.

4. LA GIRA “AFECTIVA”

Las investigaciones sobre los atentados terroristas de Buenos Aires adjudicados al Hezbollah requirieron la cooperación del gobierno sirio por el control militar que este país ejerce sobre la zona donde se asienta la Organización. Si a ello se unía el anhelo del Dr. Menem de intervenir en el Proceso de Paz de Medio Oriente y su promesa de regresar a la tierra de sus padres convertido en Presidente de los argentinos, el restablecimiento de las relaciones personales con el líder del país árabe²², era prácticamente un imperativo.

Hasta entonces, los intentos de la administración Menem buscando desbarbar la relación habían resultado infructuosos. De modo que ante el silencio de Damasco, la Cancillería argentina habría solicitado la mediación de Washington logrando que, tras años de negativas, el presidente Hafez Al Assad aceptara la visita de su par argentino.

Con una comitiva de 150 personas²³ -la delegación más numerosa desde que asumió la primera magistratura- Menem inició el 20 de noviembre de 1994, su gira de tres días al país de sus ancestros. Así cumplía un deseo perseguido casi con obstinación.

Ya en Siria no se ahorraron las demostraciones de “afecto”: el apoyo a Damasco por las Alturas del Golán -el tema más espinoso de controversia con Israel-, el “suave” pedido de cooperación por los atentados y hasta el inicio de gestiones para la venta de un reactor nuclear dan prueba de ello.

En efecto, durante su gestión de buenos oficios ante Hafez Al Assad, Menem defendió con firmeza y de manera “inérita” la posición siria respecto de las Alturas del Golán, al punto de que pareció haberse olvidado de que también era

interlocutor de Israel. Sin duda, la intervención argentina no había contribuido a destrabar las relaciones entre ambos países.

Otra intención del viaje del Presidente Menem habría sido lograr un acuerdo con Siria que evite nuevos atentados terroristas en Buenos Aires. Sin embargo, no estaba en su ánimo recriminar nada. De hecho, si ya se había puesto la mira en Irán como probable autor de los ataques contra las dos entidades judías, a Siria sólo cabía solicitarle su condena y apoyo a la investigación.

Al respecto, el Jefe de Estado sirio efectuó una advertencia: "Tengan cuidado con lo que dicen porque no siempre las cosas son como parecen". Con ello pretendía desvincular a Irán de responsabilidad alguna. Es decir que, si el gobierno argentino erró en la evaluación de las pistas, Damasco sabía mucho más de lo que mostraba. No obstante, se obtuvo una invitación para que funcionarios de la SIDE -que acompañaban al Presidente- pudieran trasladarse hasta el Líbano para investigar la conexión de grupos terroristas que operan en ese país con los atentados de Buenos Aires.

Asimismo, y pese a la importante comitiva que acompañó al Presidente, sólo se iniciaron cuatro acuerdos de carácter técnico. Los 90 empresarios que viajaron -la mayoría de origen árabe y de casi todos los sectores productivos- participaron en un seminario que tuvo por finalidad conformar un Comité mixto para fortalecer el intercambio. El interés argentino reside en aumentar la venta de yerba mate, participar de las privatizaciones que el gobierno sirio hará con el sector de cargas y descargas de los puertos, pasando por contratos petroleros hasta la búsqueda de capitales que inviertan en la Argentina.

Tal vez aprovechando los aires que soplaban a su favor, Hafez Al Assad manifestó su deseo de adquirir tecnología nuclear argentina, para su aplicación en medicina. Nuestro país había llevado a cabo operaciones semejantes con Argelia, a quien le vendió un reactor de baja potencia en abril de 1989 y con Egipto, con quien en 1996 firmó un Acuerdo de Cooperación para la construcción de un reactor nuclear para usos pacíficos, bajo la dirección de técnicos egipcios.

La intención del gobierno de Damasco tomó estado público en julio de 1995 cuando un periódico israelí consignó la venta como un hecho²⁴. Esto fue desmentido por el Vicecanciller Petrella, pero sirvió para conocer la intención Siria. Por su parte, el gobierno de Israel reaccionó inmediatamente en el sentido de impedir que la venta se concretara y el Canciller Di Tella debió postergar la visita que iba a hacer a Ucrania y dirigirse a Israel, el 21 de julio de 1995. Allí tranquilizaría los ánimos de la dirigencia judía.

Ante lo contradictorio de la situación para un gobierno que deseaba sentirse parte del Proceso de Paz de la región y pretendía mantener buenas relacio-

nes con todos sus actores, funcionarios del Estado argentino debieron elaborar una rápida justificación. Desde el oficialismo, se sostuvo, entonces, que esta cooperación nuclear se encaraba dentro del marco de las negociaciones que se estaban desarrollando en Medio Oriente, y que, de acelerarse las Conversaciones de Paz, se avanzaría en la concreción de la operación. En este sentido, ya el Vicecanciller Petrella había aclarado que ninguna venta se realizaría antes de que Siria e Israel firmen la paz definitiva.

No obstante, el gobierno argentino había actuado con la confianza de que la paz entre ambos países era inminente al punto que, a mediados del mes de agosto de 1995, arribó a nuestro país, una misión de técnicos sirios para mantener contactos con científicos de la Comisión Nacional de Energía Atómica y de la empresa mixta INVAP, que sería la fabricante natural de los reactores. El 17 de agosto de 1995, la Argentina y Siria firmaron una carta de entendimiento con vistas a la cooperación en materia nuclear por concretarse en un plazo de 24 meses. En igual plazo se suscribiría un acuerdo que posibilitara la adquisición de un reactor de pequeña potencia para su utilización en medicina, al que específicamente aspiraba el gobierno sirio.

En el marco de la relación bilateral, no estuvo ausente el nombramiento de embajadores ya que, por entonces, las legaciones de ambos países en las respectivas capitales no tenían representantes. A mediados de 1995, la Argentina envió su Embajador y Siria un Encargado de Negocios, pero lo que pareciera ser una relación desnivelada no es más que el reflejo de la política general del país árabe que sólo mantiene en el mundo alrededor de 40 embajadores y el resto funcionarios de menor rango.

5. REFORMULACION DE LAS RELACIONES CON YASSER ARAFAT

La intervención argentina en el Proceso de Paz de Medio Oriente requirió el establecimiento de relaciones con la OLP y su líder Yasser Arafat. Esto constituía un hecho diplomático nuevo para nuestro país donde, cualquier atisbo de acercamiento a la Organización palestina por parte de los distintos gobiernos, fue visto por la comunidad judía local como una posición a favor del terrorismo.

Si bien hacia fines de 1993, los Estados Unidos y, particularmente, Israel dejaban a un lado viejas “prevenciones” hacia el líder de la OLP²⁵, para la Argentina significaba una necesidad imperiosa si se quería mediar entre los actores del Conflicto y ofrecer, en el caso particular de Palestina, ayuda material.

El primer paso auspicioso de las intenciones de la Argentina de iniciar vínculos con la Organización Palestina tuvo lugar en Túnez, el 2 de febrero de 1994,

durante la entrevista que mantuvo el Canciller Di Tella con Yasser Arafat.²⁶ Dos meses después el gobierno argentino autorizaba la apertura de una Representación de la OLP en nuestro país.²⁷ Por entonces, el motivo de la visita del Canciller argentino era comunicarle que “la Argentina debía acercarse a la OLP para darle su apoyo a la gestión de paz que valientemente emprendió su líder”.²⁸ Con ello, la participación de nuestro país en el proceso de paz tomaba un cariz más tangible.

En efecto, el ofrecimiento de Di Tella apuntaba a que la Argentina, “dentro de sus posibilidades”, construyese viviendas y una escuela en la Franja de Gaza. Para ello se contaría con el respaldo de las comunidades árabe y judía que aportarían cuotas de ayuda permanente. Sin embargo, el Ministro de Asuntos Exteriores de la OLP, Kadhumi, expuso como prioritaria la necesidad de desarrollar infraestructura (cloacas, agua corriente, energía) en la zona destinada a viviendas por lo que la ayuda argentina en este sentido no pudo materializarse.

En cambio, la ciudad de Gaza fue el destino del primer envío de Cascos Blancos a la región, cuando la situación de los palestinos se vió agravada por el cierre de fronteras de Israel. Ello había sido concertado en la entrevista que el Canciller Di Tella mantuvo con Yasser Arafat aprovechando su repentino viaje a Israel, en julio de 1995, para asegurar que la Argentina no le vendería un reactor nuclear a Siria. Durante la reunión celebrada en Gaza, hizo entrega de una carta del Presidente Menem en la que le comunicaba que la voluntad argentina seguía siendo la de enviar Cascos Blancos a esa zona para cumplir tareas humanitarias. Consecuentemente, a partir de abril de 1996 la Municipalidad de Gaza recibió apoyo de un cuerpo de voluntarios de Cascos Blancos para el desarrollo de un proyecto de ingeniería. Asimismo, se encuentran en avanzado estado de programación, tres proyectos más.²⁹

Entre los pasos tendientes a lograr un acercamiento, a comienzos de 1996 se convino también elevar el status diplomático de la Representación Palestina.³⁰ Ello, junto a la creación de la Cámara Argentino-Palestina, darían un impulso a los vínculos iniciados en un momento en que, como expresaba el representante en nuestro país de la OLP, Suhail Daher Akel, Palestina “está en proceso de reconstrucción, con todo por hacerse, como viviendas, carreteras, hospitales, potabilización de agua, etc.”³¹

En el marco de la relación bilateral es llamativo que, pese a los innumerables anuncios de que Yasser Arafat visitaría la Argentina³² y a los pasos concretos dados por nuestro gobierno en favor del fortalecimiento de las relaciones, su llegada a nuestro país no se produjese.

6. RELACIONES PRIVILEGIADAS Y FRICCIONES CON ISRAEL

Los atentados terroristas sobre entidades judías ocurridos en Buenos Aires y la buena predisposición de Israel para que el Presidente Menem participara en el Proceso de Paz de la región dieron pie a un cúmulo de contactos que demostraban que el buen estado de la relación bilateral estaba latente. Los reiterados encuentros del mandatario argentino con el Canciller Peres y el Primer Ministro Rabin, -el 1º de junio de 1994 en Buenos Aires, el 28 de octubre de 1994 y el 23 de octubre de 1995 -en Washington-, y el 13 de enero de 1995 nuevamente en Buenos Aires- dan fuerza a esta afirmación.

Sin duda la agenda de cuestiones era abultada: La justicia argentina aún no había dado respuestas al ataque a la Embajada de Israel en Buenos Aires, ocurrido en marzo de 1992, si bien el Canciller israelí sostenía que su gobierno sabía que un país extranjero estaba involucrado en este hecho³³. A ello se unía el ataque a la AMIA, producido en julio de 1994. Por entonces, las declaraciones del gobierno de Israel eran más cautelosas: a la vez que mostraba optimismo sobre el esclarecimiento de los atentados, el Canciller Shimon Peres expresaba “no se deben sobredimensionar los actos terroristas, porque se les da mayor poder del que tienen esos criminales”.³⁴

En el marco del Proceso de Paz, los ofrecimientos de cooperación del Dr. Menem fueron siempre bien recibidos por Tel Aviv. Este fue el tema relevante de la reunión de Peres con el Presidente argentino, el 13 de enero de 1995, calificada por fuentes gubernamentales como un hito en las relaciones argentino-israelíes. Por entonces el Canciller israelí -que visitaba países de América Latina con la finalidad de explicar el Proceso de Paz en Medio Oriente- dirigiéndose a Carlos Menem dijo: “Ud. fue uno de los pocos presidentes que tuvo el coraje de decir cosas positivas sobre el Proceso de Paz en Medio Oriente desde un principio”.³⁵

Sin embargo, mientras las acciones emprendidas con la OLP³⁶ con miras al fortalecimiento de la relación bilateral, ya no ofrecían reparos de parte de Israel, los vínculos con Siria originaron las primeras fricciones. Ciertamente, el avance en el discurso transmitido por Menem a Hafez Al Assad durante su visita a Siria en noviembre de 1994, sosteniendo la intención de Israel de devolver las Alturas del Golán, no pudo pasar desapercibido. Por otra parte, el apoyo argentino a la posición árabe era acompañado por el cambio de voto en las Naciones Unidas, donde en 1994, después de 27 años de abstenerse nuestro gobierno apoyó el pedido de Siria para que Israel abandone este territorio.

En relación a las expresiones del mandatario argentino sobre las Alturas del Golán, Peres aclaró en su visita a Buenos Aires el 14 de enero de 1995, que se trató de un malentendido “resuelto inmediatamente, tras el regreso de Menem

de Siria” y que “valoramos todos los esfuerzos del Presidente argentino por la paz”³⁷. No obstante, el error ya había causado algunos roces entre ambos gobiernos y la principal consecuencia fue la denuncia de Israel de que el Hezbollah tendría una base de adiestramiento en la frontera entre la Argentina y Brasil.

Otro punto de fricción surgió ante la posible venta argentina de un reactor nuclear a Siria. El vocero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel expresó la preocupación de su país “por los intentos de ciertos países, entre ellos Siria, de adquirir material nuclear con potencial militar”³⁸. La inquietud del gobierno de Tel Aviv fue tranquilizada tras las declaraciones del Canciller Di Tella en Jerusalén donde asistió el 21 de julio de 1995, invitado por su par Shimon Peres. Allí, aseguró que si los israelíes se oponen, la Argentina no venderá el reactor a Damasco: “Si ustedes consideran que eso puede constituir un peligro para su seguridad, ese proyecto será anulado”, declaró Di Tella y subrayó que la Argentina “no hará nada que pueda comprometer la paz en esa región del mundo”³⁹. La venta se concretaría cuando Siria firme la paz definitiva con Israel.

7. LOS VINCULOS COMERCIALES

El intercambio comercial constituyó un importante vínculo con la región, fundamentalmente si tenemos en cuenta que durante el período analizado nuestras exportaciones mostraron un significativo crecimiento superando, en numerosos casos, récords históricos. Las ventas estuvieron compuestas básicamente por cereales (trigo, cebada, maíz, etc.), grasas y aceites, carnes, pescados, crustáceos, mariscos y bienes intermedios. Igualmente, las importaciones argentinas que, hasta 1993, eran prácticamente inexistentes -a excepción de las provenientes de Israel- durante el período 1994-96 arrojaron valores considerables por las compras de combustibles y abonos. Como muestra de los vínculos comerciales establecidos, en setiembre de 1995 se llevó a cabo la “3ª Exposición del Mundo Árabe con la Argentina” en la cual participaron la mayoría de los países de la región con sus productos, artesanías y manifestaciones culturales.

Sin dudas **Irán** continuó siendo el principal comprador de productos argentinos del área con valores que, en 1995, duplicaron el total de las exportaciones al resto de los países de la región. En efecto, las compras que en 1994 ascendían a los 229 millones de dólares, en 1995 llegaron a los 510 millones dólares (esta cifra solo había sido superada en 1990).

En segundo lugar se encuentran las ventas a los países del Norte de África, fundamentalmente, **Egipto** y en menor medida Marruecos, Argelia y Túnez. Respecto del primer país, los valores de exportaciones que hasta 1994 rondaban aproximadamente los 150 millones de dólares sufrieron un vertiginoso aumento en 1995 y 1996 llegando a los 241 millones de dólares. Los vínculos con Egipto

propiciaron una invitación del Presidente Mubarak a su par argentino cuando éste regresaba de su gira por la India. Consecuentemente, ambos mandatarios se reunieron el 2 de abril de 1994, en dependencias del aeropuerto cairota. Asimismo, el 19 de julio, llegó al país el Vicecanciller egipcio, Ihab Wahba, quien en compañía de tres empresarios recorría países del Cono Sur. Además del estado de la relación bilateral se consideró otro tema de preocupación del gobierno de Mubarak cual era la no adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear, si no lo hacía Israel.

El comercio con el **Reino de Marruecos** también se vió beneficiado por un vertiginoso ascenso. Mientras que hacia 1992-93 las ventas argentinas rondaban los 30 millones de dólares, en 1996 alcanzaban valores superiores a los 85 millones. Quizás motivado por el auspicioso incremento de las compras marroquíes, el Presidente Menem visitó el país árabe, entre el 12 y el 15 de junio de 1996, de paso de su viaje a la sede de la Unión Europea en Bruselas (Bélgica) como presidente pro témpore del Mercosur. Durante su viaje, el mandatario argentino alabó el avance en la integración entre el Mercosur y la Unión Europea y sugirió la posibilidad de ingresar a toda Africa a través de Marruecos, aunque reconoció que aún “falta un tiempo bastante significativo”⁴⁰. Asimismo se al  que lo importante era que la Argentina comenzara a colocar su producción agrícola-ganadera teniendo en cuenta el Acuerdo sobre Sanidad que se suscribió en el Palacio real con el Rey Hassan en dicha ocasión, entre otros convenios.

Igualmente, el intercambio comercial con **Argelia** mostró una favorable recomposición. En efecto, entre 1995 y 1996 al superar los 60 millones de dólares, las exportaciones argentinas estuvieron próximas a alcanzar los récords históricos de los años 1984 y 86 en que, bajo la Presidencia del Dr. Alfonsín, este país ocupó un lugar más destacado en nuestra agenda de política externa. El Embajador H. Fasla, director de las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores de Argelia, se al  que en el campo económico-comercial la relación bilateral no est  a la altura del potencial y mencionó diversos campos en los que podrá avanzar tales como importación directa de productos alimenticios y medicamentos argentinos.⁴¹

Las compras de Túnez, que en el período 1994-95 llegaron a los 30 millones de dólares, hacia 1996 superaron los 50 millones. Una serie de visitas oficiales impulsaron los vínculos entre ambos países como la efectuada a Túnez por el Canciller Di Tella, el 3 de febrero de 1994, la del presidente Menem el 22 de octubre de 1994 -en la que mantuvo una entrevista con el Jefe de Estado, Ben Al - y la del Ministro de Asuntos Exteriores tunecino, Habib Ben Yahia, a la Argentina el 20 de noviembre de 1995.

A excepción de los restantes países de la región nordafricana, las ventas argentinas a **Libia** descendieron considerablemente en 1994 y 1995 pero aumen-

taron las importaciones de combustible de este país, hecho que durante esos años ocasionó una balanza comercial negativa. Las compras libias -especialmente de cereales- repuntaron en 1996 a una cifra record que superó los 21 millones de dólares. Cabe recordar que luego de la campaña electoral del Presidente Menem -en que se asoció a este país con un aporte económico- las relaciones con Libia habían caído en un impaz.⁴² Durante el período analizado se produjeron dos visitas: la de un delegado del Coronel Muammar Khadafy, a comienzos de 1995, y la de su propio hijo, a mediados del mismo año. La intención del enviado de Khadafy, Mohamed Alí Shambur, fue entregar un mensaje de su gobierno al Presidente Menem acto que cumplió prácticamente sin dilaciones.⁴³ Además del relanzamiento de las relaciones bilaterales, el líder libio solicitaba el apoyo de la Argentina para el levantamiento de las sanciones económicas impuestas a su país por la ONU. Por su parte, Alsadi Muammar Al Khadafy fue recibido por el Presidente Menem, en una entrevista que, al igual que la anterior, fue solicitada por la vía privada. Con el Mandatario argentino, analizó las posibilidades de incrementar el comercio bilateral y el intercambio deportivo de Atletas y equipos. También se dirigió a la localidad de Nonogasta (Departamento de Chilecito, La Rioja), donde visitó la Curtiembre de la familia Yoma. Allí admitió que podía haber alguna posibilidad de radicar capitales libios en esa Provincia. En el mes de marzo de 1996 se llevó a cabo una misión comercial argentina a Libia de 21 empresarios, encabezada por el Subsecretario de Relaciones Comerciales Internacionales.

Dentro del mundo árabe merece también atención el comercio con **Siria**. En 1994 -año de la visita del Presidente Menem- alcanzó el record histórico de compras, superando los 53 millones de dólares, para descender entre 1995 y 1996 a cifras no despreciables que rondaron los 40 millones, aproximadamente.

Asimismo, adquirieron especial relevancia las exportaciones al **Reino de Jordania** que en 1995 superaron valores históricos al alcanzar los 44 millones de dólares. Este hecho pudo reavivar las intenciones de abrir una Embajada argentina en este país, cuya representación es hoy concurrente con Siria desde que en 1991 se cerrara la misión diplomática argentina en Bagdad.

Igualmente las ventas al **Líbano**, que de llegar a los 13 millones de dólares en 1994-95 -cifra que ya expresaba un aumento considerable respecto de años anteriores- se duplicaban ampliamente en 1996. El 20 de enero de ese año, llegó a nuestro país en visita oficial el Presidente del Consejo de Ministros de la República Libanesa, Rafic Hariri. Durante su estadía mantuvo un encuentro con el Presidente Menem y con empresarios argentinos con miras al incremento de las relaciones comerciales. Rafic Hariri manifestó "Nosotros deseamos que la relación comercial, que es muy pequeña, se incremente, y proponemos la idea de que el Líbano sea algo así como un gran puerto de ingreso de los productos argentinos para nuestro país y para las zonas próximas"⁴⁴.

Respecto de los países del Golfo, **Arabia Saudita** mantuvo durante el período analizado el nivel de compras oscilante de años anteriores, rondando los 20 a 33 millones de dólares. No obstante, otro fue el motivo de acercamiento con el Reino árabe. En efecto, la Municipalidad de Buenos Aires donó a este país un predio -ubicado en la localidad de Palermo- para la construcción de un Complejo Islámico que comprenderá una plaza pública, una mezquita, un colegio integral, un pabellón para estudiantes islámicos además de un centro cultural y un polideportivo. El Príncipe Abdulaziz, hijo del rey Fahd, colocó la piedra basal el 9 de agosto de 1996 junto al presidente Menem y al Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Dr. Fernando de la Rúa.

En términos comparativos, los **Emiratos Arabes Unidos** mantienen un buen nivel de compras, quizás por su función de redistribuidor de productos entre los otros Estados del Golfo. Las compras, de mantenerse en el orden de los 17 millones en 1994-95, ascendieron en 1996 a más de 26 millones. Este país fue objeto de una visita oficial, el 28 de setiembre de 1995, durante la gira de Carlos Menem al Lejano Oriente. En Abu Dhabi, el Presidente argentino se entrevistó con el Príncipe heredero Sheik Khalifa Al Nahajan, con el propósito de estudiar la posibilidad de abrir nuevos mercados. Asimismo, a raíz de la visita a nuestro país del Canciller de **Qatar**, del 2 al 4 de febrero de 1994, se está analizando la apertura de sendas Embajadas, en Buenos Aires y Doha. Respecto del aporte árabe de capitales cabe mencionar que la Provincia de Santa Fe fue beneficiada, a mediados de 1994, con un crédito blando de 120 millones de dólares proveniente del **Kuwait Fund for Arab Economic Development**. Esta cifra fue destinada a un Programa de Desarrollo de la Red Vial de la Provincia.

También cabe destacar que en 1994 comenzó el comercio con **Gaza**. Nuestro país importó herramientas y cuchillería por un valor de 53 mil dólares. En 1996 comenzaron las compras de Gaza por un valor de 313 mil dólares en preparados de carne, pesca y crustáceos.

En el marco global de las relaciones comerciales con Medio Oriente, el **Estado de Israel** merece tratamiento aparte, ya que el intercambio muestra no sólo ventas argentinas -de productos del sector primario- que se mantienen en valores cercanos a los 50-60 millones de dólares, sino que nuestro país es importador de productos altamente manufacturados como maquinarias, aparatos eléctricos, instrumentos de óptica y fotografía, productos industriales y químicos, etc. en montos que superan el nivel de las exportaciones, hecho que genera una balanza comercial negativa.

En cuanto a **Turquía**, el 2 de abril de 1995, arribó a la Argentina el Presidente de la República, Suleyman Demirel, acompañado por una significativa delegación empresarial. La reunión mantenida con el Presidente Menem tuvo por finalidad la firma de acuerdos bilaterales⁴⁵. En su discurso, el Presidente Menem

rememoró su viaje a Turquía en 1992, y sostuvo que su “presencia en Ankara y Estambul marcó el punto de partida de una nueva etapa en una relación que, desde entonces, hemos enriquecido y diversificado”⁴⁶. Se destaca la evolución de las exportaciones argentinas hacia Turquía durante 1995, las que alcanzaron el mayor monto de la historia de las relaciones comerciales bilaterales.

8. POLITICA EXTERIOR ARGENTINA EN EL MARCO DE LA ONU

Dentro de las Naciones Unidas nuestro gobierno desarrolló una diplomacia activa que reflejó la voluntad política y empeño del Presidente Menem por quebrar la tradicional posición argentina de “no asumir riesgos”. En función de los temas que nos ocupan, analizaremos las acciones desempeñadas en tres ámbitos del Organismo Internacional: el Consejo de Seguridad (período 1994-95), las Operaciones de Paz y la Iniciativa Cascos Blancos.

- ARGENTINA MIEMBRO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD:

El hecho de que la Argentina formara parte del Consejo de Seguridad de la ONU, como Miembro No Permanente, desde el 1º de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1995, promovió el acercamiento de países de la región afectados a sanciones económicas de este Organismo, solicitando el apoyo de nuestra delegación para el levantamiento de las mismas. Tal es el caso de Libia e Iraq.

Sin embargo, mientras que las medidas tomadas por el Consejo de Seguridad sobre Libia se mantuvieron sin cambios, Iraq fue beneficiada con un tratamiento inédito en el que nuestra Delegación tuvo una afortunada participación. En efecto, atento a que las sanciones económicas “golpean a los que menos tienen en lo que más duele” (necesidades básicas de la población civil), se habló de una “válvula” humanitaria para Iraq. Ello plasmó en la resolución 986 del Consejo de Seguridad, del 14 de abril de 1995, conocida como “Oil for Food” en cuya redacción la Delegación argentina intervino activamente. Por la misma se permitía a Iraq exportar petróleo por un monto y período determinados y con el único fin de comprar alimentos y medicinas con los ingresos obtenidos. Esta resolución dispuso además un procedimiento por el cual el Consejo de Seguridad controlaba su implementación.

- ARGENTINA INTEGRANTE DE OPERACIONES DE PAZ

Durante el período analizado la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en las misiones multinacionales de paz en la región, se circunscribía a la UNTSO (Organización de la UN para la vigilancia de la tregua en Medio Oriente, desde 1967, actualmente con 3 efectivos), la UNIKOM (Misión de Observación

de la UN en Iraq-Kuwait, desde 1991, actualmente con 54 efectivos) y la MINURSO (Misión de la UN para el Referendum en el Sahara Occidental, desde 1991 con 7 efectivos, a mediados de 1995 se redujeron a 2 y actualmente sólo uno).

De todas ellas, el contingente de ingenieros militares argentinos integrantes de la UNIKOM gozan de gran prestigio. Se encuentran trabajando frente al Puerto de Umm Kasr -la única vía de salida del mineral de los iraquíes por el Mar Árábigo, donde nace una muralla de arena, recubierta de petróleo crudo de 210 Km, la nueva frontera con Kuwait-. Allí efectúan tareas de vigilancia, destrucción del material explosivo y apoyo a la Comisión Internacional de Límites en la zona desmilitarizada. Relacionado a esta última tarea, construyen una ruta en la frontera entre ambos Estados apodada anecdoticamente "Tango Road".

Fuera del marco de las misiones de paz pero intimamente ligado al Conflicto del Sahara Occidental se destaca la misión humanitaria efectuada a mediados de noviembre de 1995, por la que un avión de la Fuerza Aerea argentina participó de la liberación de 185 prisioneros de guerra de origen marroquí.

Este operativo, sin precedentes, se llevó a cabo conjuntamente con apoyo aéreo de los Estados Unidos. Los prisioneros liberados se encontraban en poder del Frente Polisario, tenían más de 65 años de edad y habían pasado no menos de 15 años privados de su libertad en el desierto del Sahara Occidental. Fueron trasladados desde el aeropuerto de Tindouf (Argelia) hasta la base militar marroquí de Gerir. Se debe mencionar la destacada actuación en este operativo del representante argentino en la Organización de las Naciones Unidas, Embajador Emilio Cárdenas.

- ARGENTINA Y LA INICIATIVA CASCOS BLANCOS

Bajo la coordinación de las Naciones Unidas, Medio Oriente fue objetivo de operaciones llevadas a cabo por voluntarios "Casco Blanco" argentinos a los que se unieron otros de distintos países.

Desde abril de 1996, un equipo de Casco Blanco apoyó a la municipalidad de Gaza en el desarrollo de un proyecto de ingeniería para la instalación de sistemas de información entre esta ciudad y diferentes áreas. Los Casco Blanco se asocian de esta manera al PNUD en un programa de apoyo a la Autoridad Nacional Palestina, y en el marco de la Declaración de Principios de El Cairo de 1994, brindan formación a 24 ingenieros locales y benefician directamente a más de 350.000 ciudadanos de Gaza y alrededores. En mayo de 1996, se concretó el envío al Sur del Líbano de alimentos y medicamentos, en rápida respuesta a la situación de emergencia generada por el ataque israelí -Operación "Viñas de Ira"-. El operativo involucró el despliegue de voluntarios Casco Blanco especializados.

tas en logística que supervisaron y coordinaron conjuntamente con el PNUD-Líbano la recepción y entrega de la ayuda humanitaria.

CONSIDERACIONES FINALES:

Durante el período analizado, la política exterior del gobierno de Carlos Menem hacia Medio Oriente continuó con los signos de alineamiento a Estados Unidos evidenciados ya durante los primeros años de su Presidencia. Puede leerse en ello el intento por construir una política “espejo” de Washington aunque condicionada a la inserción internacional de la Argentina, a sus potencialidades y a la propia capacidad de maniobra externa.

Siguiendo este marco general y con una situación regional “más relajada” por los logros de las Conversaciones de Paz, el Presidente Menem pudo -manteniendo el trato privilegiado con Israel- equilibrar las relaciones del lado árabe en favor de los actores que integran este Proceso.

Consecuentemente, se puso la mira en Irán como posible autor intelectual del atentado a la AMIA. Las acusaciones contra el régimen persa -nunca comprobadas por la Justicia argentina- solo afectaron el estado de la relación en el nivel político y no en términos económicos. Si con ello se pretendía no involucrar a Siria a fin de preservar las negociaciones de paz, ésta fue la mayor concesión del gobierno argentino al esclarecimiento de la situación. Por otra parte, y tal vez como signo del buen nivel de las relaciones, el gobierno laborista de Israel no efectuó demasiadas presiones. Contrariamente, mostró siempre su buena predisposición a la participación argentina en el Proceso de Paz, hecho que plasmó en dos oportunidades.

El acercamiento a Siria y una reformulación de las relaciones con la OLP, hicieron posible que el Presidente Menem pudiera ejercer su mediación ante ambos. No obstante, su intervención mostró una gestión de buena voluntad aunque ajena al análisis de los hechos políticos y de las perspectivas globales en que se enmarcan las relaciones entre palestinos e israelíes.

Buena parte de sus acciones externas tal vez se fundamenten en suponer erróneamente que los éxitos conseguidos con la aplicación del pragmatismo en la política interna podían trasladarse con iguales logros a las cuestiones internacionales -aunque ello fuera algo tan complicado como lo es el conflicto árabe-israelí. Al ocuparse de aspectos laterales, quedó en claro que la solución de los problemas avanza por carriles que no son los de un país sin grandes intereses ni una tradición en la región, como el nuestro.

Por otra parte, si los vínculos con la región hoy pasan fundamentalmente por los actores y posibilidades que brinda el avance del Proceso de Paz, cabe reflexionar si, en la nueva política de paz para Medio Oriente puesta en marcha con la asunción de Netanyahu, el 1º de junio de 1996, estará latente el lugar que Menem encontró siempre en el Laborismo israelí.

En contraste con lo anterior nuestro gobierno desarrolló con mayor éxito un rol protagónico en la ONU a través de la puesta en marcha de acciones inéditas en la diplomacia argentina. Una política altamente comprometida en tareas humanitarias como la que plasmó en la Resolución 986 para Iraq, la liberación de prisioneros marroquíes, la creación de una Misión de Cascos Blancos así como la permanente presencia en las Operaciones de Paz, aumentaron el prestigio y respeto de un país de mediana dimensión en el Organismo.

Asimismo, este período constató un incremento importante en el comercio seguido de la apertura de los mercados de la región a una gama más diversificada de productos argentinos. Todo ello en un momento auspicioso en que la integración regional del MERCOSUR aumentará la competitividad de nuestros productos y abrirá la posibilidad a un mercado de importaciones más ampliado, a la vez que numerosos países árabes se encuentran liberalizando sus economías y dando un fuerte impulso a la iniciativa privada. A ello sólo cabe agregar que el Proceso de Paz muestra una región en franco estado de recomposición y que la voluntad política de inserción argentina en Medio Oriente está ampliamente demostrada.

CITAS Y NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. CERIR, *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR. Rosario, 1994, págs. 279-310.
2. Ibidem, pág. 284 a 286 y Carrancio Magdalena, *La Crisis del Golfo Pérsico*. Análisis de la Toma de Decisión para el envío de naves por parte del Gobierno Argentino. Cuadernos de Política Exterior Argentina. Serie Docencia N° 39. Rosario, Marzo 1998.
3. Es una incógnita no develada las reiteradas negativas del Presidente sirio ante los numerosos pedidos públicos y secretos efectuados por nuestro gobierno. Las explicaciones se reparten entre quienes lo atribuyen: A la falta de cumplimiento de las promesas hechas por Menem a Al Assad -durante la campaña electoral- a quien le expresó que cuando fuera Presidente, el primer país que visitaría sería Siria (dos años después su primer destino en Medio Oriente fue Israel) y a los procesos judiciales por presunto lavado de narcodólares iniciados sobre Amira Yoma y su ex esposo, Ibrahim Al-Ibrahim, ambos militantes del partido Baas que lidera Al-Assad. Tal vez este punto llegue a ser más comprensible si se tiene en cuenta que los gobiernos árabes pueden ver con dificultad las explicaciones sobre la separación de poderes en los países occidentales.
4. Según documentación confidencial del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Al Ansar Allah había hecho su aparición hacía 3 meses en Sidón (Sur del Líbano), con un comunicado en el que anunciaba “una guerra total y con todas las armas posibles contra el enemigo israelí”. La documentación mencionada describe al Hezbollah como un grupo radical chiíta formado en el Líbano, dedicado a la creación de una República Islámica de estilo iraní en el Líbano y la remoción de todas las influencias no islámicas del área. Fuertemente antioccidentales y antiisraelíes. Estrechamente aliados con Irán y dirigidos en gran parte por el mismo país en sus actividades. Opera en el Valle de Bekaa, en los suburbios al sur de Beirut y en el sur del Líbano. *El identikit del Hezbollah*. Diario Página 12. Buenos Aires, 24 de julio de 1994.

La posición del gobierno argentino, conocida por un comunicado oficial, manifiesta que “discrepa sustancialmente” con el grupo islámico Hezbollah y condena “el recurso a métodos de violencia indiscriminada que el brazo armado de esta organización promueve para el cumplimiento de sus fines”. Agrega la declaración que “el respaldo del Hezbollah a las actividades clandestinas ha determinado que diversos servicios de inteligencia le atribuyan responsabilidad en los atentados que con singular frecuencia se han producido en diversos lugares del mundo y, en particular, en nuestro territorio”. Otro punto de discrepancia radica en el hecho de que la Organización se opone al Proceso de Paz en Medio Oriente y no acepta la existencia del Estado de Israel”. *Condena el Gobierno al grupo Hezbollah*. Diario “La Nación”, Buenos Aires, 14 de octubre de 1995.

Por su parte, el líder de la Organización, Hassan Nasrallah, admitió por primera vez, en marzo de 1996, que Irán los financia: “No ocultamos el respaldo iraní. No existe necesidad de negar que recibimos apoyo financiero y político de Irán”. También reconoció que Siria le ha permitido el transporte de armas a través de rutas en el Norte y en el Este del país. *Admitió Hezbollah que Irán lo financia*, Diario La Nación, Buenos Aires, 12 de marzo de 1996.

5. Esta información le había sido transmitida al Presidente Menem por el Mossad. *Intensificarán la seguridad en los establecimientos judíos*. Diario La Nación, Buenos Aires, 23 de julio de 1994. Días antes el Primer Ministro israelí, Yitzhak Rabin, había manifestado que “los servicios de espionaje israelíes habían recibido advertencias de que el Hezbollah quería vengarse de los golpes sufridos a manos del ejército israelí en el Líbano”. Rabin también culpó directamente al régimen de Teherán y dijo que los extremistas estaban “relacionados ideológica y materialmente con Irán”. *Rabín: fue un grupo extremista musulmán*. Diario La Nación, 20 de julio de 1994.

El líder espiritual de Irán, el Ayatollah Alí Khamenei, negó la implicación de la República Islámica en el atentado de Buenos Aires. Declaró, asimismo, que Irán se opone al terrorismo

pero que gobiernos occidentales y organizaciones sionistas intentan perjudicar su imagen. Asimismo, en un comunicado el Hezbollah señaló que las acusaciones de las autoridades israelíes que aseguraron que detrás del atentado estaba Irán o “sus agentes” eran “falsas y sin fundamento”. “Nosotros, Hezbollah, negamos estar vinculados con el incidente de Buenos Aires”, dice el texto. *Irán negó estar involucrado y contesta las acusaciones*. Diario La Nación, Buenos Aires, 21 de julio de 1994. Por su parte, el encargado de negocios de la misión diplomática de Irán en la Argentina, Chohan Reza Zanghene, manifestó que “el objetivo de Israel es sacar una ventaja propagandística en contra de Irán” y agregó “Hay muy buenas relaciones entre la Argentina e Irán y creo que las imputaciones de Israel están dirigidas a dañar esas relaciones”. *Rechazó Irán acusaciones de apoyo al atentado*. Diario La Nación, 21 de julio de 1994.

6. El 9 de agosto de 1994, el Juez Federal Juan José Galeano, a cargo de la investigación, pidió la captura internacional de cuatro iraníes y dijo que había sospechas sobre tres diplomáticos que prestaban sus servicios en la Embajada local. El Juez Galeano se basó en las declaraciones que Monoucher Moatamer, conocido como el iraní “arrepentido”, le hizo en Venezuela. La falta de pruebas contundentes puso en duda la credibilidad de este testigo considerado “clave”, sin embargo, fue suficiente para modificar el estado de la relación bilateral entre la Argentina e Irán. A mediados de agosto el Presidente Menem sostenía que existiría “semiplena prueba de la participación de la comunidad iraní” en el atentado a la AMIA. *Menem no fue categórico*. Diario La Nación. Buenos Aires, 17 de agosto de 1994.
7. La hipótesis siria fue sostenida por un rabino argentino radicado en los Estados Unidos, David Algazi. Ella se basa en que existiría un complot para silenciar la investigación debido a intereses de Israel y los Estados Unidos.
8. Entre otras, el 13 de julio de 1995 el Departamento de Estado de los Estados Unidos difundió un sorpresivo anuncio de que “terroristas del Medio Oriente” podrían estar planeando un ataque contra un blanco norteamericano de América del Sur, por sus intentos a favor de la paz en Medio Oriente. En el mes de noviembre, como consecuencia del asesinato del líder de la Jihad Islámica, Fathi Shakaki, la Argentina recibió una señal de alerta del Mossad ante el temor de un atentado de represalia. Igualmente en mayo de 1996 ante el feroz ataque de Israel en el Sur del Líbano -en la Operación denominada “Viñas de Ira”. Pero en este último caso, el Presidente Menem jugó una carta estratégica: bajo la coordinación de la Comisión Cascos Blancos y por disposición del mandatario argentino, viajaron a Beirut dos aviones Hércules con ropas, alimentos y medicinas para paliar la situación de los libaneses damnificados.
9. Entre 1995 y 1996, se firmaron Convenios de Cooperación para combatir el terrorismo con Túnez, Egipto e Israel y existen negociaciones con Argelia. También se recibió un pedido de Yasser Arafat con igual motivo.
10. Prueba de la intervención de Washington en la visita presidencial sería la sorpresiva comunicación telefónica que el Presidente Menem mantuvo con el Vice Presidente norteamericano, Al Gore, antes de entrevistarse con Al Assad.
11. Menem, Carlos S. *Discurso pronunciado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York*, el 27 de setiembre de 1994. (Asamblea General, cuadragésimo noveno período de sesiones).
12. Las Alturas del Golán se encuentran en poder de Israel, luego de la Guerra de 1967. Siria pretende que Israel se declare dispuesto a devolverlas en su totalidad antes de iniciar de lleno las negociaciones.
13. *Menem pidió ayuda a Siria*, Diario “La Nación”, Buenos Aires, 23 de noviembre de 1994.
14. Esto fue admitido por el Ministro brasileño de justicia, Nelson Jobin, en su visita a nuestro país para firmar un Acuerdo de los tres Socios de Mercosur que “estabilizara” la región. Jobin reconoció que la Policía Federal de Brasil y de la Argentina tienen información de que en el punto fronterizo tripartito con Paraguay actúan grupos palestinos fundamentalistas. “De allí habrían partido los terroristas que atentaron contra la Embajada de Israel en Buenos Aires”.

- Hay terroristas palestinos en la frontera con la Argentina*, Diario "Clarín", Buenos Aires, 22 de marzo de 1996.
15. *Menem llegó a Siria y cumplió dos sueños*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 22 de noviembre de 1994.
 16. Esta posición sufrió un retroceso en 1995. A último momento se introdujo un agregado a la resolución que hizo que la Argentina no votara "a favor" sino por "abstención". La posición a favor quedó aclarada en la explicación de voto.
 17. La iniciativa "Cascos Blancos", presentada el 16 de octubre de 1993 por el Presidente Menem ante las Naciones Unidas, propone combatir la pobreza y asistir a las poblaciones en emergencia, multiplicando los recursos humanos y materiales disponibles. Un año después, la Asamblea General le dió su aprobación por unanimidad (Res. GA/49/139B y GA/50/23) con el patrocinio de 69 países, entre ellos los 5 miembros permanentes del CS. Hacia fines de 1996 la ICB había desarrollado 10 misiones exitosas en distintos puntos del planeta como: Haití, Jamaica, Bolivia, Angola, Ruanda, Líbano, Ecuador, Armenia y Gaza.
 18. Al respecto, el Embajador de los Estados Unidos en Buenos Aires, James Cheek, aseveraba que "Irán es el sospechoso número uno" y sostenía que si "la Argentina decide romper relaciones diplomáticas con el gobierno iraní será apoyada por Estados Unidos". *Estados Unidos apoya una ruptura con Irán*. Diario La Nación, Buenos Aires, 18 de agosto de 1994. Días después del atentado a la AMIA, el Secretario de Estado norteamericano, Warren Christopher, había responsabilizado a un grupo fundamentalista apoyado por el gobierno de Irán. Asimismo, criticó a los países "que mantienen lazos comerciales y financieros con este y exhortó a sus aliados a aislar económicamente a Teherán". *Estados Unidos acusó a Irán de apoyar los atentados antijudíos*. Diario La Nación, Buenos Aires, 29 de julio de 1994.
 19. Esta situación existía de hecho desde julio de 1994 cuando el Embajador argentino en Teherán, Mario Quadri Castillo, fue llamado a informar. Esto último es un mero trámite administrativo según el cual, un embajador puede ser llamado a informar por 45 días, período que se puede renovar por una sola vez luego de lo cual vuelve a su destino o no, como ocurrió en este caso.
 20. En abril de 1995, el nuevo encargado de negocios de Irán, Gholan Alí Rajavi Yazdi se hizo cargo de sus funciones. En febrero, la Argentina había enviado al Consejero Eduardo De Mayo.
 21. Con tal motivo, las Firmas Hayton Trade y Caribbean Group of Companies -intervinientes en nombre de Fabricaciones militares en la venta ilegal de armas a Ecuador- compraron a Irán 9.200.000 cartuchos para ser entregados a las Fuerzas Armadas ecuatorianas. *La conexión iraní quedó reflejada en los papeles*, Diario "Clarín", Buenos Aires, 19 de mayo de 1996. El buque "Homestrاند" partió del puerto iraní el 30 de julio de 1995 y llegó a Guayaquil el 3 de noviembre del mismo año, pero fue rechazado por los ecuatorianos "por extemporáneo".
 22. Quizás la prueba de que la negativa tuviera visos personales lo dá el hecho de que el Presidente sirio recibía con honores a la ex esposa de Menem, Zulema Yoma, mientras le negaba una invitación al propio Presidente y denostaba a su hermano, el Senador Eduardo Menem. Respecto de esto se sostiene que pocos días después de recibirse la invitación del gobierno sirio, Amira Yoma era absuelta por la justicia argentina. (Fue sobreseída por la Cámara Federal de la capital el 8 de setiembre de 1994).
 23. Integraron la comitiva argentina 150 personas, entre invitados, funcionarios, empresarios -en su mayoría adheridos a la Cámara Arabe-Argentina-, gobernadores, legisladores e inclusive, un miembro de la Corte Suprema de Justicia, el Dr. Julio Nazareno -el primer Juez de la Corte Suprema en integrar una Comitiva-.
 24. Diario "La Nación", Buenos Aires, 15 de julio de 1995.
 25. A ello había contribuído la Declaración de Principios palestino-israelí (Declaración de Principios de Washington) rubricada el 13 de setiembre de 1993 que estableció el mutuo reconocimiento entre la OLP e Israel. A partir de la misma, la OLP es considerada como "representante del pueblo palestino" y se garantiza el derecho de Israel a "existir en paz y seguridad".

26. Menem se había entrevistado con Arafat durante la Conferencia Cumbre del Movimiento de No Alineados, realizada en Belgrado en setiembre de 1989. Allí se había referido a la necesidad de encarar la paz en la región. Sin embargo, en octubre de 1991 -ya definida la política exterior argentina de alineamiento a EEUU e Israel- Menem visitó Túnez, pero no propició ningún contacto con el líder palestino.
27. Hasta entonces, la Argentina reconocía al pueblo palestino pero no a la OLP como su representante. En la década del 80 funcionaba en la ciudad de Rosario (Santa Fe) una Organización Palestina pero con carácter de Oficina de Información. En 1989, esta Oficina se traslada a Buenos Aires y en 1994 pasa a ser Representante Oficial de la OLP en la Argentina.
28. *Menem invitó a Arafat a visitar la Argentina*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 3 de febrero de 1994.
29. Estos Proyectos comprenderían: la continuación y expansión de la asistencia a la Oficina Central de Estadística de la Municipalidad de Gaza; el apoyo a clubes juveniles incluyendo la formación de entrenadores deportivos; y la eliminación de la brucelosis.
30. Cabe aclarar que ésta tiene carácter de "Delegación" con lo que la Argentina mantiene su posición de reconocimiento al pueblo palestino -lo que está implícito en el concepto de "Delegación"- y no al Estado palestino, lo que hubiera sucedido si se le daba rango de Embajada con el consiguiente intercambio de jefes de misión con carácter de embajadores. Asimismo, por disposición del PE se resolvió ceder el usufructo gratuito de un inmueble de propiedad del Estado nacional para el funcionamiento de dicha Representación.
31. *La OLP, con rango oficial en la Argentina*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 11 de enero de 1996.
32. En varias oportunidades el gobierno argentino no ratificó la invitación aduciendo compromisos de nuestro Jefe de Estado. El 18 de octubre de 1995, el Preidente de la ANP, visitó Brasil donde fue recibido por su colega Brasileño, Fernando Cardoso. Este constituía su primer viaje a América Latina desde que asumió como Presidente de la OLP en 1969 -en 1974, había estado en Cuba y en 1980, en Nicaragua- pero, curiosamente, no visitó la Argentina. Un posible viaje fue anunciado para el 18 y 19 de marzo de 1996, sin que se concretara.
33. Afirmación mantenida por el Canciller israelí, Shimon Peres, en su visita a Buenos Aires, el 1º de junio de 1994. También se había pronunciado de igual manera el Embajador israelí en Argentina, en marzo de 1994.
34. *Pedido que Menem no habrá de desoír*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 14 de enero de 1995.
35. Ibidem.
36. Cumpliendo con los procedimientos usuales en los casos en los que el Estado con el que se van a establecer lazos tiene una situación conflictiva con un país con el que se mantienen estrechos vínculos, las autoridades israelíes en la Argentina fueron informadas de los pasos dados por nuestro país: A fines de marzo de 1994, el vicescanciller Petrella hizo conocer al Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos de Israel, Dov Smorak, la decisión del gobierno argentino de otorgar status diplomático a la delegación de la OLP en Buenos Aires. A fines de abril de 1994, Israel solicitó a la Argentina precisiones sobre los vínculos diplomáticos que se iban a establecer con la OLP. Con tal motivo, el 28 de abril el embajador israelí, Itzhak Aviran, efectuó una visita al Subsecretario de Política Exterior de la Cancillería, Rogelio Pfirter.
37. *Instó Shimon Peres a no temerle a los terroristas*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 14 de enero de 1995.
38. *Controversia por una negociación con Siria*, Diario "La Nación", Buenos Aires, 21 de julio de 1995.
39. *Di Tella tranquiliza a Israel por la venta nuclear a Siria*. Diario "La Nación", Buenos Aires, 24 de julio de 1995.
40. Diario "La Capital", Rosario, 16 de junio de 1996.
41. Jefatura de Gabinete de Ministros, Memoria detallada del Estado de la Nación, 1º de marzo de 1997.

42. En noviembre de 1991, llegaron a la Argentina dos funcionarios libios con la finalidad de visitar las instalaciones de la Comisión Nacional de Energía Atómica, hecho que habría originado la protesta verbal de la Embajada de los EEUU en nuestro país. En 1992 por un decreto del PEN -que otorgaba el carácter de legislación interna a la Resolución 748 del Consejo de Seguridad de la ONU que aplicaba sanciones a Libia ante la negativa de este país de entregar a dos funcionarios sospechosos de haber participado en el atentado al avión de Pan Am sobre Escosia, en 1988- se solicitó el retiro de dos diplomáticos que se desempeñaban en la Embajada libia en Buenos Aires. Actualmente la relación se mantiene a través de encargados de negocios.
43. Es llamativo la celeridad con que el Presidente Menem lo recibió en Olivos, aún sin que la Cancillería tuviese tiempo de gestionar la audiencia.
44. *Interés libanés en productos argentinos*. Diario "La Nación", 27 de noviembre de 1995.
45. En esa ocasión se subscribieron los siguientes acuerdos: Memorandum de entendimiento para prorrogar por 3 años el Programa de Intercambio Científico y Cultural, firmado el 9 de mayo de 1992; Carta de intención para iniciar negociaciones para evitar la doble imposición fiscal; Acuerdo de Cooperación científico-técnica que contempla el intercambio de expertos y científicos y de misiones técnicas; Acuerdo de Cooperación para combatir el contrabando internacional de estupefacientes y la criminalidad organizada, que contempla el contrabando de armas y bienes culturales, cooperación contra el terrorismo y cooperación en el ámbito de la seguridad.
46. *Elogios y acuerdos entre Menem y el presidente turco*. Diario "La Nación", 5 de abril de 1995.

CAPITULO VIII

ARGENTINA Y AFRICA DURANTE LA SEGUNDA ADMINISTRACION MENEM

Gladys Lechini de Alvarez

Al promediar la segunda administración del presidente Menem no se observan variaciones importantes en las relaciones argentino-africanas con respecto al primer mandato. Es decir, se mantienen las líneas de acción practicadas desde el inicio de la administración: relaciones bilaterales selectivas orientadas por un criterio comercialista; baja densidad político-diplomática, profundización de la relación con los Estados del Africa Nordsahariana y con Sudáfrica en la Subsahariana.

Durante el período bajo estudio (1994-1997) las relaciones argentino africanas se mantuvieron en los niveles de bajo perfil impuestos por la Administración Menem desde el inicio de su gobierno, llevándose a cabo algunas acciones en áreas puntuales.¹ Sin embargo, pareciera que ya pasó el punto más bajo en las relaciones con Africa, en la medida en que en ciertos sectores de la Cancillería se está reconsiderando la importancia de los votos de los países africanos y del llamado Tercer Mundo en los ámbitos multilaterales. Incluso se llegó a comentar en ciertos círculos de una visita del Canciller Di Tella a la Organización para la Unidad Africana (OUA) para 1996, que no se concretó. En este sentido, la participación argentina junto a algunos países africanos, principalmente Sudáfrica, en instancias de cooperación multilateral muestra un ajuste interesante sobre las políticas iniciales.

En este trabajo, y siguiendo con el modelo de análisis planteado en el precedente, me ocuparé separadamente de las relaciones con el Africa del Norte y con el Africa Subsahariana, analizándolas desde la perspectiva político-diplomática, estratégico-militar y económica.² Aunque al respecto hay que destacar que los cambios operados con el fin de la guerra fría a nivel del sistema internacional han impuesto modificaciones a las formas de plantear la política exterior argentina. En este sentido, la opción comercialista ha permeado las relaciones político-diplomáticas. En tanto las cuestiones estratégico-militares son

percibidas en el marco de una concepción de seguridad más comprensiva y ampliada, que incluye la idea de seguridad cooperativa. Mención aparte merece la participación argentina en Operaciones de Mantenimiento de la Paz e Iniciativa Cascos Blancos, entendida como una nueva forma de diplomacia en respuesta a nuevas modalidades de inserción y activismo internacional.

AFRICA DEL NORTE

La importancia de las vinculaciones con los países del Africa Nordsahariana en el marco de las relaciones argentino-africanas se debe principalmente al peso de las relaciones comerciales, en especial porque Argentina posee una balanza comercial muy favorable. Una vez más, la diplomacia va en apoyo de la opción comercialista, como lo prueban los temas tratados en las visitas mutuas de funcionarios gubernamentales y la gira de representantes argentinos realizada en octubre de 1993 por Marruecos, Argelia, Tunes y Egipto, para incrementar la cooperación horizontal.

En este ámbito cabe destacar los viajes de alto nivel, del presidente Menem a Marruecos (1996), del presidente Ben Alí a Buenos Aires (1997), del Canciller Di Tella a Tunes (1994) y de su par tunecino a la capital argentina (1997). Estas vinculaciones político-diplomáticas han ido estructurando tanto un entramado de convenios de cooperación como el crecimiento de las relaciones comerciales y de las vinculaciones privadas. El mejoramiento de las relaciones con Argelia es el dato más novedoso, habida cuenta de la persistencia de la crisis política interna que vive ese país como consecuencia de las actividades terroristas de grupos islámicos

Durante este período las relaciones **argentino-tunecinas** continuaron incrementándose, plasmadas en visitas recíprocas de alto nivel, entre las cuales merece mencionarse la del Canciller Di Tella, del 2 al 4 de febrero de 1994 -para discutir cuestiones bilaterales-³ y la del canciller de Túnez Habib Ben Yahia -quien ya había viajado a nuestro país como enviado especial del presidente Ben Ali, para la asunción del mando del segundo período del presidente Menem-, entre el 20 y el 23 de noviembre de 1995. Durante esta última los representantes tunecinos confirmaron el interés de su país en incrementar las relaciones comerciales, en especial formando joint-ventures con empresas dedicadas al cuero y los alimentos.⁴

El año 1996 fue muy intenso en intercambios político-dipomáticos: entre el 12 y el 16 de febrero de 1996 se dirigió a Tunes el Ministro del Interior, Carlos Corach, invitado por su par Mohamed Yegham, suscribiéndose un Acuerdo de Cooperación en Materia de Seguridad. En tanto, el entonces Secretario de Ciencia y Tecnología Domingo Liotta realizó una visita entre el 5 y el 7 de junio, acordándose un Convenio de Cooperación en Ciencia y Tecnología. El Ministro de Salud y Acción Social, Dr Alberto Mazza, realizó una visita oficial del 20 al 22

de octubre, firmándose un Acuerdo de Cooperación en Materia de Salud.

Por parte del país magrebí, entre el 31 de octubre y el 1 de noviembre visitaron Buenos Aires diputados tunecinos para tratar la creación de una asociación interparlamentaria de Amistad y Cooperación entre Argentina y Túnez. Pero el dato más importante lo constituye la visita del presidente Ben Alí en marzo de 1997 -respondiendo a una invitación formulada por el presidente Menem en ocasión de su viaje a Túnez en 1991- para participar de la III Reunión de la Comisión Mixta.⁵

Con respecto a **Egipto** el Viceministro para Asuntos de las Américas de la Cancillería egipcia, Ihah Wahba, visitó Buenos Aires entre el 19 y el 21 de julio de 1995, firmando un acuerdo sobre consultas y concertación política.⁶ El objetivo fue promover un mayor acercamiento político y comercial, profundizándose además el tratamiento de temas como Mercosur, Fondo de Cooperación Horizontal y Grupo de los 15.⁷ En las relaciones con este país árabe cabe destacar la cooperación arqueológica que vienen desarrollando desde 1995 investigadores del Conicet con la Organización de Antigüedades de Egipto, en un ambicioso proyecto de excavaciones que demandará 10 años.

En cuanto a **Marruecos**, durante el primer semestre de 1995, nuestra representación en Rabat organizó el capítulo marroquí de la Cámara de Comercio Bilateral y se avanzó en la negociación de una serie de convenios que serían suscriptos en ocasión de la visita de Menem a Marruecos, entre el 12 y el 15 de junio de 1996 -programada inicialmente para 1993-⁸ Durante el segundo semestre, en setiembre, visitaron Buenos Aires el Director de Asuntos Políticos de la Cancillería Marroquí, Embajador Mati Yorio y el Director para las Américas, Embajador Yussef Fassi Fihri y del 12 al 14 de octubre el Director de Ganadería, para discutir la aplicación del Acuerdo Sanitario Veterinario Bilateral.

Durante la segunda Administración Menem se revitalizaron las relaciones con **Argelia**, las cuales habían descendido de perfil durante el primer período. De tal forma se iniciaron negociaciones para la firma de un convenio fitosanitario que permitirá el ingreso de productos argentinos al mercado argelino. El 23 de octubre de 1996 visitó Buenos Aires el director de las Américas del Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajador Fasla, oportunidad en la que se discutieron temas como: exportación directa de productos alimenticios y de medicamentos argentinos y formas para eliminar la triangulación en el comercio bilateral.⁹

Un dato en las vinculaciones con **Libia** fue la visita realizada por un emisario del gobierno libio entre el 10 y el 11 de enero de 1995. La misma podría haber tenido como objetivo solicitar la mediación de nuestro país, entonces miembro no permanente del Consejo de Seguridad, para conseguir el levantamiento de las sanciones económicas impuestas a Trípoli en 1992 e

intentar un mejoramiento de las relaciones bilaterales que desde mediados de 1994 se mantienen a nivel de encargado de negocios. Pero más controvertido aún resultó el viaje privado del hijo del presidente libio, Alsadi Muammar al Khaddafy, quien llegó el 21 de julio de 1995 acompañado de una pequeña comitiva y fue recibido por el presidente Menem en audiencia privada, visitando posteriormente una curtiembre en La Rioja, donde admitió la posibilidad de inversión de capitales libios.

Probablemente como resultado de estas visitas, en marzo de 1996 una misión comercial argentina se dirigió a Libia, compuesta por 21 empresarios y encabezada por el Subsecretario de Relaciones Comerciales Internacionales, el Coordinador General del Programa de Apoyo a la Fundación Export- Ar y el presidente de la Cámara de Comercio Argentino-Arabe.

En el ámbito de las relaciones con los países del Africa Nordsahariana cabe destacar también que la Argentina -a través del Ministro Carlos Corach- firmó con Tunez (1995) y Egipto (1996) Acuerdos de Cooperación en el área de Seguridad, para combatir el terrorismo, habida cuenta de la experiencia de estos países en la lucha contra el terrorismo islámico que opera como factor desestabilizador; el tema de las bombas en la Embajada de Israel y en la Amia flota detrás de estos acuerdos.

AFRICA SUBSAHARIANA

Las relaciones con el Africa Subsahariana muestran acciones aisladas, con ausencia de diseño, que podrían interpretarse desde la perspectiva de una política comercialista selectiva que apoya negocios redituables con pocos estados de una región considerada como una de las más críticas del planeta. En este marco corresponde destacar las relaciones con Senegal, Kenya, Guinea Ecuatorial y Nigeria, así como el reconocimiento argentino en mayo de 1993, a la independencia de Eritrea, luego de una larga guerra de liberación.

Mención aparte merece la región del Africa Austral y en particular, el país más importante: Sudáfrica. El restablecimiento de las relaciones con Pretoria y la visita del presidente Menem, han traído aparejado un mayor acercamiento argentino a los países de la región, en especial porque los sudafricanos ofrecen su país como una puerta de entrada a todo el continente, aunque algunos africanos sugieran "bypasear" esta iniciativa de triangulación por parte de Pretoria. El anuncio sudafricano se sustenta en el dato que el continente africano es el principal destinatario de sus exportaciones, hecho que demuestra que ellos saben cómo vender al Africa.

Afortunadamente la política de clausura de embajadas que disminuyó nuestra presencia en la llamada Africa al Sur del Sahara, no le llegó a Senegal, pues el Palacio San Martín considera a este país un contacto importante en

Naciones Unidas y el tercer mundo en general, habida cuenta que el sector multilateral de la cancillería senegalesa es más importante que el bilateral.¹⁰

Kenya es otro país también considerado importante porque es sede, entre otros, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Durante 1996, por otra parte, se realizaron gestiones para obtener el certificado sanitario requerido para exportar carne bovina fresca, carne bovina congelada y/o enfiada sin hueso, menudencias y equinos.

Las relaciones culturales de la Argentina con **Guinea Ecuatorial** se vieron fortalecidas con un viaje a Bata y Malabo de representantes del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación para tramitar tanto una donación de libros como el otorgamiento de becas para cursar estudios universitarios en la Argentina para 20 estudiantes guineanos, los cuales se encuentran desde 1986 en diferentes universidades de nuestro país.

Las relaciones diplomáticas con **Nigeria** se vieron resentidas en función de los acontecimientos internos de ese país, vinculados a un proceso de democratización lento y a la violación de los derechos humanos. El 10 de noviembre de 1995 el gobierno militar nigeriano ejecutó a Kenule Saro Wiwa - intelectual nigeriano y activista por los derechos humanos- junto a otros ocho ciudadanos de la etnia ogoni, luego de un proceso viciado de nulidad. A pesar de las demandas internacionales en su favor -la Commonwealth suspendió a Nigeria y varios países occidentales llamaron a sus embajadores en Lagos- el gobierno de este país africano consideró la actitud internacional como una interferencia en sus asuntos internos.

La Cancillería argentina, en tanto, envió un comunicado de prensa con fecha 13 de noviembre de 1995, a través del cual expresaba su desagrado y anunciaba que había citado al encargado de negocios de Nigeria en Buenos Aires, Rufus Akeyu, para informarle su punto de vista sobre los lamentables sucesos y solicitar que ese país se reencamine, sin demoras, en el respeto del Estado de Derecho, a través de un proceso de normalización institucional.¹¹ Asimismo la Argentina fue uno de los patrocinantes de la Resolución sobre Derechos Humanos en Nigeria que fue aprobada por amplia mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas.

De tal manera, la situación política de Nigeria se ha constituido en tema de las conversaciones bilaterales de nuestro país con sus pares del mundo, debido a los retrasos producidos en torno a su proceso de transición a la democracia. Sin embargo, pareciera que los intereses en el área petrolera y en otros sectores económicos han puesto ciertos límites a las presiones externas.¹² En el caso de Argentina, durante 1996 se realizaron gestiones para obtener el certificado sanitario para exportar carne bovina fresca, carne bovina congelada y/o enfiada sin hueso, manudencias y equinos. Se solicitó la obtención de los modelos necesarios para ingresar expeller de harina de carne y hueso a granel y huevo líquido, yema y albúmina líquida pasteurizada, enfiada y congelada.

El Africa Austral: un área crecientemente relevante

La creciente estabilidad en la región del Africa Austral, en función de la independencia de Namibia, de la consolidación de la democracia multirracial en Sudáfrica, del fin de la guerra civil en Mozambique y del proceso de pacificación en Angola, junto a las potencialidades económicas de algunos países de la región han generado expectativas de un desarrollo económico que los posiciona como posibles socios de la Argentina, iniciándose relaciones de cooperación e incrementándose las operaciones comerciales.

Si bien nuestro país no posee embajada en Luanda, Angola, las relaciones que se manejan desde nuestra Embajada en Zimbabwe, dan muestras de la importancia creciente de este país para la Argentina. Nuestro jefe de misión en Harare asistió, junto con el representante de Brasil, como observador -por ser Argentina en ese momento miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas- a la firma del Protocolo de Lusaka el 20 de noviembre de 1994, por el cual se establecía el cese el fuego entre el MPLA y la UNITA y la reconciliación nacional.¹³

Las demoras en el proceso de pacificación interna fueron factores que impidieron poner en marcha el acuerdo de cooperación científico-técnica, económica y cultural vigente desde 1992. Sin embargo, durante 1995 pudieron concretarse algunos importantes negocios privados relacionados con exportaciones no tradicionales que fueron abonadas al contado. Tal el caso de una empresa argentina impresora de cheques y billetes que realizó una venta por valor cercano a los 40 millones de dólares, desplazando a los tradicionales proveedores alemanes. Fue en el marco de esta operación que en el mes de agosto el Ministro de Economía y Finanzas, Augusto da Silva Tomas y una delegación integrada por el Secretario del Consejo de Ministros, el ViceMinistro de Relaciones Exteriores y otros altos funcionarios realizaron una visita privada a Buenos Aires. A pesar del carácter de la misma fueron recibidos por el presidente Menem quien aprovechó para invitar a su par angoleño, el presidente Dos Santos, a visitar Argentina en fecha a convenir. Quedó así de manifiesto el interés recíproco en desarrollar la relación bilateral en los campos político, económico, cultural y científico.

Para fines de noviembre de 1995 se produjo un nuevo viaje de representantes angolanos de alto nivel: el Vicecanciller Miranda, el Secretario del Consejo de Ministros Feijoo y otros tres funcionarios, quienes esta vez fueron recibidos por el Embajador Guillermo Gonzalez y el Secretario de la Presidencia Alberto Kohan. Se conversó sobre la cooperación entre países en desarrollo que puede ofrecer la Argentina en las áreas diplomática, informática y agrícola. En tanto, el año 1996 mostró un relativo descenso de la actividad política diplomática, pues se anota sólo el viaje del vicecanciller angoleño, Joao Miranda, como enviado especial del presidente Dos Santos, entre el 16 y 17 de setiembre de 1996.

En el marco de la participación argentina en ONUMOZ -Operación de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas en **Mozambique**- a principios de noviembre de 1994 el Canciller Di Tella efectuó una breve visita a la ciudad de Maputo, la primera de un miembro del gabinete nacional a Mozambique. Mantuvo entrevistas con el presidente Joaquín Chissano y con el Ministro de Relaciones Exteriores Pascoal Mocumbi, donde se trató la cooperación técnica y en particular agrícola. También visitó el hospital reubicable de la Fuerza Aérea Argentina.

En cuanto **Zimbabwe**, cabe destacar que el subsecretario para Cooperación Regional e Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y otros tres funcionarios siguieron en noviembre de 1994 en nuestra Cancillería, en Buenos Aires, un curso para desarrollo, instalación y puesta en marcha de sistemas informatizados y capacitación de funcionarios. Como consecuencia la Cancillería de Zimbabwe adoptó en 1995 el sistema informático creado por la nuestra, concretándose durante 1996 la segunda fase, con el envío de expertos argentinos.¹⁴

Las prioritarias relaciones argentino-sudafricanas

La relación bilateral con Sudáfrica, principal interlocutor en la región continúa consolidándose, aunque con pasos lentos si la comparamos con la desarrollada por Brasil. Las áreas más relevantes incluyen los sectores de minería, turismo, intercambios militares, cooperación científica y agropecuaria, vínculos deportivos y creciente interconexión entre instituciones de investigación académica.

Luego del restablecimiento de relaciones diplomáticas el 8 de agosto de 1991 -el gobierno del presidente Alfonsín había decidido la ruptura de relaciones diplomáticas con el gobierno del Apartheid el 22 de mayo de 1986-¹⁵, y con el advenimiento de un gobierno democrático en Sudáfrica,¹⁶ se produjo una intensificación de los contactos transatlánticos, que incluyeron visitas oficiales de alto nivel.

En el curso de 1994, el Canciller Di Tella encabezó la delegación oficial que asistió a la asunción del mando del Presidente Mandela, el 10 de mayo de 1994 y el 1 de noviembre del mismo año, el vicepresidente De Klerk efectuó una segunda visita a la Argentina¹⁷ para participar de un seminario realizado por una organización no gubernamental, la Chief Executive Organisation (CEO), que contó también con la presencia del presidente de Uganda Yoweri Kaguta Museveni. Esta organización apunta a estrechar vinculaciones entre los mercados del sur.

El deseo del presidente Menem de viajar a Sudáfrica¹⁸ pudo finalmente concretarse el 24 de febrero de 1995, constituyéndose en el primer mandatario americano en visita oficial a la reciente democracia. El resultado de estos

contactos diplomáticos y empresariales se vio reflejado en lo inmediato, en un Comunicado Conjunto en el cual ambos mandatarios expresaron sus coincidencias sobre variados temas de la agenda global y se ocuparon del estado de situación de las relaciones entre los dos países.¹⁹ Oficialmente se ha informado que el mismo “Constituye un programa de cooperación muy completo, que se verá institucionalizado al concluir las negociaciones de nueve acuerdos que cubren todos los aspectos de la relación bilateral”.²⁰ Por su parte, el presidente Menem “aseguró que la Argentina trabajará para encontrar formas y medios de apoyo al Programa de Reconstrucción y Desarrollo” que es la piedra fundamental del gobierno sudafricano.²¹

Aprovechando este marco y con el objetivo de intensificar las relaciones económicas, el 22 de marzo se realizó en Buenos Aires un “Seminario sobre Oportunidades de Inversión, Comercio y Turismo en Sudáfrica”, organizado por la Consejería de Asuntos Económicos de la Embajada de Sudáfrica, convocado a todos los actores que podrían interesarse en la temática.

El 27 de mayo de 1996, Buenos Aires contó con la visita oficial del Vicecanciller Aziz Pahad,²² recibido por el Canciller, funcionarios y el secretario de la presidencia. Se discutieron cuestiones internacionales, regionales y de la relación bilateral. La misión estuvo integrada por el Subdirector General para Europa y las Américas, Señor Tebogo Mafole y por el Director para América Latina y el Caribe, señor Johan Killian, ex embajador de Sudáfrica en Buenos Aires (1991-1995).

Entre el 31 de octubre y el 2 de noviembre de 1996 viajó a Sudáfrica el vicepresidente de la Nación Carlos Ruckkauf, fue recibido por Mandela y por Mbeki, intercambiándose posiciones sobre la problemática internacional, regional y bilateral y sobre la marcha de los procesos de integración regionales. El objetivo central estuvo centrado en el incremento de las relaciones político-comerciales.

Finalmente, el 10 de setiembre de 1997, en respuesta a una invitación del Vicepresidente Ruckkauf, llegó a la Argentina el Vicepresidente de la República de Sudáfrica Señor Tabo Mbeki, considerado el delfín de Mandela.²³ En su alocución en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Mbeki se refirió a la importancia de la cooperación entre naciones pequeñas y economías pequeñas para responder a los desafíos del proceso de globalización. En este sentido destacó los ámbitos multilaterales en los cuales Argentina y Sudáfrica pueden desarrollar acciones concertadas: la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, el Grupo de Valdivia, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Iniciativa Cascos Blancos y la UNCTAD. Así mismo remarcó que la existencia de intercambios oficiales realizados entre Argentina y Sudáfrica, por ejemplo a través de comités parlamentarios, ministros y funcionarios de gobierno, ha permitido a Sudáfrica tomar conocimiento directo de la experiencia argentina para estar en mejores condiciones de responder a los desafíos sudafricanos. En tanto, en el ámbito de la cooperación Sur-Sur otorgó especial importancia a las posibilidades de cooperación entre MERCOSUR y SADC, ampliando la cooperación bilateral al ámbito regional.²⁴

Si bien las relaciones con Sudáfrica están lejos de alcanzar los niveles posibles y deseados, más datos muestran los pasos hacia mayores acercamientos:

* Durante 1994, en setiembre, el Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación firmó en Ciudad del Cabo un Acuerdo Interinstitucional en Materia Veterinaria que abrió el acceso de nuestras carnes al mercado sudafricano. En el mes de noviembre Argentina participó por primera vez con 15 empresas, en SAITEX, la mayor feria comercial internacional que se realiza en Sudáfrica. El jurado de la Feria otorgó la Medalla de Plata al Pabellón argentino

* En 1995, el 21 de febrero, Sudáfrica suspendió el requisito de visas para poseedores de pasaportes argentinos que quisieran entrar al país con fines de turismo, negocios o tránsito.²⁵

Durante la segunda mitad del año, funcionarios sudafricanos visitaron la Argentina y otros países latinoamericanos: entre el 24 y 25 de julio fue una delegación del Ministerio de Transporte, para estudiar la red de transporte urbana y suburbana de ómnibus y ferrocarriles, en agosto llegó el Ministro de Asuntos de Tierras, Sr Derek Hanekom, al que le precedieron representantes de ese ministerio y en setiembre una misión que incluyó al Ministro de Transportes Sr Mac Maharaj, al Ministro sin cartera Sr. Jay Naidoo y a la Sra Sankie Nkondo de Viviendas.

Por su parte, representantes argentinos asistieron junto a EEUU, Australia, Nueva Zelanda y Escocia a la reunión del Foro Técnico Internacional sobre Aberdeen Angus que se realizó en Sudáfrica entre el 23 y el 26 de julio. Durante la segunda quincena de octubre de 1995, participaron por segunda vez en SAITEX, recibiendo el pabellón argentino la medalla de bronce. Además viajó a Sudáfrica el coordinador general de Cuarentena y Prevención del Senasa, para cumplimentar con lo establecido en el Acuerdo Interinstitucional en Materia Veterinaria, firmado el 9 de setiembre de 1994.

El incremento del flujo de contactos intrasudatlánticos permitió una ampliación de las vinculaciones aéreas: a los dos vuelos semanales de Malaysian Airways entre Sudáfrica y Argentina, desde el 30 de noviembre de 1995 South African Airways agregó otro vuelo semanal entre ambos destinos, con escala en San Pablo.²⁶

Durante 1996 las visitas sudafricanas continuaron vinculadas al interés por interiorizarse de la experiencia argentina en el proceso de reforma económica. En tanto, desde la Argentina se apuntó más a la concreción de negocios en el área minera y agroalimentaria.²⁷

Así, entre el 10 y el 11 de junio se produjo la visita de un grupo de asesores del Ministerio de Empresas Públicas de Sudáfrica, interesados en conocer la experiencia argentina en el proceso de privatizaciones. También nos visitaron empresarios de la South African Foundation -asociación de las más grandes corporaciones sudafricanas y de las principales compañías multinacionales de Sudáfrica- entre el 10 y el 14 de julio. Se entrevistaron con legisladores nacionales, funcionarios de la Subsecretaría de Minería, Ministerio de Economía

y Cancillería e importantes grupos empresarios privados. Estaban interesados en la reforma económica argentina, la estabilidad y desregulación de actividades productivas, como referentes para la experiencia sudafricana. Durante la misma, se detectaron importantes oportunidades para vincular al sector privado argentino con la economía sudafricana, en términos de consolidación de la relación comercial y de identificación de áreas susceptibles de atraer inversiones productivas. Como resultado de estas reuniones se organizó la visita a la Argentina entre el 20 y el 24 de noviembre de 7 periodistas sudafricanos representantes de los más importantes medios de comunicación, especializados en el área económica.²⁸

En diciembre llegó a Buenos Aires una delegación parlamentaria sudafricana coordinada por el presidente del Comité de Obras Públicas del Parlamento, Sr Chikane -para estudiar proyectos públicos instrumentados por el Ministerio de Economía y por los gobiernos provinciales y municipales, así como la participación del sector privado en esos proyectos y para interiorizarse sobre la utilización de energía solar en áreas rurales y formación de Pymes manufactureras a bajo costo-.

En setiembre de 1996 en el marco del Encuentro Nacional de Exportadores Argentinos, se realizó en Buenos Aires un Seminario específico sobre Mercados no tradicionales que incluyó a Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda y la India. En el mismo se destacó el importante 13o lugar que ocupó ese país entre los destinos de las exportaciones argentinas. Asimismo viajó a Sudáfrica, entre el 13 y el 14 de diciembre el Dr Guadagni, Secretario de Industria, Comercio y Minería, para mantener entrevistas con empresarios del sector minero y discutir futuros emprendimientos en el país.

Finalmente cabe mencionar durante el corriente año la designación por parte del gobierno de Pretoria de un nuevo embajador en Buenos Aires, el Dr. Aubrey Xolile Nkomo. Esta era una asignatura pendiente, pues la embajada en Buenos Aires estuvo encabezada por un encargado de negocios desde la partida del anterior embajador en agosto de 1995. Aunque no se lo dijera oficialmente muchas conjeturas se tejieron frente a la ausencia del representante del más alto cuerpo diplomático.

El ámbito de las relaciones Multilaterales

A pesar del bajo perfil impuesto por la Administración Menem a la actuación argentina en los foros multilaterales con mayoría de países del llamado Tercer Mundo, durante este período la Cancillería muestra algunas instancias de participación en áreas multilaterales de cooperación sur-sur selectiva (tanto en la elección de temas como de países socios). Así, Buenos Aires fue sede entre el 5 y el 7 de noviembre de 1995 de la V Reunión Cumbre del Grupo de los 15 ²⁹, donde el Canciller Di Tella pudo intercambiar opiniones con representantes de los países africanos que lo integran: Zimbabwe -el presidente Mugabe-, Senegal -el

primer Ministro Habib Thiam-, el canciller de Argelia y el Ministro de Planeamiento de Nigeria. Del encuentro surgió un Comunicado Conjunto: “Cooperación Económica Internacional para el año 2000 y más allá” y se efectivizó el lanzamiento del Comité de Inversiones, Comercio y Tecnología, para promover un mayor acercamiento entre las 15 economías.

Asimismo, junto a Chile, Uruguay, Sudáfrica y Nueva Zelanda, la Argentina participó en 1995 de una reunión en Valdivia, donde fue creado el Grupo de Países de Zona Templada al Sur del Ecuador para tratar temas ambientales.

A fines de octubre del mismo año se realizó en Buenos Aires una reunión para fomentar la cooperación en áreas vinculadas a la seguridad en el hemisferio sur, en la cual participaron representantes de Sudáfrica, Australia y Nueva Zelanda. La segunda reunión tuvo lugar en febrero de 1997 en Wellington.

También en el ámbito multilateral se inscribe la participación argentina en la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur que será tratada en el apartado referido a las relaciones estratégico militares.

RELACIONES ESTRATEGICO MILITARES

Como se mencionara al inicio de este trabajo, las relaciones estratégico-militares se inscriben en un nuevo concepto de seguridad cooperativa, que apunta, en el caso de las vinculaciones con el Africa Subsahariana, a fortalecer las relaciones en el Atlántico Sur. El tradicional enfoque de seguridad restringido a los aspectos ideológico-militares se ha ido ampliando progresivamente hasta abarcar aspectos vinculados a la estabilidad democrática, el desarrollo económico y un medioambiente seguro.

Ya durante el primer tramo de la administración Menem se había producido un florecimiento de las relaciones entre las Marinas argentina y sudafricana,³⁰ centrado en el eje Atlántico Sur, con connotaciones cooperativas estratégico económicas.

En ese sentido aparecen coincidencias en 1992 tanto en el discurso del Canciller Di Tella en la Asamblea General de Naciones Unidas como en la postura del entonces Almirante Jorge Ferrer, quien, durante su visita a Sudáfrica concretó una serie de acuerdos.³¹ Por tanto, en este marco más general, y multilateral, voy a ocuparme de los operativos Atlas Sur y de la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZPCAS)

Los **Operativos Atlas Sur**, que se realizan cada dos años, incluyen ejercicios antisubmarinos, antiaéreos, maniobras tácticas, de reabastecimiento y tiros contra blancos de superficie y aéreos. Si bien la primera operación se realizó entre Argentina y Sudáfrica, en las siguientes participaron Brasil y Uruguay.³² En Atlas Sur I, la marina argentina realizó operaciones navales con su par sudafricana en aguas del litoral bonaerense, entre el 17 y el 28 de febrero de

1993. En tanto, entre el 17 y el 24 de mayo de 1995, junto a Brasil y Uruguay, Argentina intervino en Atlas Sur II, con ejercicios navales frente a las costas de Ciudad del Cabo. Luego los dos barcos de guerra argentinos, las Corbetas misilísticas ARA "Parker" y "Espora", visitaron por primera vez Walvis Bay -el más importante puerto de Namibia y el único de aguas profundas de la región- contando con la presencia de nuestro embajador en Zimbabwe. En mayo de 1997, el Jefe del Estado Mayor de la Armada, el Almirante Carlos Marrón visitó a su par sudafricano, vicealmirante Simpson Anderson, con motivo del 75 aniversario de la Armada Sudafricana. En esa oportunidad se realizó el Operativo Atlas Sur III, nuevamente junto a Brasil y Uruguay. Los buques argentinos también realizaron una escala en Namibia, en Walvis Bay.

La Zona de Paz y Cooperación del ATLANTICO SUR -ZPCAS³³- tuvo su origen en una iniciativa brasileña para reunir a los países del Atlántico Sur y prevenir la creciente militarización de la región, porque, como es sabido, a principios de los 80, el Atlántico Sur fue el escenario de algunos conflictos que contaron con la participación de potencias extrarregionales. Esta idea brasileña se concretó en la declaración que establece al Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación, que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de octubre de 1986, a través de la Resolución 41-11.³⁴

A partir de entonces se realizaron reuniones a pedido de la Secretaría General de Naciones Unidas a fin de avanzar en las múltiples posibilidades de cooperación y darle un contenido preciso a la resolución original. Hasta el presente se sucedieron cuatro reuniones de los Estados miembros: en Brasilia (1988); en Abuja, Nigeria (1990); en Brasilia (1994) y en Sommerset West, Sudáfrica (1996). Paralelamente la Asamblea General fue adoptando resoluciones que incorporaban las decisiones de las reuniones.³⁵

Desde su creación en 1986 la ZPCAS pasó por dos períodos, resultado tanto de los cambios sistémicos como de los procesos políticos y económicos domésticos que vivían los países a ambos lados del Atlántico. El quiebre más importante se produjo luego de la reunión de Nigeria, con el fin de la guerra fría. Los cambios en el escenario internacional y el fin del conflicto Este-Oeste alejaron las principales motivaciones que dieron origen a la creación de la zona. Como el Atlántico Sur había perdido la relevancia estratégico-militar que sostuvo durante la guerra fría y la zona carecía de un marco legal institucional, la iniciativa fue prácticamente abandonada.

Pero en 1992, le cupo nuevamente a Brasil revitalizar la idea modificando las prioridades y objetivos. El mundo de la post guerra fría demandaba un mayor énfasis en la cooperación. Esta idea pareció más atractiva en el marco de los cambios en la región, tales como la conclusión exitosa del proceso de independencia en Namibia, las negociaciones en Sudáfrica hacia una sociedad democrática y no racista, los esfuerzos coordinados para finalizar el conflicto angolano y la normalización de las relaciones diplomáticas entre Argentina y Gran Bretaña. Por otra parte, la creciente tendencia hacia la regionalización mostraba

que los países de la ZPCAS debían tomar medidas si no querían ser empujados hacia la periferia de la periferia: el Atlántico Sur podía proveer oportunidades para acciones comunes.

El cambio de percepciones -que las amenazas marítimas no eran más las tradicionalmente militares- ya había comenzado a reflejarse en la Resolución de Naciones Unidas de 1990 que retrabajó los objetivos iniciales de la ZPCAS reafirmando que la paz y la seguridad estaban interrelacionadas con el desarrollo³⁶. Por tanto, con el fin de la Guerra Fría los países de la costa oriental de América del Sur y occidental de África se han propuesto incrementar la cooperación en cuestiones económicas, sociales, medioambientales y culturales. En este sentido merece anotarse una expresión acuñada por los sudafricanos: “construyendo puentes en el Atlántico Sur” (Bridging the South Atlantic), a través del incremento de los lazos entre los miembros de la ZPCAS, con los países de la cuenca del Indico, de la SADC y MERCOSUR³⁷. Con el concepto de construcción de puentes a través del Atlántico Sur la Agenda se ha ampliado en el marco más general de la cooperación Sur-Sur. Pero se hace necesario aclarar que las chances de éxito aumentarán si, aún compartiendo el Atlántico Sur como área común, se plantean objetivos bien definidos y limitados a lo factible.

Si bien la Argentina acompañó a Brasil tanto en la iniciativa, como en la revitalización de la ZPCAS, sólo recientemente está demostrando un compromiso mayor -vinculado, en parte, al curso de las negociaciones con Gran Bretaña por el tema Malvinas³⁸-, a tal punto que Buenos Aires será sede en 1998 de la próxima reunión de la ZPCAS.

De tal forma, en la sesión inaugural de la 51a asamblea de la ONU el 23 de setiembre de 1996, el canciller Di Tella abogó por el inicio “de una nueva era en el Atlántico Sur” basada en la cooperación y en la eliminación de tensiones -haciendo alusión a las dilaciones en la resolución de la disputa de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes-. Di Tella puso énfasis en “el natural interés de la Argentina en el Atlántico Sur” que se refleja en la participación en la “zona de paz y cooperación de la región”. ...”Los Estados miembros de la zona nos hemos comprometido a respetar la soberanía e integridad territorial y a fomentar la democracia, los derechos humanos y las libertades civiles, así como a aunar esfuerzos en pro de la no proliferación y la desnuclearización y a cooperar en la lucha contra el narcotráfico”. ...”La Argentina está firmemente convencida de que debe iniciarse una nueva era en el Atlántico Sur, como área libre de tensiones, lugar de encuentro de culturas diversas comprometidas con los ideales humanistas y con el deseo común de progreso y bienestar”.³⁹

Nuevas formas de diplomacia: Las Misiones de paz en Africa y los Cascos Blancos

El objetivo primordial de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP) era detener los conflictos armados o prevenir su recurrencia y crear un medioambiente seguro para las negociaciones que llevarían a la resolución del conflicto. El fin de la guerra fría estableció nuevos parámetros y alejó muchas tensiones políticas que habían limitado el ámbito de aplicación de dichas operaciones. También trajo consigo la disminución de los conflictos interestatales y el incremento de los intraestatales. Así comenzó a surgir una nueva generación de operaciones militares de NU para cumplir con los compromisos de un Consejo de Seguridad más consensuado. Estas cumplen ahora funciones más variadas que incluyen desde las misiones convencionales de observadores y fuerzas de prevención y mantenimiento de la paz, pasando por la supervisión del cese el fuego entre fuerzas irregulares, asistencia para el mantenimiento de la ley y el orden, protección a la entrega de ayuda humanitaria, garantía de derecho de paso, hasta control de la aplicación de sanciones.⁴⁰

Esta segunda generación de tareas de mantenimiento de la paz requirió una ampliación del grupo de países cooperantes. En este marco la Argentina se ha insertado con una activa participación en diferentes operaciones en el mundo, entre las que se encuentra el continente africano. También en el espíritu de este nuevo protagonismo se incluye la Iniciativa Cascos Blancos, la cual fue propuesta por el presidente Menem en 1993 y aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994, con el apoyo de los países africanos. Tiene por objetivo combatir la pobreza y asistir a las poblaciones en emergencia, multiplicando los recursos humanos y materiales disponibles.

En el caso del **Sahara Occidental**, Argentina ha integrado la Misión de Naciones Unidas para el Referendum en el Sahara Occidental (MINURSO) cuyo objetivo es fiscalizar este postergado acto. Participa desde 1991 con 7 observadores militares aunque a mediados de 1995 los redujo a dos y en 1996 a solo uno. Sin embargo el dato más interesante lo constituye la intervención argentina en el **conflicto del Sahara Occidental**, bajo la supervisión de la Cruz Roja Internacional. Allí participó con una misión humanitaria para liberar 185 prisioneros de guerra marroquíes, en poder del Frente Polisario en la localidad argelina de Tindouf. Este rescate fue gestado secretamente por el embajador argentino y el norteamericano ante las Naciones Unidas, durante una misión a Argelia realizada en junio de 1995. El mismo fue concretado en noviembre, con un Boeing 707 de la fuerza aérea argentina y un Hércules C-130 de bandera norteamericana.

Nuestro país también participó con un observador militar en la misión de las Naciones Unidas para **Rwanda** (UNAMIR) desde noviembre de 1994 hasta diciembre de 1995. En 1996, ante la crisis producida en Zaire, como resultante del Conflicto en la Región de los Grandes Lagos, el presidente Menem manifestó

su disposición a contribuir con efectivos a la fuerza multinacional propuesta en el Consejo de Seguridad. Pero como se cambió el tipo de operación -de fuerzas de intervención a ayuda humanitaria- el 4 y 5 de diciembre de 1996 se envió a Rwanda, en respuesta a un llamado del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en ese país, una aeronave de la Fuerza Aérea Argentina para ayuda de emergencia consistente en frazadas, pastillas potabilizadoras de agua y galletitas secas. Viajó el Embajador Frigerio, titular de la comisión Cascos Blancos acompañado por una delegación de la comisión; dicho embajador mantuvo en Kigali reuniones con el representante del ACNUR, evaluando la participación de los Cascos Blancos en un proyecto de construcción de viviendas para los refugiados y en un proyecto sobre observación de su reinserción en sus lugares de origen. La delegación argentina visitó los campos de refugiados en Kigali y Kareense. En este marco, y aunque de carácter privado, merece también mencionarse la actividad humanitaria desarrollada por una ONG argentina, Médicos en Catástrofes, que trabaja en Rwanda, en un campo de Refugiados operado por el ACNUR.

Con respecto a **Angola**, Argentina ha participado en Unavem I, II y III. En la I, de 1988 a 1991 con 6 observadores militares; en la segunda fase, UNAVEM II, con 2 observadores militares y tres efectivos de gendarmería. Unavem III fue aprobada por Resolución 976 del Consejo de Seguridad, el 8 de febrero de 1995, participando Argentina con dos oficiales del ejército que integran el contingente brasileño -durante ese año Argentina suspendió el anunciado envío de tres lanchas rápidas y de hombres del ejército, por cuestiones presupuestarias-.⁴¹ Además se envió a Angola un equipo de Cascos Blancos para ayudar en la desmovilización y reinserción de grupos vulnerables víctimas de la guerra civil, participando en una fase vital del proceso de consolidación de la paz -proyecto con cofinanciación alemana-.⁴²

También en **Mozambique** la Argentina estuvo presente en una operación de mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, ONUMOZ, con observadores militares y una unidad hospitalaria móvil dotada de 40 efectivos (desde abril de 1993 hasta principios de 1995, fecha en que concluyó la misión). Asimismo nuestro país envió observadores al proceso eleccionario que culminó exitosamente en noviembre de 1995.

Finalmente, merece anotarse la mencionada cooperación con **Guinea Ecuatorial** -planteada en el marco de la Iniciativa Cascos Blancos- para brindar asistencia y asesoramiento a las autoridades educativas en la constitución de un cuerpo estable de docentes, capacitándolos en adelantados métodos de enseñanza y proveyéndolos de material educativo básico.

LAS RELACIONES COMERCIALES

Como mencionara en la introducción, a pesar de no existir estrategias para el continente africano en su totalidad, dado el bajo perfil que mantiene en las prioridades de nuestra política exterior, se observa cierta coherencia en las acciones selectivas. Esto es, la densidad en la relación político-diplomática está en relación directa con el nivel de las transacciones comerciales.⁴³ Los países del norte de África y Sudáfrica son tanto interlocutores y objeto de visitas oficiales y oficiosas recíprocas como principales socios comerciales en el área bajo estudio. Si bien este dato puede ser analizado desde el punto de vista de una adecuada utilización de los escasos recursos disponibles, también puede interpretarse como un desinterés y falta de iniciativa en la búsqueda de nuevos mercados, política esencial si se ha tomado la opción comercialista.

En las relaciones con África la balanza comercial es muy favorable a la Argentina: las exportaciones al continente comportan entre un 3 y un 4% de las exportaciones totales de nuestro país con perspectiva ascendente. Las importaciones son muy puntuales y menores al 1% de las importaciones totales.(ver anexo)

El comercio con los países del África Nordsahariana continúa incrementándose, con una balanza altamente favorable para la Argentina. Los productos exportados a estos países son similares, en tanto las importaciones difieren. Egipto es nuestro principal comprador (alimentos para animales, grasas y aceites animales y vegetales y cereales), con montos crecientes.⁴⁴ Le siguen en importancia Marruecos (grasas y aceites animales y vegetales y cereales), Tunes (alimentos para animales, grasas y aceites animales y vegetales y cereales), Argelia, con montos crecientes (grasas y aceites animales y vegetales) y Libia (cereales). Las importaciones más relevantes en cifras provienen de Marruecos (abonos) y Argelia (combustibles).

Con respecto al África Subsahariana, Sudáfrica es, lejos, nuestro más importante socio comercial, con compras similares en montos a las de Egipto y una balanza también favorable a la Argentina. Los principales productos exportados son: aceite de girasol y de soja, torta de aceite de girasol y soja, maíz, trigo, soja y mosto de uva. Las importaciones más importantes por los montos las constituyen los siguientes productos: carbón, herbicidas, maquinarias, equipo para soldar, papel, aceites derivados del petróleo y ananá enlatado. Desde la perspectiva sudafricana y según un informe de la Embajada argentina en Pretoria, nuestro país ocupa el puesto N° 24 de un total de 127 socios comerciales de Sudáfrica, y es el segundo exportador e importador latinoamericano luego de Brasil.

Las exportaciones al resto de los países del África Subsahariana muestran cifras muy bajas comparadas con Sudáfrica, en general menores al 10% de nuestras ventas anuales a ese país, hecho que lo convierte en el principal mercado de la subregión. Los montos más importantes provienen de nuestras ventas a Zaire, Mauricio, Kenya, Mozambique, Senegal, Angola y Nigeria. Los

productos exportados son: grasas y aceites animales y vegetales, cereales, productos editoriales y gráficos. Los montos importados del Africa Subsahariana (excluyendo a Sudáfrica) también son bajos y comportan principalmente combustible, maderas y manufacturas, tabaco y sucedáneos y metales.

Sin embargo, si al analizar nuestras relaciones comerciales con el Africa Subsahariana consideramos a los estados miembros de la SADC⁴⁵ en su conjunto, bajo el supuesto de un hipotético acercamiento con la subregión, desde la perspectiva de nuestras exportaciones las cifras nos muestran que los montos totales se acercan a los de las exportaciones argentinas a la región Nordsahariana, denotando así una cierta polarización de nuestras ventas al continente africano.

REFLEXIONES FINALES

A pesar del bajo y selectivo perfil de las relaciones bilaterales argentino-africanas, en el período bajo estudio se produjo una intensificación de los vínculos político-diplomáticos con el Africa Nordsahariana -a través de visitas de alto nivel y la firma de variados convenios de cooperación-, acompañando una balanza comercial crecientemente favorable.

En el caso del Africa Subsahariana, aparece claro lo que he denominado “política por impulsos”, es decir la puesta en práctica de un conjunto de iniciativas específicas, puntuales, aparentemente no conectadas, de corte comercialista, que parecería que no corresponden a ningún diseño general para con la región. Sudáfrica y la región del Africa austral podrían ser una excepción. Las vinculaciones argentino-sudafricanas han mantenido un perfil sostenido aunque por debajo de las posibilidades. Parecería ser una relación con “agendas cruzadas”, por el tipo de intereses que plantean ambos actores: por parte de Sudáfrica, aprender de la experiencia argentina en el proceso de reformas económicas; por parte de Argentina, atraer inversiones sudafricanas en el área minera y vender productos agroalimentarios.

Si bien existen muchos “nichos” por explorar para así profundizar las relaciones transatlánticas, no se debe olvidar que ambas democracias están viviendo procesos de reestructuración interna y reforma del Estado que así como ofrecen posibilidades de cooperación horizontal, también los enfrentan en la competencia para atraer inversiones externas y colocar sus productos de exportación.

En el marco de su política exterior Sudáfrica apunta a mejorar su inserción internacional priorizando los vínculos con los países desarrollados. Africa y la subregión están en segundo término, aunque en lo discursivo se las ubique en el primer lugar. En tercer término aparecen los países del sudeste asiático y la cuenca del Indico. Latinoamerica ha quedado rezagada, con poco resto en cuanto a las capacidades reales sudafricanas para desarrollar acciones conjuntas .

Por otra parte, Sudáfrica posee una historia de pragmatismo comercial muy fuerte, similar a Brasil, nuestro socio mayor en el MERCOSUR. Sin embargo nuestro vecino no ha escatimado esfuerzos en las relaciones con Sudáfrica, tanto en el ámbito diplomático como comercial, reflejándose este interés en la preparación de la visita del presidente Fernando H. Cardozo que incluyó un seminario conjunto realizado en Río de Janeiro el 24 y 25 de setiembre del año pasado. Es también Brasil quien ha promovido en el ámbito de la ZPCAS la revalorización del eje MERCOSUR-SADC, habida cuenta de sus relaciones con Sudáfrica, Angola, Mozambique y Namibia.

Por tanto, sería interesante avanzar en la evaluación tanto de las actuales instancias que involucren diferentes niveles de cooperación intrasudatlántica entre el Cono Sur latinoamericano y el africano como de las presentes y potenciales áreas.

Si bien la ZPCAS ofrece un marco general, continúa siendo una instancia de acercamiento que requerirá, para la concreción de sus proyectos, de decisiones políticas muy específicas por parte de sus miembros y de recursos económicos, que generalmente no disponen (como por ejemplo, para desarrollar la explotación de los recursos naturales o realizar el control y protección del medio ambiente marino -amenazado por la pesca descontrolada, por los derrames de petróleo o de desechos nucleares-). Muchas veces, los grupos económicos que podrían colaborar con financiamiento para avanzar en estos proyectos, son quienes se verían más perjudicados si los mismos se llevaran adelante, salvo que se los asociara en una estrategia de triangulación.

En cuanto a las posibles relaciones MERCOSUR-SADC, queda aún un largo camino por recorrer, sobre todo teniendo en cuenta las disparidades en los avances de estos procesos hacia la coordinación de políticas, particularmente dificultosos en el caso de la SADC. Quizás el primer paso podría darse en el fortalecimiento de relaciones bilaterales transatlánticas entre los socios mayores, como lo está haciendo Brasil y en menor medida Argentina, con respecto a Sudáfrica. La fórmula MERCOSUR-SADC podría comenzar a implementarse a partir de la coordinación de acciones conjuntas Brasil-Argentina hacia Sudáfrica y viceversa, con un probable efecto futuro de "spill-over". Aquí la cuestión sería avanzar en la decisión política de aprovechar los ámbitos de negociación intramercosur para concertar actividades de concertación que podrían incluir aprovechamiento conjunto de las embajadas en Africa, envío de misiones conjuntas, asociación en joint-ventures. Los datos de las exportaciones argentinas a la región nos están mostrando un camino a seguir.

Creo que de una vez por todas, Argentina debería adelantarse a los acontecimientos para diseñar políticas alternativas, que sin figurar en el tope de las prioridades externas puedan convertirse en opciones complementarias para una reinserción exitosa en el sistema internacional del 2000.

ANEXO

COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO AFRICANO (en miles de U\$S)

1- ARGENTINA-AFRICA DEL NORTE

	1994		1995		1996	
	X	M	X	M	X	M
Egipto	151493	3654	228526	1333	323328	1208
Marr	56128	2163	45137	6999	147137	18236
Tunez	29267	4549	26161	2546	90477	8092
Argelia	30213	14340	61060	18571	80641	25364
Libia	3638	22275	6118	26506	31584	12881
subtotal	270739	46981	367002	55955	673167	65781

2- ARGENTINA-AFRICA SUBSAHARIANA

	1994		1995		1996	
	X	M	X	M	X	M
Sudáfrica	180463	100369	337732	124474	246994	105029
Zaire	14409	—	4916	317	3308	679
Mauricio	9877	83	14237	281	10789	698
Kenya	7922	269	51814	581	16367	767
Mozamb.	7212	—	16812	1	6143	—
Senegal	5146	—	12612	116	8270	26
Namibia	4007	—	93	50	23	—
Angola	2999	—	19774	5820	38897	—
Tanzania	2897	—	4528	—	1990	6
Zimbabwe	2636	30	4151	2140	7615	3795
Congo	978	1548	885	85	1235	4
Nigeria	8607	40336	4694	42307	50202	23021

3- ARGENTINA-SADC

	1994		1995		1996	
	<i>X</i>	<i>M</i>	<i>X</i>	<i>M</i>	<i>X</i>	<i>M</i>
subtotales	224.870	100482	404.813	134.561	319790	110454

3- COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO

1994		1995		1996	
<i>X</i>	<i>M</i>	<i>X</i>	<i>M</i>	<i>X</i>	<i>M</i>
15839000	21590000	20893000	19999000	23811000	23762000

X= Expotaciones
M= Importaciones

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Como este artículo es una continuación del presentado en la obra del CERIR, La política exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato, Ediciones CERIR, Rosario, 1994, -La política exterior argentina hacia Africa, págs 311 a 335- el período bajo estudio abarca desde 1994 hasta el presente
2. Para el estudio de las relaciones con Africa se ha tomado como información de base las ediciones del Congreso de la Nación de los Mensajes anuales presidenciales a la Honorable Asamblea Legislativa, Buenos Aires, 1994, 1995, 1996 y 1997
3. En julio del año siguiente visitó Argentina el ministro tunecino de Turismo para participar en el II Salón Internacional de Turismo en Córdoba y en la comisión Mixta de Turismo.
4. Se firmaron los siguientes acuerdos: Memorandum de Entendimiento de Consultas Políticas entre ambas cancillerías e intercambio de notas reversales mediante las cuales se acordó suprimir las visas en pasaportes diplomáticos y de servicio. Se avanzó en proyectos de convenios en materia de cooperación judicial y se concluyó la negociación del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica. Recuérdese que el 30 de marzo de 1995 había entrado en vigor el Convenio Comercial Argentino-Tunecino, luego del intercambio de instrumentos de ratificación efectuado en Buenos Aires
5. Están en negociación acuerdos sobre Doble Imposición Fiscal, Transporte Aéreo, Cooperación Marítima y Fitosanitaria
6. También se firmó un Acuerdo de Cooperación entre la Federación de Cámaras de Comercio Egipcias y la Cámara de Comercio Argentina.
7. Paralelamente se continuó trabajando en la identificación de sectores interesados en tecnologías intermedias para agroindustria. Se avanzó en la negociación de un Acuerdo en materia de Sanidad Animal, un proyecto de acuerdo de cooperación en transporte marítimo y un proyecto de acuerdo de transporte aéreo
8. Durante la visita presidencial se firmaron los siguientes acuerdos y convenios: Convenio de Cooperación Turística, Acuerdo sobre Sanidad Animal e Higiene Pública Veterinaria, Acuerdo de Cooperación sobre Usos Pacíficos de la Energía Atómica, Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica, Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y Notas reversales sobre la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos Oficiales.
9. Se encuentran en negociación convenios en cuestiones Fitosanitarias, Veterinaria, Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, Transporte Marítimo y Acuerdo para evitar la Doble Imposición Fiscal
10. A tenerse en cuenta que en diciembre de 1993 fue cancelada el 75% de la deuda que este país tenía con la Argentina, en beneficio de un programa de ayuda a niños senegaleses del que participa UNICEF. Durante ese mismo año se firmó, el 6 de abril, un Convenio de Promoción Recíproca de Inversiones y durante 1995 se iniciaron tratativas para la venta de ganado en pie semental.
11. La condena de Argentina no conllevó el llamado de su embajador en Lagos, Norberto Basso, pues la Cancillería interpretó la conveniencia de seguir manteniendo las relaciones diplomáticas en los máximos niveles para presionar al Gobierno de Abacha en el sentido de acelerar el proceso de democratización.
12. El gigante angloholandés Shell, que extrae la mitad de su producción diaria de petróleo en Nigeria, expresó su profundo malestar por las ejecuciones pero no alteró sus operaciones en la zona
13. Aunque cabe mencionarse que fue recién en 1997 que este acuerdo dio frutos concretos, cuando el 12 de marzo asumió el GURN (Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional), bajo la presidencia de José Eduardo Dos Santos (MPLA) y la incorporación de cuatro ministros de la UNITA
14. También está en discusión un proyecto sobre cooperación en el ámbito agrícola en el que

- participarían técnicos del INTA
15. Sobre este tema ver mi trabajo sobre *Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el Proceso hasta Menem*, Ediciones CERIR, Rosario, 1995
 16. Argentina participó con observadores argentinos en las primeras elecciones multiraciales, entre el 26 y el 28 de abril de 1994
 17. La primera fue entre el 27 y 28 de agosto de 1993, como presidente de Sudáfrica
 18. En agosto de 1994 se había frustrado una programada visita por cuestiones de salud del presidente Mandela.
 19. En el Comunicado Conjunto los presidentes de Argentina y Sudáfrica manifestaron su total respaldo a las Naciones Unidas, en particular a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a la Iniciativa de los Cascos Blancos, a la Resolución de la Asamblea General sobre la Zona de Paz y de Cooperación del Atlántico Sur. Afirieron la necesidad de consolidar la democracia y las reformas económicas así como la conveniencia de promover la cooperación económica y comercial entre ambos Estados creando un clima favorable a las inversiones recíprocas. Se comprometieron además a concluir las negociaciones sobre promoción y protección de inversiones y lograr un acuerdo para evitar la doble tributación. Por su parte el presidente argentino expresó su reconocimiento por el importante apoyo de Sudáfrica para la designación de Buenos Aires como ciudad sede de la Secretaría Permanente del Tratado Antártico -aunque esta propuesta finalmente no prosperase-
 20. *Memoria detallada del estado de la Nación*. Jefatura de Gabinete de Ministros, 1 de marzo de 1996, Buenos Aires, 1996, Congreso de la Nación, pág 103
 21. "Menem y Mandela firman acuerdos de Cooperación" en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 25 de febrero de 1995
 22. El vicedirector Pahad en gira por varios países latinoamericanos es, de hecho, el Canciller sudafricano
 23. Cabe recordar que de acuerdo a las elecciones de 1994 y la anterior constitución, Sudáfrica posee un presidente, el Dr. Nelson Mandela y dos vicepresidentes, el Dr. Frederick De Klerk y el Dr Mbeki. Sin embargo, por disensos respecto a la nueva constitución aprobada en 1996, De Klerk renunció a su cargo ese mismo año.
 24. *Ubicando la relación entre Sudáfrica y la Argentina en el contexto de la globalización*, alocución pronunciada por el Vicepresidente de la República de Sudáfrica, Sr T. Mbeki ante el CARL, Buenos Aires, Argentina. 10 de setiembre de 1997
 25. Sin embargo, deberán requerir autorización las personas con intención de trabajar o estudiar, participar de eventos deportivos, obtener residencia permanente o desarrollar una profesión, como por ejemplo, prensa o docencia.
 26. Los mismos habían sido suspendidos en 1985
 27. Si bien la visita del embajador Hugo Porta, entre el 17 y el 21 de abril de 1996 estuvo vinculada a discutir sobre la candidatura de ambos países a los Juegos Olímpicos del 2004 -reunión con el Sr Chris Ball- Porta también tuvo entrevistas con Deon Du Plessis, director Gerente de Gauteng Newspapers, la cadena más importante de Diarios de Sudáfrica y con los Sres Brian Gilberston (GENCOR-Minera) y Dave Kenealy (Food Coop)
 28. "Business Report", separata económica de "The Star" principal y más tradicional diario de habla inglesa; "Beeld" principal diario de idioma afrikaans; "Business Day", importante diario especializado en economía y negocios; "Sunday Times" el dominical de mayor circulación; "South Africa Broadcasting Corporation", entidad monopólica de radio y TV ; "Financial Mail", revista semanal especializada en economía y negocios
 29. Si bien Argentina se retiró del Movimiento de Países No Alineados el 19 de setiembre de 1991, continúa participando del G 15, una estructura nacida en la IX Cumbre de Yugoeslavia, en 1989, como instancia de consulta y evaluación entre países en vías de desarrollo. El Grupo de los 15 aglutina a un conjunto de países en desarrollo de América Latina (7) de Africa (5) y de Asia (3). Se reúnen anualmente a nivel de jefes de Estado y de Gobierno para celebrar consultas y evaluar la situación internacional y la cooperación Sur-Sur. En forma

- paralela a los encuentros gubernamentales se realizan encuentros de empresarios, desarrollándose un foro y una ronda de negocios.
30. Merece recordarse que aún cuando las relaciones diplomáticas con Sudáfrica fueron cortadas entre mayo de 1986 y agosto de 1991, no había sucedido lo mismo con las vinculaciones existentes entre las respectivas marinas. Con la excusa de continuar las relaciones con su par sudafricano para sostener los ejercicios de comunicaciones transoceánicas, regulares desde los años 60, en el Consulado argentino en Sudáfrica se acreditó a un Capitán de Navío como Vicecónsul de Asuntos Marítimos, que en la práctica representaba al gobierno argentino
 31. 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, “Menen aceptaría una invitación oficial para visitar Sudáfrica”, en Diario *Clarín*, Buenos Aires, 25 de setiembre de 1992.
 32. Cabe mencionar que Sudáfrica es observadora en el AMAS, Area Marítima del Atlántico Sur, acuerdo firmado en 1967 entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay que tiene por objetivo la cooperación en el tráfico marítimo. Así mismo, desde junio de 1996 la armada sudafricana ha sido invitada por la norteamericana a participar en el ejercicio anual conjunto UNITAS, con barcos de EEUU, Sudamérica y Europa.
 33. Al presente, los Estados miembros de la ZPCAS son: Angola, Argentina, Benín, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Cote d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, Sao Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uruguay y Zaire.
 34. La Zona de Paz pertenece a ciertos regímenes comprehensivos que si bien aún no han sido totalmente definidos por el Derecho Internacional, pueden ser conceptualizados como “una región geográfica -concebida con la misma elasticidad y relativismo que el concepto de región utilizado en materia de proscripción zonal de las armas nucleares. Los Estados que se incluyen en ella, habida cuenta de las características de la región, reafirman su compromiso de no recurrir al empleo de la fuerza para resolver los conflictos que puedan existir, de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Derecho Internacional actual, se conviene desacelerar la carrera armamentista, se prohíbe el uso bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y que las potencias externas a la región se comprometen a no servirse de esa Zona para sus objetivos bélicos o armamentistas, de manera directa ni indirecta, en especial mediante la eliminación de las bases militares y de toda otra actividad que signifique una presencia armada permanente”; en GROS ESPIELL, *El concepto de Zona de Paz*, en PALMA, *Zonas de Paz*, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988, pag. 7.
 35. Res. 41/11 del 27/10/86 (se declaró ZPCAS a la región del Océano Atlántico situada entre África y América del Sur); Res. 45/36 del 27/11/90 (se reafirmó la cooperación en materia política, económica, científica, técnica y cultural); Res. 47/74 del 14 de diciembre de 1992; Res. 48/23 del 24 de noviembre de 1993; Res. 49/26 del 02/12/94 - ingreso de Sudáfrica; Res. 50/18 del 27 de noviembre de 1995; Res. del 14/11/96 (117 votos a favor y una abstención: EEUU).
 36. Ver Resolución de la Asamblea General de NU 45/36 del 27 de noviembre de 1990
 37. Presentación sudafricana a la Asamblea General de NU, 14 de noviembre de 1996. Información suministrada por la Embajada de Sudáfrica en Buenos Aires
 38. En este sentido vale mencionar que aunque obviamente el tema Malvinas no es tratado en este trabajo, impregna directa o indirectamente todas las cuestiones sudatlánticas en la política exterior argentina
 39. En Diario *La Nación*, Buenos Aires, 24 de setiembre de 1996

40. MACKINLAY, John and CHOPRA Jarat, *Second Generation Multinational Operations*, en DIEHL, Paul (edited by) *The politics of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1997, pag. 180
41. En el mes de mayo de ese mismo año, el comandante Aguirre de Gendarmería fue objeto de un atentado fatal mientras patrullaba las calles de Luanda con personal de NU.
42. Está en programación, con cofinanciación italiana, la formación de entrenadores en desminado.
43. En el análisis de las relaciones comerciales se ha considerado la información provista por la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, para los años 1994, 1995 y 1996
44. Nótese que nuestras exportaciones se duplicaron entre 1994 (151.493 miles de dólares) y 1996 (323.328 miles de dólares)
45. La Comunidad para el Desarrollo del Africa Austral (SADC) está conformada por Sudáfrica, Mozambique, Namibia, Angola, Tanzania, Zimbabwe, Lesotho, Zambia, Botswana, Malawi, Swazilandia, Mauricio,recientemente Zaire (actual República del Congo) y Seychelles.

CAPITULO IX

CONSENSOS MULTILATERALES Y DISENSOS BILATERALES EN EL REGIMEN ANTARTICO.

Miryam Colacrai de Trevisan

CONSIDERACIONES INICIALES

Al presentar el tema antártico en la obra anterior que cubría, aproximadamente, la primera parte del primer mandato presidencial de Menem, señalé que el mismo no ocupaba un lugar prioritario en el diseño de la Política Exterior Argentina pero sí constituía un “área de cuestiones”, que conserva un lugar relevante entre sus temas tradicionales. Ella se desenvuelve dentro de los márgenes de continuidad y rutina, entendiendo por esta última las acciones que se desarrollan en un marco de normalidad, - es decir en ausencia de conflicto- reproduciendo y profundizando la dinámica que le es característica.

Destacaba como lo más notable su singularidad en función de la pertenencia argentina al Sistema del Tratado Antártico, en su calidad de miembro consultivo y, por tanto, participante activo en su proceso decisorio, y al que luego responde con una planificación y ejecución de política exterior e interna que tiene una directa correspondencia con lo consensuado en aquél. Sostenía también en dicho trabajo que para nuestro país, el tema antártico se incluye dentro de la “agenda multilateralizada” de nuestra Política Exterior¹ en virtud de la pertenencia al Sistema del Tratado Antártico.

Esta nueva entrega cubrirá el período comprendido entre noviembre de 1993 y los comienzos de 1997. Dicho lapso, enfocado desde la perspectiva global del Sistema del Tratado Antártico, es particularmente significativo en cuanto al “*giro ambiental*” que ha tomado la cuestión antártica y, en lo institucional, podría inferirse alguna modificación - aunque no sustantiva- en lo relativo a sus mecanismos organizacionales. Esto queda de manifiesto especialmente en cuestiones como la anualización de las Reuniones Consultivas (anteriormente se celebraban cada dos años), el diseño de una estructura sencilla para dotar al Sistema de una Secretaría, como también en la diferenciación entre medidas, decisiones y resoluciones, en reemplazo de las tradicionales “recomendaciones”.

Para esta sección del trabajo, que se incorpora como un capítulo del nue-

vo libro, mi intención es realizar un monitoreo y evaluación de lo acontecido en el área durante el período señalado. Vale la pena indicar que , en gran parte , se trata de acciones que se vienen reproduciendo con continuidad - la participación en los foros antárticos, la implementación de medidas y el desarrollo de actividades antárticas, la dinámica de la cooperación internacional, entre otras - aunque renovándose y actualizándose.

A pesar del característico predominio de situaciones que conducen a la convergencia de posiciones, aparecen algunos disensos sobre los que es necesario dar cuenta, ya que ellos sustraen al análisis de la continuidad característica del Sistema Antártico.

Estas cuestiones desarticulan el panorama caracterizado por el consenso, al que hacía referencia anteriormente y, en la medida en que constituyen aspectos relevantes, acarrearán ciertas dificultades para acercar posiciones y complican la agenda de negociación del Sistema Antártico. A la vez, denotan un “área de cuestiones” que puede calificarse como conflictiva en la relación bilateral entre dos miembros plenos del Sistema como son Argentina y el Reino Unido , ya que los tiene a ambos como sus principales protagonistas. Las dificultades en torno a la elección de la sede que habrá de tener una eventual “secretaría” del Tratado Antártico y la problemática relativa a los recursos pesqueros que se hallan comprometidos dentro del área que cubre la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, se encuentran en el centro del debate.

Por otra parte creo necesario resaltar que, desde mi punto de vista, representan una “vinculación de temas” con la problemática de Malvinas e islas del Atlántico Sur, que como sabemos es , particularmente sensible para Argentina. Esa relación que pareciera hoy establecerse, se había tratado de evitar desde la firma misma del Tratado Antártico para permitir que cada uno conserve su “identidad” y , como consecuencia de ello, su propio ámbito de negociación .

Realizadas estas consideraciones generales , en **primer lugar** y teniendo en cuenta que el “régimen antártico” y la “política inter-méstica argentina”² dentro de él, está más ligada a las continuidades, me dedicaré a relevar y evaluar diversas medidas aplicables a la región , así como las acciones que denotan una profundización del nivel de la cooperación internacional y regional existente hasta el presente.

En un **segundo momento**, continuaré el desarrollo temático destacando aquellos aspectos donde se observan dificultades para el logro del consenso y, subrayaré algunas situaciones conflictivas a nivel bilateral.

Finalmente, esbozaré algunas reflexiones con la intención de dejar planteados potenciales escenarios futuros donde se desenvolverá la cuestión antártica para la Argentina.

A- LOS HECHOS QUE REFLEJAN CONTINUIDAD Y PROFUNDIZACION DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN EL REGIMEN ANTARTICO.

El año 1994 marca para Argentina la permanencia ininterrumpida durante noventa años en Antártida, dado que el 22 de febrero de 1904, nació el primer establecimiento permanente en la isla Laurie, del grupo de las Orcadas del Sur.

Este dato es por sí mismo significativo aunque sólo constituye un eslabón en la cadena de acontecimientos y acciones que dan muestra de la actividad nacional desplegada en la región, cuyas primeras manifestaciones pueden rastreadse desde el siglo XIX.

Otros parámetros para componer una línea de continuidad, están vinculados directamente con la participación argentina en los diversos foros que integran el Sistema del Tratado Antártico así como en reuniones multilaterales de diverso tipo donde este tema sea objeto de atención.

La dinámica que han adquirido las actividades de coordinación así como el cumplimiento de lo consensuado, permiten inferir que estamos en presencia de un Régimen que genera mayores niveles de compromiso entre las Partes, fruto de la aplicación de la lógica de la cooperación antártica y del fomento de actividades de investigación científica dentro de ese marco.

A continuación y, dentro de ese mismo esquema, particularizaré aquellos esfuerzos que vienen llevando a cabo desde 1990 los estados latinoamericanos con intereses antárticos, cuyos propósitos tienden a hacer más fluido el intercambio de información, así como coordinar planes de acción y programas de investigación a desarrollar en la región.

1. PARTICIPACIÓN ARGENTINA EN LOS FOROS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DEL TRATADO ANTÁRTICO

1.1. Reuniones Consultivas

La práctica de las Reuniones Consultivas y la manera en que se desenvuelve su proceso de toma de decisiones, constituye una de las características salientes del funcionamiento del Sistema del Tratado Antártico.

Su evolución nos coloca, para el período que cubre este trabajo, ante la **XVIII Reunión Consultiva** celebrada en Kyoto (Japón) entre el 11 y el 22 de mayo de 1994. De los diversos temas abordados, la mayor atención estuvo centrada en el Protocolo del Medio Ambiente Antártico y cuestiones relativas al turismo y actividades no-gubernamentales.

Un dato que conviene recordar es la relevancia que han adquirido los te-

mas ambientales y la aplicación de medidas al respecto en la etapa previa a la puesta en vigencia del protocolo mencionado. Como parte de este compromiso, se incorpora una dinámica que llevará a que las próximas reuniones consultivas se dediquen, en primer lugar, al tratamiento de los aspectos de la protección ambiental en el ámbito del Grupo Transicional de Trabajo del Medio Ambiente (TWEG) y, a posteriori sus recomendaciones sean elevadas al plenario.

Fruto de esta Reunión, la *única recomendación aprobada es la relativa a Actividades Turísticas y No gubernamentales*. Ella se enmarca dentro de la preocupación por reducir al mínimo el impacto ambiental que dichas actividades pueden causar. Por ello advierte sobre la necesidad de monitorearlas, como así también de ser más precisos en la regulaciones aplicables, profundizando la información y educación de los visitantes y, a su vez, promueve el establecimiento de mayores exigencias para los operadores turísticos en el cuidado del ambiente antártico. De esta manera, aunque el Protocolo Ambiental aún no cuenta con la totalidad de las ratificaciones necesarias para su entrada en vigencia- detallaré más adelante el estado del proceso ratificatorio-, ha habido consenso entre las Partes para comenzar a aplicarlo voluntariamente, de manera de contribuir progresivamente a la reducción de los impactos ambientales en el medio antártico.

Por su parte, la **XIX Reunión Consultiva del TA**, que tuvo lugar en Seul, Rep. de Corea, del 8 al 19 de mayo de 1995, permitió incorporar una serie de innovaciones a la operatoria del propio sistema, modificando la metodología anterior por la cual las Partes, luego de consensuar cuestiones, procedían a plasmarlas en “recomendaciones”. En este caso se las transforma en tres tipos diferentes, que responde a la *naturaleza de la cuestión que se trate y al grado de mandatoriedad de lo acordado*. De esta manera aparecen: *Medidas, Decisiones y Resoluciones*.³

Dentro del marco de negociaciones de dicha reunión comenzó a sesionar el Grupo de Trabajo Transicional sobre Medioambiente y continuó sus deliberaciones el Grupo de Expertos Legales con miras a lograr un texto definitivo de Anexo sobre Responsabilidad en materia ambiental. Es necesario recalcar, como en la reunión anterior, un marcado sesgo medioambiental. Los temas que más preocupan están relacionados con el turismo antártico, áreas protegidas, impacto ambiental de las actividades realizadas dentro del área del TA, relaciones de las normas del TA y de otros instrumentos que tienen en cuenta los aspectos ambientales.

También en esta reunión, **Argentina** presentó un informe de las inspecciones realizadas - conforme al art. VII del TA- en las estaciones King Sejong (Rep. de Corea), Rothera y Signy (Reino Unido). A su vez, Estados Unidos hizo lo propio en la base argentina Orcadas.⁴

Además de los dos grupos de trabajo que vienen reuniéndose con asiduidad, uno que tiene a su cargo el análisis de los aspectos organizativos de la futura Secretaría del Tratado Antártico y otro que congrega a los expertos legales para discutir un anexo sobre “responsabilidad” en el marco del Protocolo, se iniciaron las tareas del Grupo Transicional sobre Medio Ambiente. Por el momento,

éste cumple funciones similares al Comité para la Protección Ambiental, cuya puesta en acción depende de la entrada en vigor del Protocolo.

La XX Reunión Consultiva del Tratado Antártico que se desarrolló en Utrecht (Países Bajos) entre el 29 de abril y el 10 de mayo de 1996 ofrece una línea de continuidad con las reuniones anteriores dada fundamentalmente por las cuestiones ambientales. En este continuum también se inscribe la situación de amplio apoyo de la casi totalidad de las Partes Consultivas para el establecimiento de la sede de la Secretaría del Tratado Antártico en Buenos Aires. Sólo el Reino Unido mantiene, al respecto, una “reserva oficiosa”, según da cuenta nuestra Cancillería⁵. Sobre ello volveré en otra sección de este trabajo.

La *centralidad que ha adquirido la temática ambiental*, tal como he señalado anteriormente, puede verse claramente en el tenor de los aspectos tratados, las propuestas acerca de los procedimientos para las evaluaciones de impacto ambiental aplicables a las diferentes actividades en la región, así como lo atinente al archivo e intercambio de la información respectiva. En este sentido resulta interesante el aporte realizado por Nueva Zelanda con relación al seguimiento de la evaluación medioambiental global y la propuesta de creación de una “red de funcionarios ambientales”.

En lo que respecta al Protocolo para la Protección del Medio Ambiente Antártico, conocido también como Protocolo de Madrid (1991), han transcurrido cinco años desde su firma y aún no se ha completado en su totalidad el proceso de ratificación, que se ha venido dando con cierta lentitud. Hoy se está a la espera que Japón concrete el trámite respectivo, ya que es la única Parte Consultiva que resta hacerlo.

Mientras tanto, desde 1994, se ha venido trabajando arduamente en el contexto de reuniones de expertos jurídicos de las Partes Consultivas, con la finalidad de negociar un nuevo anexo al Protocolo. Este habrá de contener un “régimen de responsabilidad” por daños al medio ambiente antártico, el cual perfeccionaría significativamente la implementación de sus principios.

Es necesario recordar que los anexos al Protocolo, por expresa disposición del art.9, “constituirán parte integrante del mismo”. Los temas contemplados en cada uno de ellos, respectivamente, son los siguientes :

I. Evaluación del impacto sobre el medio ambiente.; II. Conservación de fauna y flora antárticas; III. Eliminación y tratamiento de residuos; IV. Prevención de la contaminación marina; V. Protección y gestión de zonas.

1.2. Otras reuniones dentro del marco del Sistema Antártico y en diversos foros multilaterales conexos.

Ya se han instalado como una práctica permanente las reuniones anuales

del Consejo de Administradores Antárticos Nacionales (**COMNAP**) y del Comité Permanente sobre Logística y Operaciones Antárticas (**SCALOP**). De todas maneras y de acuerdo con algunas discusiones producidas en la XX Consultiva del T.A., celebrada en Utrecht, será interesante seguir la evolución que pueda tener el foro de COMNAP, ya que se plantean algunas dificultades para mantenerlo como tal. Ello se debe a que , algunas Partes del Tratado Antártico consideran que , en muchos casos, superponen esfuerzos con las Reuniones Consultivas.

Como puede verse, se multiplican las reuniones de expertos, de responsables del desarrollo de los respectivos programas nacionales y operaciones logísticas, puesto que de ellos depende la materialización de las actividades que tienen lugar en el espacio antártico. Ello conduce a una mayor densidad de contactos e intercambios, pero implica a su vez, un costo creciente para los gobiernos si pretenden garantizar la participación de sus funcionarios y delegados en todos los foros de discusión.

Por su parte, las reuniones del **SCAR** (Scientific Committee of Antarctic Research- Comité Científico de Investigaciones Antárticas) que, como sabemos , precedió al mismo Tratado Antártico, producen informes que luego son evaluados en las Reuniones Consultivas. Así por ejemplo resulta de gran relevancia que en la XXII Reunión de este organismo, celebrada en Roma en 1994, se acordara *“promover una mayor coordinación entre los diversos organismos que realizan investigación científica en Antártida”*.

En lo que respecta a la **Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA)**, anualmente se celebran en Hobart (Australia) las reuniones de la Comisión y de su Comité Científico. Es importante hacer notar que se renuevan en sus consideraciones diversas medidas de conservación, así como el monitoreo de capturas producidas dentro del área de aplicación de la Convención.

Este ámbito de negociación reviste una importancia indiscutible, sobre todo si se tiene en cuenta que, por el momento, los “recursos vivos marinos” son el factor fundamental cuando se hace referencia a la explotación económica permitida en la Antártida . Sólo el turismo , aunque en mucho menor medida, se ubica como otra alternativa económica, en este caso, en el ámbito de los servicios.

Como ya he anunciado previamente, me detendré a analizar en un apartado especial los disensos producidos, en la “issue area” relativa a los recursos vivos marinos. Dicha situación conflictiva tiene como protagonistas esenciales al Reino Unido y a la Argentina, y de manera concurrente a otros estados que, como en el caso de Chile , se han visto perjudicados por medidas unilaterales británicas en el área de las islas Georgias del Sur, que se encuentran dentro del ámbito que cubre “la Convención”.

Dada la multiplicación creciente de factores que deben tenerse en cuenta para enfocar integralmente la región antártica, el tratamiento de algunos temas específicos se desarrolla en **ámbitos que, aunque no son propios del Sistema del Tratado Antártico, son conexos con aquél.**

Dentro de ese esquema, merece destacarse la celebración de la Segunda Reunión del grupo de trabajo permanente sobre cooperación en Antártida, perteneciente a la **Organización Hidrográfica Internacional**, que se desarrolló en Buenos Aires, entre el 4 y el 6 de julio de 1994. En esa ocasión se promovió la implementación de un esquema de cartas internacionales para la Antártida, a fin de contribuir a la seguridad de la navegación y evitar la dispersión de esfuerzos para la realización de este tipo de cartas. En la reunión participaron representantes de nuestro país y de Alemania, Chile, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Reino Unido y Uruguay.

1.3. Un foro latinoamericano para la Antártida: Las Reuniones de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL)

Si bien este tema podría quedar comprendido en el contexto más amplio de los foros antárticos desarrollados anteriormente, creo importante asignarle a la relación con los países latinoamericanos que realizan actividades en la Antártida, un espacio especial para su análisis.

Como señalara en nuestra obra anterior, desde 1990 y a instancias de una primera convocatoria realizada por el Director Nacional del Antártico de Argentina, se han venido celebrando las Reuniones de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL). Ellas han tenido lugar en:

I. Buenos Aires (1990); II. Montevideo (1991); III. Quito (1992); IV. Lima (1993); V. Brasilia (1994); VI. Punta Arenas (1995); VII. Ushuaia (1996) y la próxima está anunciada para 1997, a realizarse en Montevideo.

A través de este nuevo foro, es posible intercambiar opiniones y propuestas entre quienes, precisamente, tienen a su cargo “administrar” y controlar el desarrollo y los resultados de las diversas actividades que se realizan en cumplimiento de las políticas antárticas de los respectivos países.

Una iniciativa interesante ha sido incorporada a partir de la **VI RAPAL** desarrollada en Punta Arenas, durante la última semana de marzo de 1995⁶, relativa a la realización de seminarios científicos. Con el objeto de intensificar la cooperación e integración de la investigación en la Antártida y sus ecosistemas dependientes y asociados, se llevó a cabo un Seminario sobre “Protección de los Ecosistemas Americano y Antártico.

Entre sus diversas consideraciones pueden rescatarse dos sugerencias claves: la primera de ellas está referida a la necesidad de definir operacional y multidisciplinariamente, a escala regional, qué se entiende por “Ecosistemas dependientes y asociados al ecosistema antártico”. No olvidemos las recíprocas influencias entre el Continente Sudamericano y la Antártida, habida cuenta de la cercanía entre ambos, mayor a la registrada con relación a otras regiones del hemisferio sur.

La otra apunta a la necesidad de establecer programas multinacionales latinoamericanos sobre protección del medio ambiente, sobre vigilancia ambiental,

para cuya realización podría gestionarse apoyo financiero internacional , al cual se podría apelar a partir del carácter regional que habrían de tener esos emprendimientos.

La relevancia que se le ha asignado a la realización de este tipo de reuniones científicas previas a la RAPAL, ha sido reconocida en sus recomendaciones de manera tal que, previo a las próximas reuniones se desarrollará un Seminario de similares características al ya señalado, reforzando así el diálogo entre Política y Ciencia.

La **VII RAPAL** llevada a cabo en Ushuaia (5-7 de junio de 1996) avanzó en los temas que han concitado mayor atención entre las delegaciones de los países latinoamericanos con intereses antárticos, lo cual nos permite observar la continuidad de sus preocupaciones en lo relativo a cooperación científica regional. Particularmente se le está dando énfasis a la elaboración de una base de datos, al establecimiento de un sistema de intercambio de información turística, a la elaboración de programas multinacionales latinoamericanos de análisis ambiental así como el fomento de la cooperación entre investigadores que permita arribar gradualmente a la elaboración de un Programa Regional, que en su fase de implementación pueda realizarse conjuntamente. Es importante también tener en cuenta la atención prestada a diversos aspectos de medicina antártica, de manera que se pueda contar con apoyo médico y transporte entre las diversas estaciones así como el empleo de un protocolo común para la realización de evaluaciones médicas. Todo ello, sin duda, promueve la colaboración en temas muy concretos y de gran necesidad, en apoyo de quienes efectivamente viven durante períodos cortos o con carácter anual desplegando actividades en la región. Este nuevo espacio generador de consenso entre los países latinoamericanos en su quehacer antártico, contribuye a incrementar el intercambio de experiencias y alienta la cooperación. A su vez, son promotores de nuevas ideas, metas y propósitos que, cuanto más modestos son en su definición tienen mayores posibilidades de llevarse a la práctica, como se ha venido dando hasta ahora.

Seguramente, el avance de la puesta en marcha del Protocolo Ambiental y sus requerimientos de utilizar la tecnología adecuada, la necesidad de generar actividades "cada vez más limpias" y la optimización del uso de instalaciones, operará como un factor de aceleración de los esfuerzos de cooperación que han quedado de manifiesto en las reuniones mencionadas.

2. Incremento y consolidación de la cooperación en la Antártida.

La dinámica del Sistema del Tratado Antártico está asentada, indudablemente, sobre el principio de la cooperación internacional. Esta, además de garantizar el intercambio de información, también se materializa en el desarrollo de programas científicos, muchos de los cuales mantienen una importante línea de continuidad.

En el caso argentino se están desarrollando actividades de investigación

científica en el marco de proyectos o acuerdos de cooperación científica y técnica con Austria, Bulgaria, Japón, Estados Unidos, Italia, Suecia, Francia, Polonia, España, Australia, Alemania, Reino Unido, Uruguay, Canadá y Finlandia. Además se encuentra muy avanzada la negociación de un convenio de cooperación antártica con Brasil y, más recientemente, a instancias de la India, se ha iniciado un proceso de consultas para diseñar un proyecto de cooperación científica con nuestro país.

También los vínculos entre países al más alto nivel, es decir entre presidentes o jefes de gobierno, como entre funcionarios de las Cancillerías, Ministros de Ciencia y Tecnología, suelen ser generadores de acuerdos-marco, que propician o ratifican compromisos anteriores de cooperación en materia antártica.

Algunos avances producidos en estos últimos años, específicamente, dentro del contexto latinoamericano, apuntan a consolidar la cooperación y proporcionar consensos a escala regional. Algunos ejemplos ilustran esta apreciación⁷. En ocasión de la visita presidencial a Chile, el 26 de agosto de 1994, los Jefes de Estado de **Argentina**, Carlos S. Menem y de **Chile**, Eduardo Frei, suscribieron una declaración conjunta en la que el presidente chileno reiteró el apoyo de su gobierno a la candidatura de nuestro país para la Secretaría Permanente del TA. Asimismo en la citada declaración destacaron la importancia de la CCRVMA (Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos) con el fin de asegurar la adecuada protección de dichos recursos, enfatizando la necesidad de fortalecer la aplicación de sus normas y el funcionamiento de sus órganos.

Durante la visita del presidente de **Ecuador**, Sixto Durán Ballén, a Argentina, entre 12 y 14 setiembre de 1994, ambos mandatarios firmaron un comunicado conjunto en el que expresaron la intención que sus países fortalezcan más su colaboración en foros y actividades antárticas. En esa ocasión, el presidente Menem agradeció el apoyo de Ecuador a la designación de Buenos Aires para la Secretaría Permanente del Tratado Antártico.

En el marco de la visita presidencial realizada a **Perú**, el 10 de noviembre de 1994 fue firmado en Lima por los Ministros de RREE de Argentina y Perú un Acuerdo Marco de Cooperación en materia antártica. Asimismo los presidentes de la Argentina y Perú en una declaración conjunta expresaron su confianza en que Argentina sea la sede del Tratado Antártico.

La presencia del tema antártico en acuerdos-marco, visitas presidenciales y otro tipo de vínculos oficiales entre los gobiernos, puede ayudarnos a inferir que desde el área respectiva de la Cancillería argentina, se desarrolla una intensa actividad para que esta cuestión esté siempre presente en la mesa de negociaciones y constituya un punto de atención en la agenda de las relaciones bilaterales. Estos compromisos luego se hacen explícitos, también, en el marco de las Reuniones Consultivas.

Hasta aquí hemos tenido oportunidad de poner énfasis en aquellos aspectos de la dinámica antártica donde prevalece el consenso. Sin embargo, no pue-

de obviarse, dada su magnitud, la existencia de diferencias importantes que se ponen de manifiesto en diversos temas de la relación bilateral con el Reino Unido.

B. LOS SINTOMAS DEL DISENSO: ALGUNAS CUESTIONES ALGIDAS EN LA RELACION BILATERAL ARGENTINO-BRITANICA

El disenso, sobre el cual he hecho alguna referencia general en otras páginas requiere atención, ya que afecta a dos temas de relevancia, sobre todo para la etapa actual de evolución del Sistema Antártico.

1. El tema de la “secretaría” del Tratado Antártico y la propuesta argentina

La posibilidad de dotar al Tratado Antártico de una secretaría permanente - aunque de características modestas , con funciones acotadas a la coordinación de información y con staff y presupuesto reducido- ha sido objeto de tratamiento desde hace algunos años en el seno de las Reuniones Consultivas. Este proyecto recibió el ofrecimiento concreto de Argentina en la XVII Consultiva celebrada en Venecia entre el 11 y 20 de noviembre de 1992 , postulándose como sede (cuya ubicación sería la ciudad de Buenos Aires). Dicha propuesta contó con el apoyo de la casi totalidad de los Estados que constituyen, por su membresía plena, el núcleo de los decisores. La única excepción para que esta propuesta obtuviese el consenso ha sido el Reino Unido.

El tratamiento del tema fue reiterado en otras oportunidades, y de la misma manera, se enfrentó con la consiguiente negativa británica. Un dato que merece recordarse es que también Estados Unidos había hecho idéntica oferta, teniendo en cuenta su carácter de Estado depositario del Tratado de Washington. No obstante, en 1994 retiró su candidatura, situación que dejó claramente en evidencia que la única proposición que quedaba en pie era la de Argentina. Las adhesiones recibidas por parte de las delegaciones de nuestro país en diversas reuniones, cubrían en toda su amplitud el variado espectro de Estados Consultivos del Tratado Antártico, reiterándose sistemáticamente la oposición británica.

Esta situación, me inclino a pensar, ha llevado a un punto de virtual estancamiento la cuestión de la sede. No obstante y aunque uno pueda dudar si el paso del tiempo puede debilitar o entibiar algunas posiciones, es interesante relevar cómo en sucesivas reuniones algunas delegaciones tienden a ratificar su apoyo a la propuesta de nuestro país.

No cabe dudas que, lograr la sede del Tratado Antártico en Argentina sería importante para el grupo de países latinoamericanos y, a la vez, emularía la tendencia que se ha venido marcando últimamente con la asignación de sedes en el hemisferio sur, por ejemplo la Convención para la Conservación de los Re-

cursos Vivos Marinos Antárticos (cuya Comisión, como ya he señalado, tiene sede permanente en Hobart) y como lo había sido también Wellington en la abortada Convención para la Exploración y Explotación de los Recursos Mineros Antárticos. Puede encontrarse cierta lógica en dicha elección, donde el criterio parecería ser el de la mayor cercanía que estos puntos geográficos tienen con relación a la Antártida.

Tomando en cuenta la evolución más reciente que ha tenido el tratamiento del “tema secretaría” , es oportuno señalar que en la **XX Reunión Consultiva**, celebrada en Utrecht entre el 29 de abril y el 10 de mayo de 1996, se realizaron algunas precisiones acerca de “modalidades organizativas” del Sistema del Tratado Antártico.

Sobre la base de los debates que se han venido dando, los aspectos salientes que será necesario consensuar tienen que ver con : la condición de la Secretaría (personalidad jurídica en virtud del derecho nacional o internacional), funciones, personal, contribuciones al presupuesto, privilegios e inmunidades.

Hasta aquí uno de los temas de tratamiento multilateral que no logra el consenso requerido en el proceso decisorio del Sistema del Tratado Antártico, por existir un disenso bilateral entre Argentina y el Reino Unido producto de un entrecruzamiento peligroso con la cuestión Malvinas. A la vez, tampoco puede ignorarse que en el imaginario británico, también estarían presentes los reclamos de soberanía territorial pre-existentes al Tratado Antártico que se superponen con los argentinos.

2. Cuestiones de pesca dentro del área de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

En este apartado, haré referencia a una segunda cuestión de singular envergadura, que también pone en evidencia un nivel de conflictividad en las relaciones argentino-británicas, que viene a complicar o a desdibujar la imagen del Sistema Antártico como un régimen donde predomina el consenso y el balance en la adopción de decisiones.

a. Notas para entender el “centro” de la disputa argentino-británica

Antes de pasar a analizar la secuencia de hechos que han ido complicando la situación de las pesquerías alrededor de las Islas Georgias del Sur, creo conveniente hacer explícitas algunas consideraciones.

En primer lugar, incluiré este tema como parte de la “Cuestión Antártica” sobre la que versa este trabajo, aún conociendo que Georgias es parte del paquete de Malvinas e islas del Atlántico Sur. Además se ha convenido que, por su especificidad, no aparezca en el capítulo de este libro dedicado a aquella problemática. Ello se fundamenta en el hecho que, como se trata de uno de los temas

relativos a los recursos vivos marinos que se encuentran dentro del espacio delimitado por la llamada “convergencia”, gozan de la regulación respectiva según lo dispuesto en la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA).

Para una mejor comprensión de lo dicho, creo oportuno detenerme en algunas referencias importantes al respecto. Como parte de lo que se ha dado en denominar “Sistema del Tratado Antártico”, el 20 de mayo de 1980 se adoptó la CCRVMA (en vigencia desde 7 de abril de 1982). Como dicha Convención regula los recursos vivos, se creyó que la delimitación de su área de aplicación no podía ser el resultado de una negociación política, o responder a un límite ya convencionalmente aplicado por el Tratado Antártico (el de los 60^º lat. sur) sino respetar las denominada “convergencia antártica”, que constituye una frontera natural demarcada por las mismas especies vivas y por características particulares relativas a la salinidad y temperatura del agua. La CCRVMA se extiende, entonces, más allá del límite fijado por el Tratado Antártico, llegando hasta la “convergencia antártica”, lo que permite proteger las especies antárticas y subantárticas dependientes. Esta línea imaginaria, no es regular y tiene ascensos y descensos que, en muchos casos, ascienden hasta los 50^º latitud sur. Esto hace que, precisamente, islas subantárticas como Sandwich del Sur y Georgias del Sur, entre otras, queden comprendidas dentro de ese espacio regulado.

Para aportar en la real comprensión de este tema, es necesario remarcar que la declaración del Presidente en el Acta Final firmada el 20 de mayo de 1980, al cierre de la Conferencia que dio origen a la CCRVMA, fue integrada al resto de los compromisos asumidos por las Partes Contratantes en dicho convenio. Este documento contiene algunas cuestiones, que para nuestro caso, resultan particularmente relevantes.

Francia planteó en la Conferencia una situación de “excepción” con relación a la aplicación de las disposiciones de la CCRVMA a las aguas adyacentes a Kerguelén y Crozet, islas sobre las cuales posee soberanía. Su objetivo fue que se le reconociera que su competencia sobre ellas se mantendría intacta pudiendo gozar de su soberana decisión para adoptar medidas nacionales y/o excluyéndolas, a su pedido, de la zona de aplicación de cualquier medida específica que adopte la Comisión.⁸

Cabe aclarar que la Declaración menciona las islas francesas pero es extensiva, según lo estipula el apartado 5 de la misma, cuando habla de “las aguas adyacentes a otras islas dentro de la zona de la Convención sobre las cuales **“una soberanía de Estado”** es reconocida por todas las Partes Contratantes.⁹

Irremediablemente, la interpretación que hace el Reino Unido con relación a la aplicación de esta declaración de la Convención, y la que hace Argentina difieren en un punto álgido, y a la vez, esencial a la cuestión. Mientras el primero considera que puede obrar unilateralmente en el área mencionada, **Argentina** reafirma su posición en el hecho que no puede pasarse por alto **“la existencia de una disputa reconocida internacionalmente relativas a la soberanía de**

Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur”.

Esto significa lisa y llanamente que no corresponde tomar medidas unilaterales sino las que emite la propia Convención.

b. Sucesión de medidas unilaterales y profundización del disenso

Como ya he señalado en la obra anterior¹⁰, la declaración británica del 6 de mayo de 1993 por la cual extendía su control de 12 a 200 millas alrededor a las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, creando una zona de protección pesquera similar a la de Malvinas, fue objeto de una protesta argentina.

El 7 de mayo de 1993 el gobierno de la República Argentina emitió una declaración rechazando la extensión por el gobierno del Reino Unido de su alegada jurisdicción en relación a espacios marítimos circundantes a las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur y recuerda que esos territorios forman parte de la disputa de soberanía que las Naciones Unidas reconoce y mantiene bajo consideración.¹¹ Además instó a afianzar los esfuerzos dentro de “la Convención” para lograr una efectiva conservación de los recursos ictícolas. Tampoco descartaba la Cancillería argentina la posibilidad de presentar el caso en el seno de la propia Convención, si estas medidas unilaterales se llevaban a la práctica.

c. 1996: La política de “hechos consumados” se traslada al área de la Convergencia Antártica: el caso de la captura de buques pesqueros

El 24 de enero de 1996 el gobierno británico presentó, por intermedio de su Embajada en Argentina, una nota informativa en la Dirección de Antártida en la Cancillería sobre las actividades pesqueras que realizaba el buque “Estela” de bandera argentina, en aguas cercanas a las islas Georgias del Sur. Ese informe fue, en algunos medios, caracterizado como “protesta informal”.¹²

A ese hecho Argentina respondió dando orden al buque de abandonar la actividad de captura. El propio Canciller Di Tella manifestó que Argentina sostiene que las actividades que se desarrollen en esa zona están regidas por la CCRVMA. A ello el vice-canciller Petrella agregó que **Argentina “no reconoce” jurisdicción británica sobre las aguas de Georgias, de modo que la ordenada al buque mencionado para retirarse de la zona, se basó en que estaba violando un período de veda establecido por “la Convención”**.¹³

El 1ro. de marzo - fecha en que se inicia, según la CCRVMA, la temporada de pesca en la zona, extendiéndose hasta el 31 de agosto- se produjeron algunos incidentes confusos, en el área marina adyacente a las Georgias del Sur¹⁴ Dos buques argentinos fueron compelidos al pago de licencias pesqueras. Uno de ellos abandonó la zona y, en cambio, el Antarctic III cumplimentó lo requerido, por un valor que rondaba los 110 mil dólares. Este hecho que fue rápidamente ca-

lificado por el Foreign Office como “detalle técnico-comercial” y posteriormente se concretó el reembolso del canon cobrado¹⁵, tuvo un alto impacto a nivel parlamentario. Desde el *Senado* de la Nación, Eduardo Menen, como así también desde *diputados* de la UCR (Unión Cívica Radical) y el FREPASO, (Frente País Solidario)- en cuya Comisión de Relaciones Exteriores el Canciller Di Tella tuvo que ofrecer un informe- hubo total coincidencia en que la posición argentina debía ser inflexible y no dar lugar a dudas respecto del desconocimiento de todo tipo de acción unilateral británica que pretenda arrogarse el “derecho de estado ribereño” en la zona en cuestión. A la vez se reafirma la aplicación de la CCRVMA, que fija períodos y cupos de captura, pero de ninguna manera habilita al cobro de licencias pesqueras. También se hicieron oír las voces del Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca Felipe Solá y diversas críticas en el seno de la Armada.¹⁶

Además, el hecho no quedó reducido a los barcos de bandera argentina sino que complicó también a un pesquero de pabellón chileno, cuando el día 6 de marzo, naves británicas procedieron a detener al “Antonio Lorenzo” que se encontraba en la subárea estadística 48.3 de la CCRVMA - según expresa un informe enviado al Secretario Ejecutivo de la Comisión. En el mismo se solicitaba además que se pusiera en conocimiento de esta situación al Presidente de “la Comisión” y a todos los miembros de ésta.¹⁷

También en este episodio se sintieron afectados los intereses argentinos dado que a bordo de dicho buque se encontraba desempeñando tareas el Observador Científico Internacional de la CCRVMA, designado por Argentina, en cumplimiento de lo dispuesto por el Sistema de Observación Internacional que ella establece.¹⁸

Se suceden, a partir de ese momento, diversas notas tanto por parte de Argentina como de Chile sentando posiciones en favor de la aplicación del Convenio multilateral y rechazando toda medida unilateral.

El 19 de marzo de 1996 se dió a conocer una declaración conjunta, en la que señalaban una vez más, la plena vigencia de la CCRVMA y su propósito de seguir actuando dentro de dicho órgano en estrecha coordinación, para que se respeten los principios y normas vigentes. Dicha declaración fue emitida desde Santiago, luego de una reunión donde estuvieron presentes el vice-canciller Fernando Petrella y el secretario general de la Cancillería Andrés Cisneros, con el Vice-ministro chileno Mariano Fernandez.

Debe tenerse en cuenta que se abría la posibilidad de llevar los casos ante “la Convención”. En este sentido, Argentina sostenía que también podía resultar pertinente emplear los mecanismos de solución pacífica de controversias que prevé “la Convención” en su artículo XXV.

En una nota diplomática enviada al gobierno argentino el 27 de marzo, el Reino Unido respondiendo a una propuesta formal argentina, manifestó que realizarían consultas bilaterales con respecto a la interpretación y aplicación de dichas disposiciones.

Algún principio de acercamiento entre Argentina y el Reino Unido se produjo, aunque quizá deba ser percibido más en términos protocolares que reales,

al encontrarse los respectivos Cancilleres, en Iguazú el 13 de abril. En esta reunión acordaron mantener consultas de pesca sobre las islas Georgias del Sur en el marco de la CCRVMA y expresaron su voluntad de reasumir las conversaciones tendientes a lograr un acuerdo pesquero de largo plazo en el Atlántico Sur.¹⁹

d. La circulación de notas e información de respuestas cruzadas (argentino-británicas) en el ámbito de la CCRVMA

Aunque no pretendo agotar el tema desde una perspectiva jurídica, entiendo que el análisis documental presentado por las Partes en cuestión resulta sumamente ilustrativo. Dos de los documentos emitidos y a los que, junto con otros más rutinarios, se le dió circulación entre los miembros de “la Convención”, permite caracterizar las posiciones argentino-británicas con relación al tema pesquero en Georgias como un perfecto “diálogo de sordos”.

La parte británica, en la extensa nota del 8 de mayo, (con la que responde las notas de protesta argentina del 13 y 14 de marzo) fundamenta la implementación de medidas jurisdiccionales y de conservación en la zona circundante a las Georgias en el estricto razonamiento de las competencias que le otorga su “innegable soberanía”. Más aún, considera que “el derecho de promulgar y hacer cumplir la legislación proviene del derecho del Reino Unido de ejercer jurisdicción de Estado ribereño con respecto al territorio”.²⁰

La nota argentina del 18 de julio, por su parte, refleja básicamente su posición en que existe en la zona en cuestión una “disputa de soberanía” y por lo tanto, la declaración del Presidente de la Conferencia de 1980, no es aplicable. Esto es, no estamos en una situación similar, por ejemplo a la de Francia con respecto a sus islas subantárticas.²¹

Tal vez convendría recordar que el Reino Unido ha omitido desde 1980 hasta el presente invocar su pretendido derecho de soberanía sobre las islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur. (claramente esto no ha ocurrido con Francia que en toda ocasión formula reservas de aplicación de medidas).

Por su parte Argentina, al momento de ratificar la Convención en 1982, efectuó una declaración interpretativa que pone a resguardo sus derechos de soberanía y jurisdicción marítima sobre las islas mencionadas. Además nunca ha presentado una posición contraria a las declaraciones de Australia, Sudáfrica y Noruega con referencia a la soberanía indiscutida que estos Estados tienen sobre algunas de sus islas subantárticas que quedan comprendidas dentro del espacio de “la Convención”.

Argentina reafirma que las únicas medidas aplicables a la utilización de los recursos vivos marinos antárticos en las aguas adyacentes a las Islas Georgias son las emanadas de “la Convención”

e. Avances en la negociación en el marco de la Reunión de Hobart

En este punto me referiré concretamente al traslado de la cuestión al ámbito multilateral, en este caso a la Reunión de la “Comisión” que anualmente tiene lugar en Hobart (sede de la CCRVMA).

En ocasión de la XV reunión, que se extendió entre el 21 de octubre y el 1ro. de noviembre de 1996, Argentina solicitó la inclusión en la agenda de discusiones del tema “Interpretación y aplicación de la Convención y de la Declaración del Presidente de la Conferencia de 1980 en relación con las subáreas 48.3 y 48.4”, que comprende a las Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

Esta cuestión fue incluida como punto 13²². Sintéticamente, la **presentación argentina** mantiene que “la Declaración del Presidente de la Conferencia de 1980 es claramente aplicable sólo a las islas del área de la Convención donde: 1) existe una soberanía de estado y 2) dicha soberanía de estado es reconocida por todas las Partes Contratantes.

A su vez, rechaza la interpretación del Reino Unido con respecto a que las islas a las que hace referencia la Declaración del Presidente incluyen también aquellas de soberanía discutida, entre otras razones, porque esto conduciría a la paradoja de que ninguna isla en el Área de la Convención al norte del paralelo 60 lat.sur quedaría excluida por la Declaración.

Considera también -haciendo referencia a los hechos de los que he dado cuenta en páginas anteriores en este trabajo- que las “acciones unilaterales” desplegadas por el Reino Unido también afectaron las actividades legales de pesca de otro Estado e interrumpieron las labores propias del Sistema Internacional de Observación Científica, situaciones que no son conducentes a una atmósfera de armonía.

Creo que estos tres puntos claves, constituyen argumentos fuertes desde la perspectiva de Argentina, para desalentar la adopción de “medidas unilaterales” por parte del Reino Unido y, a la vez, son el fundamento para sostener que el ámbito multilateral de la CCRVMA es el apropiado para tratar los temas de pesca y las medidas de conservación relativas al área en cuestión.

Por su parte, el **Reino Unido** -según queda de manifiesto en el numeral 13.14- se mostró sorprendido que se haya incluido el punto 13 en el orden del día de la Comisión. La interpretación británica respecto del sentido de la Declaración del Presidente de la Conferencia de 1980 es que el propósito de aquella fue “cubrir aquellas islas que las Partes aceptan están sujetas a la soberanía de algún Estado, aún cuando haya una controversia con respecto a qué Estado. Es el reconocimiento de que existe un Estado que está ejerciendo soberanía a lo que se hace referencia y no al reconocimiento de un Estado en particular”.

Más adelante, la delegación del Reino Unido se pronuncia claramente a favor del mantenimiento de negociaciones bilaterales con Argentina fuera del marco de la CCRVMA. Es de tener en cuenta, también, que en su presentación hace una severa observación en el sentido que si abandonara las medidas en pro de la conservación que viene llevando adelante, se podría llegar a una virtual de-

predación de los recursos. Y afirma que sólo “mediante el ejercicio de tal jurisdicción se puede combatir la pesca por parte de barcos de países no miembros de la Comisión”.

Todo ello hace inferir que, la posición británica y su interpretación de la Declaración del Presidente, lo habilitan para llevar adelante medidas jurisdiccionales unilaterales, las cuales, a su vez, tienen un carácter netamente conservacionista con relación a los recursos existentes en la zona.

Como es de esperar en una reunión multilateral, se escucharon argumentaciones y propuestas por parte de otras delegaciones oficiales.

Las diversas intervenciones de los Estados-Partes Contratantes y las opiniones sustentadas en dicha Reunión” así como la definición final por parte de la “Comisión” - que como se sabe, opera por unanimidad- adoptan claramente la posición de llamar a las Partes a negociar.

A su vez, merece destacarse concretamente la propuesta de *Estados Unidos*, propiciando el llamado a las Partes a negociar, a la vez que declaraba su “neutralidad” al fondo de la disputa.

Como observación general, convendría remarcar que la totalidad de las Partes Contratantes se mostraron preocupadas por el mantenimiento del clima de colaboración característico del Sistema Antártico y, por ende, en la CCRVMA.

Dentro de ese contexto, no obstante, algunas posiciones pueden ser especialmente tenidas en cuenta, en función de ciertos matices argumentales. Es el caso, por ejemplo de *Italia* que resaltó por un lado la “reafirmación y apoyo al sistema multilateral establecido por la CCRVMA” y, a la vez subrayó que “todas las Partes deberían evitar ejercer medidas unilaterales que puedan aumentar el clima de tensión en las subáreas 48.3 y 48.4”.

También *Brasil* hizo suyos los conceptos vertidos por la delegación de Estados Unidos y exhortó a las partes involucradas a encontrar una solución satisfactoria para ambas y para la CCRVMA, advirtiendo sobre la “necesidad de abstenerse de tomar medidas que pudieran perjudicar las negociaciones”.

Otros Estados, manifestaron una posición más crítica y que avanza más allá del perfil general de las presentaciones restantes, en tanto esbozan opinión respecto de la cuestión de la soberanía. Así *España*, declaró que reservaba su “postura legal” con respecto a la disputa en cuestión - obsérvese que no afirma que se mantiene neutral ante la misma, como fue el caso de Estados Unidos. Por su parte, *Chile*, destacó, *de manera explícita*, que era evidente la existencia de una controversia de soberanía que afecta a dos Estados-miembro de la CCRVMA y ello tiene consecuencias en el trabajo de la Comisión. *En cuanto al tema de fondo, remarca que es “conocida su posición en su apoyo a Argentina, expresada en los foros internacionales como en el ámbito bilateral”.* Además de esta argumentación crítica, al igual que el resto de las delegaciones apoyaron la continuidad de las negociaciones y la necesidad de abstenerse de tomar medidas unilaterales.

Como síntesis de lo anteriormente expuesto, e incluyendo para la evaluación general desde el hecho mismo de la incorporación de este tema en la agenda de la "Comisión" y posteriormente la riqueza del debate producido, la XV Reunión de Hobart podría considerarse como positiva para Argentina y para el propio Sistema del Tratado Antártico que propicia la vía multilateral como característica esencial de su continuidad.

CONSIDERACIONES FINALES SOBRE ALGUNOS ESCENARIOS POSIBLES

Argentina tiene frente así, en lo que respecta a su Política Antártica, condiciones bastante severas y complejas para plasmar en realizaciones sus intereses nacionales antárticos. Esta conjetura no se basa en consideraciones pesimistas sino que pretende tomar en cuenta con "realismo" las crecientes exigencias que demanda la participación en el Sistema del Tratado Antártico y la realización de los programas científicos en la región.

Por un lado, existen dos situaciones que insertan a Argentina en un escenario controversial: uno de ellos es el referido a la indefinición, por el momento, de la cuestión de la sede para la Secretaría del Tratado Antártico y, la otra, relativa a la interpretación sobre la aplicabilidad de la normativa emanada de la CCRVMA en las áreas correspondientes a las islas subantárticas Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Ambas cuestiones requieren un manejo cuidadoso del proceso de negociación, el cual debe desenvolverse a la vez en el plano bilateral y multilateral, pero debe también ponderar el apoyo regional con que ya cuenta e incrementarlo.

Por otro, dentro de la evaluación integral del accionar antártico argentino, es necesario considerar de qué manera éste se acompaña con políticas apropiadas y presupuesto eficiente²³. En este sentido la optimización de los recursos existentes, -humanos, científicos, logísticos y tecnológicos- constituye una herramienta fundamental.

Pero también, se requiere detectar y generar nuevas fuentes proveedoras de recursos económicos que luego puedan ser redireccionados hacia la actividad científica. No debe perderse de vista que las tareas de investigación que se desarrollan en la Antártida requieren, cada vez más, ajustarse a los parámetros científicos internacionales y que, por otro lado, algunas actividades se volverán más costosas porque se han incrementado las exigencias relativas al cuidado del medio ambiente.²⁴

Podrían sugerirse, tal vez, dos ámbitos vinculados a la explotación de recursos que Argentina debería explorar: uno de ellos, está directamente vinculado a la pesca en el espacio marítimo y bajo las condiciones que señala la CCRVMA, para lo cual será necesario asignarle particular relevancia a la investigación aplicada en el rubro de la biología marina. Una vía posible para llevarlo a la práctica sería a través de convenios de cooperación científica, de exploración y explotación con Estados del área y, a posteriori, mediante la integración de empresas

-bi o multinacionales- que puedan dedicarse a la explotación de los recursos y cuyas actividades sean monitoreadas por los Estados comprometidos dentro del esquema de cooperación de referencia.

La otra alternativa que ameritaría ser considerada estratégicamente, es la relativa al ofrecimiento de “servicios” habida cuenta de la inmejorable situación geográfica de Argentina con relación a la Antártida, particularmente si se la mira desde Ushuaia. En este sentido, puede tomarse con carácter indicativo la información sobre el “tránsito hacia la Antártida” que se produce desde Ushuaia, según el relevamiento que viene desarrollando el Instituto Fueguino de Turismo desde 1992.²⁵

El turismo, sería, dentro de un enfoque integral de servicios sólo una parte. Habrá que tener en cuenta otras actividades en apoyo a expedicionarios y viajeros, como provisión de alimentos, medicinas, vestimenta apropiada, combustible, etc. Pensando también en un futuro cercano no debería perderse de vista, el tema relativo al reciclado de residuos provenientes de la Antártida, -que ya han comenzado a ser trasladados al continente- una vez que se haya puesto en marcha plenamente el Protocolo del Medio Ambiente Antártico. Estas opciones merecen ser tomadas en cuenta y analizadas convenientemente, ya que su instrumentación requiere decisiones meditadas e inversiones significativas para poder llevarlas a la práctica.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. COLACRAI de TREVISAN, Miryam “ La Política Exterior Argentina y la Cuestión Antártica: Un ejemplo de “negociación permanente” dentro del Régimen Antártico”, en CERIR, *La política exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario, 1994, pág 337.
2. Esta expresión se refiere a cuestiones externas o decisiones en materia exterior que involucran un grado importante de derivaciones internas o domésticas. Un ejemplo donde se analiza empíricamente este tema puede verse en CASAR, María Amparo- GONZALEZ, Guadalupe , “Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT”, en RUSSELL, Roberto (ed) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, pág 179.
3. Las *medidas* entran legalmente en vigor una vez que han sido adoptadas por las Partes Consultivas; las *decisiones* corresponden a asuntos de organización interna de las Reuniones Consultivas del Tratado Antártico y serán operativas inmediatamente que la Reunión las adopte; las *resoluciones* versan sobre asuntos que desde las Reuniones Consultivas se urge a los representantes de las Partes que presenten a sus respectivos gobiernos para su aplicación. (“Seoul hosts XIX Antarctic Treaty Consultative Meeting” en *Antarctic Journal of the United States*, vol.XXI, march 1996, Nro.1, pág.4.
4. Además de la mencionada , durante 1995, Estados Unidos inspeccionó otras cinco estaciones: Dumont D’Urville (Francia); Mirnyy (Rusia); Davis (Australia); Zhong Shan (China); Syowa (Japón); Neumayer (Alemania); Signy (Reino Unido) *Ibidem*, pág 5.
5. Memoria detallada del estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1ro. de marzo de 1997, pág.113.
6. Puede hallarse mayor información sobre el Seminario y la VI RAPAL en *Boletín Antártico Chileno*, vol.14, 1995, nro.1, págs.34-35.
7. Se ha combinado información recabada en Dirección Nacional del Antártico; y en Dirección General de Antártida del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.
8. El área de aplicación de la Convención encierra islas subantárticas de Australia, Francia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Noruega, para todas las cuales es aplicable el régimen contenido en la Declaración del Presidente de la Conferencia (del 19 de mayo de 1980).
9. *Handbook of the Antarctic Treaty System*, february 1987, fifth edition, Part 2, pág. E.1 (la misma expresión se puede encontrar en las otras versiones en los idiomas oficiales del Tratado Antártico)
10. COLACRAI de TREVISAN, Miryam, op.cit. pág.346.
11. Téngase en cuenta que el texto de la declaración fue transmitido al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la OEA. (Diario La Nación, Buenos Aires, 8 de mayo de 1993).
12. SANTORO, Daniel, “Malvinas: nuevo roce con Londres”, en Diario Clarín, Buenos Aires, 25 de enero de 1996, pág 5, Sección Política)
13. “Retiran el buque pesquero”, en Diario Clarín, Buenos Aires, 25 de enero de 1996, pág.6.
14. En dicha área operan pesqueros de diferentes nacionalidades, atraídos por la “merluza negra”, de gran demanda en los mercados europeo y japonés.
15. IGLESIAS, Graciela, “Londres se rectifica, pero reafirma sus políticas”, Diario La Nación, 14 de marzo de 1996, pág.6.
16. Para más detalles puede consultarse: “Duros y blandos en Gobierno”, Diario Clarín, 4 de marzo de 1996, pág.11, Sección Política; “Para Di Tella, los ingleses se equivocaron”, Diario La Nación, 4 de marzo de 1996, pág.6.
17. REPUBLICA DE CHILE, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Mensaje Oficial, transmitido el 14 de marzo de 1996.
18. Nota del Embajador Argentino Enrique J.A. Candiotti en Canberra, al Secretario Ejecutivo de la Comisión para la CCRVMA, del 14 de marzo de 1996.

19. "Pesca: se retomarán las negociaciones", en Diario La Capital, Rosario, 14 de abril de 1996.
20. CCAMLR (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resource), Circular COMM.CIRC. 96/31, del 23 de mayo de 1996.
21. CCAMLR (Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resource), Circular COMM.CIRC. 96/50, del 18 de julio de 1996.
22. Se ha seguido la información y su respectiva numeración con que se puntualizan posiciones e interpretaciones, correspondiente al Acta Final de la XV Reunión de la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, Hobart (Australia), del 21 de octubre al 1º de noviembre de 1996.
23. El presupuesto, tomando desde 1993 a 1995, se estima en una cifra promedio cercana a 20 millones de dólares, la cual incluye sueldos del personal científico, técnico y administrativo de la Dirección Nacional del Antártico y del Instituto Antártico Argentino -, pero no sueldos del personal de las Fuerzas Armadas - mantenimiento de naves y aeronaves, combustibles, construcciones, equipamiento y reparaciones de máquinas. Debe calcularse que cerca del 90% de la cifra indicada corresponde a apoyo logístico y el resto a ciencia. ("Características de los presupuestos para actividades antárticas" en CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales), *Antártida y el Sistema del Tratado Antártico*, ed. Manantial, Buenos Aires, 1996, págs.40-41).
24. En el aspecto referido a las actividades científicas, se ha emprendido una primera etapa en la que se hará un relevamiento de todas las bases, con miras a un inventario de las posibles acciones que precedentemente pudieran haber afectado el ecosistema como eliminación de desechos, refugios abandonados, tanques y recipientes de combustible en desuso, aguas servidas. La puesta en vigencia del Protocolo (es Ley de la Nación nro. 24.216, julio de 1993) requiere una serie de adecuaciones de las actividades y metodologías tanto científicas como logísticas para poder ser desarrolladas, de manera de hacerlas lo menos contaminantes posibles hasta alcanzar un punto óptimo satisfactorio. Algunas de las medidas tienen que ver con una evaluación de impacto ambiental previa a la realización de todo tipo de actividad, mejorar los sistemas de tratamiento de desechos y fluidos residuales; construir obras de infraestructura para que las bases puedan tener agua potable, instalar sistemas de seguridad para las plantas de combustibles. Todas estas mejoras insumirían, una inversión del orden de 2,5 millones de pesos, a los que habría que agregar los costos de su mantenimiento anual. ("Actividades científicas argentinas en Antártida", en *Ibidem*, pág 37).
25. El Instituto Fuegoño de Turismo, a través de su Oficina Antártica, produce anualmente un "Informe sobre el Tránsito de Turismo Antártico a través de Ushuaia". En el mismo se contabiliza el tránsito de buques y pasajeros a través del puerto de Ushuaia, viajes locales, semi-locales, en tránsito, tipo y características de las naves, etc. Se analiza también el turismo antártico comparativamente con los totales mundiales.

CAPITULO X

LA INCIDENCIA DEL CONFLICTO DE MALVINAS EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

Alfredo Bruno Bologna

Las relaciones de Argentina con el Reino Unido, tienen dos vías de indagación: una referida a las vinculaciones bilaterales entre los dos países y otra referida al conflicto por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Desde el Proyecto de la Generación del 80, que ubicaba a nuestro país como un socio privilegiado del Reino Unido la tradicional política exterior argentina priorizaba la relación bilateral por encima del litigio en el Atlántico Sur.

Esta situación tiene un cambio fundamental cuando el tema Malvinas ingresa en la agenda de las Naciones Unidas dentro del proceso de descolonización iniciado en esa organización en la década del sesenta.

A partir de la gestión del gobierno del presidente Arturo H. Illia y de su canciller Miguel Angel Zavala Ortiz, se consigue la aprobación, primero en el Comité de Descolonización y luego en la Asamblea General de las Naciones Unidas de la res. 2065 en 1965 por la cual se reconoce, la existencia de un conflicto de soberanía por las Islas Malvinas entre la República Argentina y el Reino Unido y recomienda a ambos países iniciar negociaciones para la solución del litigio. Con la Administración Illia la acción diplomática se transfiere del plano bilateral al multilateral.

A partir de entonces los gobiernos continuaron esta línea de trabajo, cual es la vinculación entre las relaciones bilaterales y el conflicto de Malvinas, que se incluía en la agenda de las Naciones Unidas.

Con la llegada a la presidencia del Dr. Carlos S. Menem en 1989 se retrotrae la situación a la separación entre estas dos cuestiones de la Política Exterior Argentina. El tema Malvinas se congela en el debate en la Asamblea General de las Naciones Unidas, continua en el Comité de Descolonización, pero se cree conveniente mantenerlo en la negociación bilateral.

Los Acuerdos bilaterales de Madrid de 1989, firmados durante la Administración Menem, establecen la fórmula del paraguas para la cuestión de la soberanía, y distintos entendimientos sobre otros aspectos referidos al Atlántico Sur.¹

A pesar de las excelentes relaciones bilaterales, y la distensión militar exis-

tente en la zona de litigio, a partir de entonces, el Reino Unido sigue aplicando el embargo para la venta de armas a nuestro país, presionando a otros Estados para que mantengan este mismo criterio².

Dejando al margen la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas, se puede afirmar que las relaciones bilaterales entre los dos países, con la excepción que se menciona, se encuentran en su mejor nivel.

Dentro de este contexto, y focalizando el tema en el Atlántico Sur, el presente trabajo abordará en la primera parte las cuestiones económicas referidas a la pesca y el petróleo y en la segunda parte, las propuestas de solución a la litis de soberanía.

PRIMERA PARTE

Al margen de la cuestión de soberanía protegida por el paraguas según los Acuerdos de Madrid -tema sobre el cual el Reino Unido no quiere rever su posición- se deben destacar algunos aspectos económicos que guardan una estrecha vinculación con las Islas Malvinas y que son objeto de negociación entre Argentina y el Reino Unido.

En el primer volumen de la Política Exterior del gobierno de Menem, hablamos de “ruidos” en las relaciones económicas fundamentalmente referidos a dos temas: **pesca y petróleo**.

Estos ruidos de la primera etapa se han amplificado de tal manera que en la actualidad podría afirmarse que no se logró un acuerdo a largo plazo para la cuestión pesquera como tampoco en materia de hidrocarburos. En el petróleo, las dos partes están actuando paralelamente, salvo en una zona conocida como el Atlántico Sudoccidental donde se establece un esquema de cooperación, entre la industria argentina y británica con la inclusión de joint-venture y la elaboración de proyectos conjuntos para la explotación, producción y empleo de infraestructura. En esta zona aun no se llamó a licitación internacional. para la exploración y explotación.

Como afirma Oliveri López, la importancia de los temas económicos mencionados trascienden en el Atlántico Sur ese ámbito y rozan actos jurisdiccionales³.

Es por ello que debe tenerse en cuenta desde el punto de vista jurídico si los acuerdos firmados referidos a la pesca y el petróleo, no perjudican los derechos soberanos de Argentina.

No es motivo de análisis específico en el trabajo que se presenta, establecer si los acuerdos firmados referidos a la pesca y el petróleo repercuten en el ámbito jurídico.

LA CUESTION PESQUERA

La abundancia y variedad de especies en el Atlántico Sur, atrae desde hace algún tiempo a navíos de distintas nacionalidades que incursionan en las aguas del Sur argentino.

Hasta mediados de la década de los ochenta, no se presentó el tema como un conflicto bilateral entre Gran Bretaña y la República Argentina.

Pero ante los escasos recursos naturales existentes en las Islas Malvinas, sus habitantes, que se dedicaban hasta entonces exclusivamente a la producción de lana, vieron en la pesca un recurso interesante que podía modificar las condiciones económicas existentes en las mismas.

La conflictiva situación pesquera entre Argentina y el Reino Unido, tiene su fecha de nacimiento el 29 de octubre de 1986 cuando el canciller inglés, Geoffrey Home, anuncia en el Parlamento británico que el Reino Unido establece en las Islas Malvinas una Zona de Administración y Conservación Pesquera de 150 millas. En sus considerandos explica que la medida se toma como reacción a los acuerdos firmados por el gobierno del presidente Alfonsín con la Unión Soviética y Bulgaria en 1986.

La Zona de Administración y Conservación Pesquera entró en vigencia el 1 de febrero de 1987. A partir de entonces el Gobierno de las Islas Malvinas, con la anuencia del Reino Unido comenzó a otorgar licencias de pesca a embarcaciones de distintos países.

La negociación en materia pesquera tuvo distintas alternativas desde entonces. En la actualidad el Reino Unido insiste en lograr un acuerdo pesquero a largo plazo, en lugar de los acuerdos periódicos con ajustes en cuanto a los permisos otorgados y el volumen de captura por especies.

Pero no puede dejar de apreciarse que la pesca fue un factor desequilibrante para la población de las Islas Malvinas a partir de los acuerdos entre Argentina y el Reino Unido.

Bound manifiesta que a partir de 1987 se produjo en las islas una revolución política y económica. Los malvinenses cerraron 150 años de régimen colonial británico y tomaron el control de lo que es hoy, "su país". Gracias a la pesca de importancia mundial, los isleños son ahora ricos. El salario promedio es de 24.000 u\$s anuales⁴.

Estas apreciaciones de Bound merecen algunas aclaraciones, amén de considerar a las islas Malvinas como un país.

Coincidimos que la estructura económica de las islas, basada solamente en la producción de lana, dejó paso a una economía más dinámica como la pesca y el dinero proveniente de los permisos otorgados a los navíos extranjeros transformó la economía pastoril existente.

Se calcula que por derechos de pesca desde 1987 hasta el presente, los isleños obtuvieron 400 millones de dólares⁵.

El análisis salarial expresado por Bound, deja de lado los gastos de defensa que asume el Reino Unido.

Gran Bretaña dispuso un gasto defensivo monumental para las Islas Malvinas de alrededor de 163 millones de dólares anuales para proteger a los 2.000 isleños⁶.

La situación económica de los isleños se podrá alterar cuando se encuentre petróleo en la plataforma de las Islas Malvinas, ya que existe el compromiso que progresivamente ellos se hagan cargo de los gastos de defensa.

En la cuestión pesquera la estrategia de los isleños es presionar al Reino Unido para que firme con Argentina un tratado a largo plazo para que la actual situación de prosperidad económica no se modifique en el futuro.

PETROLEO

Si bien la pesca modificó radicalmente la producción pastoril en las Islas Malvinas, diversas fuentes coinciden en destacar que debe darse un segundo paso en la estructura económica de las islas, tratando de encontrar petróleo en la plataforma submarina.

En ese sentido Bound manifiesta que la situación de la pesca es delicada y, con Argentina compartiendo los recursos del calamar y rechazando un acuerdo a largo plazo para el control de los stocks, el valor de la pesca puede desaparecer, llevándose consigo la riqueza de los isleños. Es por ello que el petróleo es la red de salvamento⁷.

El diario londinense "Financial Times" del 1 de abril de 1997, expresa que el futuro económico de las islas Malvinas es débil a menos que se encuentre petróleo.

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 se 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 pretención 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.

En la misma fecha se dió a conocer una Declaración del gobierno argentino que manifestaba 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 la gravedad de la situación se concretan en Londres reuniones 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.

El mencionado grupo realizó a partir de entonces distintas reuniones sin llegar a ningún acuerdo. Ante la falta de resultados positivos del Grupo, el Reino Unido, el 22 de julio de 1992 da a conocer un comunicado en el cual expresa que si no hay acuerdo con Argentina iniciará unilateralmente la búsqueda de petróleo en Malvinas.

Sin duda, este tema opera como un factor de recalentamiento de las relaciones entre los dos países. La posición más dura de Argentina en sus relaciones con el Reino Unido, durante la administración Menem, se manifiesta en este ámbito. En el discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 21 de setiembre de 1992, el canciller argentino, Guido Di Tella manifestó un rechazo enérgico a la decisión unilateral británica de explotación del petróleo en la zona.

Luego de varios años de negociaciones, el 27 de setiembre de 1995, se firma en Nueva York, la Declaración Conjunta referida a la cooperación sobre actividades costa afuera en el Atlántico Sudoccidental, entre los cancilleres de ambos países, Guido Di Tella y Malcolm Rifkind.

De acuerdo con la **información oficial argentina**, con esta declaración se da un paso fundamental hacia el establecimiento de un *modus vivendi*, basado en la adopción de acciones unilaterales coordinadas de los dos gobiernos, que permita el desarrollo de ambas partes de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en esta zona, que incluye áreas marítimas en disputa. Asimismo, se acordó que, como consecuencia de la aplicación de la Declaración, no se podrá extender de manera alguna las áreas en disputa. De esta forma la Argentina participará de las actividades hidrocarburíferas que se desarrollen en el Área de Cooperación Especial -ACE- y procederá a licitar las zonas del "Plan Argentina" que habían sido retiradas de anteriores procesos de licitación. Tampoco son desdeñables los beneficios que pueden derivarse de dichas actividades para la región patagónica austral de nuestro país, en lo que hace a la oferta de suministros, provisión de infraestructura, etc.⁸

La Declaración Conjunta de 1995 abrió en nuestro país un amplio debate entre el gobierno y los partidos políticos de la oposición. Estos manifestaron desacuerdos desde la naturaleza jurídica de la Declaración, la facultad del Poder Ejecutivo de hipotecar los recursos del mar adyacente de las Islas Malvinas sin consulta al Congreso como también la interpretación que de la misma Declaración se hacía ⁹.

El Poder Ejecutivo sostenía la facultad de Argentina de percibir regalías por la explotación que hicieran las empresas en el área oriental al Norte y Sur de las Malvinas, donde los isleños llamarían a licitación unilateral a pesar de no existir en el texto de la Declaración Conjunta referencia concreta al hecho de las regalías para Argentina.

Los responsables del gobierno argentino admitieron la ausencia de toda mención en el texto a la participación económica de nuestro país. Según Caputo, los mismos funcionarios aclararon que se trataba de un pacto de caballeros entre los argentinos y los ingleses¹⁰. Sin embargo, en un breve comunicado en Nueva York, el mismo día de la firma de la Declaración, el gobierno británico expresaba que no acepta ningún reclamo argentino para imponer cargas económicas a las compañías que operen en las aguas que rodean las islas Malvinas¹¹.

Coincidimos con Baquedano, cuando realiza la siguiente inferencia de la Declaración Conjunta de Nueva York: Argentina sólo participa en la exploración y explotación de la zona occidental, que se conforma con aguas en disputa, y un sector de aguas, que aporta nuestro país, las cuales nunca estuvieron en disputa.

En esta zona o Area de Cooperación Especial -ACE- el gobierno argentino confirmó su interés en que el llamado a licitación tenga lugar a fines de 1997¹².

En esta Declaración Conjunta sobre petróleo y sus resultados, ambos países acordaron la fórmula de soberanía basada en el Comunicado Conjunto de Madrid del 19 de octubre de 1989, conocida como "paraguas de soberanía".

Según el enviado del diario "Clarín" de Buenos Aires, el paraguas de soberanía que ahora se vuelve a invocar no tiene elemento alguno que evite el riesgo de instalar, de derecho y no sólo de hecho, al Reino Unido como país ribereño en el Atlántico Sur¹³.

Por su parte los isleños realizaron el 3 de octubre de 1995 en la Real Sociedad de Geología, Burlington House, el llamado a licitación en la zona Norte y Sur orientales. Al acto fueron invitadas 35 compañías relacionadas al tema del petróleo. Argentina no obtendrá regalía, ni provecho fiscal, pero si podrá participar con otras compañías hasta con el 49% de su capital¹⁴.

El 29 de octubre de 1996, el gobierno de las Islas Malvinas otorgó licencias para buscar petróleo en la parte Norte y Sur de su plataforma. Trece compañías de distinta nacionalidades comenzaron a operar desde entonces en esas zonas y es intención de las empresas tener un yacimiento en el área para 1998.

La única oferta rechazada por el gobierno de las Islas Malvinas, fue la presentada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF- de Argentina en sociedad con la British Gas. Se expresa que la exclusión de estas empresas está fundamentada sólo en motivos comerciales y no políticos.

Directivos de algunas empresas que ganaron la licitación han manifestado que no pagarán regalías a la República Argentina¹⁵.

De acuerdo a los hechos expresados, nuestro país sólo podrá compartir regalías en el Area de Cooperación Especial -ACE-, en la cual aun no se llamó a licitación internacional.

SEGUNDA PARTE

PROPUESTAS EXPUESTAS DURANTE LA PRESIDENCIA DE MENEM PARA LA SOLUCION DE LA SOBERANIA SOBRE LAS ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR Y SANDWICH DEL SUR

Por mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 1965, la Argentina y el Reino Unido iniciaron negociaciones sobre la soberanía de las Islas Malvinas. Las mismas se interrumpieron con la guerra de 1982 en el Atlántico Sur. A pesar de los intentos de reanudación de negociaciones durante la Administración Alfonsín, es con la presidencia de Menem, que se firman documentos en Madrid en 1989, por los cuales se establece un cronograma de reuniones y grupos especiales sobre diversos aspectos del conflicto Malvinas.

El Acuerdo de Madrid, de octubre de 1989, establece expresamente que la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, no se incluyen en la negociación entre las partes. La fórmula expresada en el texto se conoce como el paraguas protector de la soberanía.

Hoy se podría afirmar que fue un error no haber previsto un plazo determinado, para iniciar las negociaciones sobre ese tema. Cabe también interpretar que la situación política, económica, militar y diplomática, por la cual atravesaba nuestro país en 1989, no era la más propicia para impulsar o proponer un límite de años.

Como han transcurrido siete años de los documentos firmados en Madrid, se comienza a percibir en Argentina cierta inquietud por la parálisis en la cuestión mas importante del conflicto.

En ese sentido, algunos autores y funcionarios creen conveniente el inicio de negociaciones sobre la soberanía, en cambio otros opinan que no están dadas todavía las condiciones para incluir ese tema en las negociaciones que se vienen celebrando con el Reino Unido¹⁶.

Para el embajador, Lucio García del Solar, principal negociador de los Acuerdos de Madrid de 1989, Argentina dejó pasar demasiado tiempo sin presionar al Foreign Office sobre el tema de la soberanía. La causa de este retraso, según el diplomático, se fundamenta en el hecho de no perturbar las excelentes relaciones bilaterales entre los dos países.

Acota García del Solar, que últimamente la cancillería, se muestra más diligente. En una reunión realizada en enero de 1997, en Chevening, Reino Unido, el canciller Guido Di Tella, pese a la resistencia de sus anfitriones y de los representantes de los isleños impuso el tema de la soberanía¹⁷.

Esto podría conducir a interpretar que el avance en las negociaciones en diversas cuestiones como las del ámbito militar, económico y diplomático, indicarían que es oportuno abordar el tema de fondo, cual es la cuestión de la soberanía¹⁸.

Partiendo de esa premisa, creo conveniente enumerar y evaluar las distintas propuestas de solución emanadas de las actuales autoridades nacionales, dejando abierta la agenda para la inclusión de otras posibilidades.

En este trabajo se detallan las siguientes propuestas según el orden cronológico de su presentación pública: arbitraje, condominio, estado libre asociado, islas Aland, iniciativa Walters e independencia de las islas Malvinas.

1. ARBITRAJE

Teniendo el conflicto de Malvinas una cobertura como la del Tratado de Madrid de 1989, por el cual se protegía la soberanía de las partes en litigio, la primera propuesta oficial del gobierno argentino sobre una solución definitiva al tema se origina recién en 1991.

El presidente Menem declaró que no descartaba que por medio del arbitraje internacional, Argentina y Gran Bretaña, puedan encontrar una solución a la cuestión de la soberanía de las islas Malvinas.

Según la información suministrada por la prensa, el presidente Menem se basó para esa propuesta en la sugerencia del profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Mannheim, Rudolf Dolzer. En un libro sobre el tema Malvinas, el autor sostiene que en caso de someter el conflicto a la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la posición argentina sería reconocida como valedera¹⁹.

El 6 de enero de ese año, la cancillería argentina hizo conocer, a través de un comunicado, que las negociaciones con Gran Bretaña, podrían desembocar en un arbitraje. El comunicado pareciera establecer un linkage entre la inserción argentina iniciada por la administración Menem y el conflicto de Malvinas.

Se expresa 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 dirección al arbitraje. Si bien es posible -aclara la cancillería- que Gran Bretaña no pueda todavía acompañarnos en la realización de este esfuerzo, cree que tarde o temprano llegará ese momento.

Al respecto, conviene señalar que el Reino Unido no se manifestó con relación a esta propuesta.

La recurrencia al arbitraje para el conflicto de Malvinas tiene antecedentes en la Política Exterior Argentina. El 12 de junio de 1888, el Ministro de Relaciones Exteriores, Quirno Costa, propuso ese medio de solución al Encargado de Negocios de Gran Bretaña, George Jenner, sin recibir ninguna respuesta.

En mi opinión, la recurrencia al arbitraje se presenta en el Derecho Internacional Público como una solución adecuada para alcanzar acuerdos en litigios de esta naturaleza.

En distintos escritos el internacionalista, Enrique Ferrer Vieyra manifiesta que el único recurso válido es someter el problema al arbitraje internacional, es-

pecíficamente a la Corte Internacional de Justicia, cosa que el Reino Unido siempre descartó²⁰.

El entonces presidente del Senado de la Nación y actual Senador Nacional, Eduardo Menem, se opone a este criterio por considerar que se pone en duda algo que en realidad nos pertenece. Sostiene que el arbitraje procede si hay alguna duda en los derechos. Pero en este caso no tenemos ninguna duda. Malvinas es un caso totalmente distinto porque aquí hay usurpación por parte de una potencia extracontinental y ahí no cabe arbitraje sino, lisa y llanamente, que nos devuelvan los terrenos ocupados por la fuerza ²¹.

Conviene tener presente las posturas divergentes que se manifiestan en temas de Política Exterior Argentina, entre el presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem y su hermano Dr. Eduardo Menem, quien en esos momentos ejercía la presidencia del Senado de la Nación.

2. CONDOMINIO

Entre otras iniciativas propuestas por Argentina, se puede mencionar la idea del Condominio sobre las islas Malvinas.

La primera manifestación pública por parte de nuestro país la efectuó el presidente Menem en una conferencia de prensa realizada en Ginebra, Suiza, el 8 de junio de 1993.

En esa ocasión el presidente manifestó que poner una bandera argentina, aunque sea compartida, sería un paso importante, por más que el objetivo de Argentina sea volver a la situación previa a 1833.

El 8 de junio de 1995, el presidente Menem volvió a proponer compartir la administración de las islas. La embajada británica en Buenos Aires, consultada por la agencia DYN rechazó la misma.

En su visita a Londres, el 9 de junio de 1995, el canciller argentino, Guido Di Tella, confirmó la posibilidad de una situación transitoria en las islas Malvinas en la que se establezca un régimen de dos banderas.

La propuesta del condominio es reiterada por el presidente Menem en una conferencia de prensa, realizada en Anillaco, provincia de La Rioja, Argentina, el 29 de diciembre de 1996. En esa oportunidad Menem expresó que no perdía la esperanza de que en el año 2000, quizás se pueda ver flamear, sola o con otras banderas, la bandera argentina en las islas Malvinas.

El periodismo interpretó que esta postura llevaba a una soberanía compartida.

El presidente Menem aclaró que veía la posibilidad de que la bandera argentina flamee en las Islas, por ejemplo con la bandera inglesa y eso sería un paso adelante en el conflicto.

La información brindada por el diario "Clarín" al afirmar que por primera vez, públicamente y en el más alto nivel, el gobierno argentino admite la teoría de las dos banderas es errónea, ya que como vimos, la propuesta había sido mani-

festada por el presidente en 1993 y en 1995²².

El entonces Ministro de Defensa del Reino Unido, Michael Portillo, quien realizaba en esos momentos una visita a Chile, afirmó en Santiago, que no se puede discutir la soberanía de las islas Malvinas, ni rendirlas, ni compartirlas ²³.

El condominio de las islas Malvinas tiene su antecedente en el Reino Unido. En julio de 1975, según el Informe Franks, la Comisión de Defensa del Reino Unido proponía consultar a los isleños sobre la posibilidad de un condominio en las islas Malvinas.

El gobernador de las islas y el Embajador británico en Buenos Aires, aceptaron la idea.

Se produce por entonces un cambio de gobierno en el Reino Unido, asumiendo el Partido Laborista en febrero de 1974 (Wilson) y desde 1976 (Callaghan) hasta 1979. El laborismo propone consultar al Consejo Ejecutivo de las Islas Malvinas, el cual no se pronuncia sobre el tema. Es por ello que no se insiste con la idea²⁴.

El embajador argentino, Carlos Ortiz de Rozas, no descarta esta idea como solución al litigio, y menciona que la propuesta fue analizada por el gobierno peronista, estando el presidente Perón de acuerdo y que por distintos motivos no se concretó²⁵.

La legislación comparada sobre condominio, no refleja resultados alentadores salvo en algunas excepciones. La administración conjunta en las Nuevas Hébridas entre Gran Bretaña y Francia, demuestran la existencia de un sinnúmero de inconvenientes.

3. ESTADO LIBRE ASOCIADO

En una conferencia de prensa convocada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ing. Guido Di Tella, el 22 de julio de 1993, anunció la posibilidad de aplicar la figura de Estado Libre Asociado para la solución del litigio de Malvinas.

La idea sería incorporar a las islas Malvinas como Estado Libre Asociado al estilo de Puerto Rico con Estados Unidos de América.

El 25 de julio de ese año el presidente de la Nación, Carlos S. Menem convalidaba la idea de su Canciller.

El tema de un Estado Libre Asociado como figura jurídica para las islas Malvinas fue discutido en la capital de la provincia de Tierra del Fuego, Ushuaia, dentro del seminario "La Cancillería en el interior" realizado en el mes de agosto de 1993.

Esta iniciativa estaba siendo estudiada en Cancillería desde hacia un año de acuerdo al artículo publicado por el embajador Lucio García del Solar. Según el embajador no podía descartarse que los isleños ambicionaran poseer una situación parecida a la que rige entre Puerto Rico y Estados Unidos. El embajador, principal negociador en el primer tramo del gobierno de Menem con el Reino Uni-

do, concluía que podría ser un Estado Libre Asociado con Gran Bretaña. Aunque no hay que descartar de antemano la libre asociación de las Malvinas con Argentina, hoy totalmente impracticable ²⁶.

Esta propuesta generó un gran descontento en Tierra del Fuego. Los poderes ejecutivo y legislativo reafirmaron en una declaración conjunta la soberanía argentina sobre las Malvinas y la pertenencia de esos archipiélagos al territorio fueguino y reclamaron al gobierno nacional que se abstenga de tomar cualquier decisión que pueda afectar directa o indirectamente la integridad del territorio provincial ²⁷.

En oportunidad de este seminario, el canciller Di Tella fue hostigado a su arribo al aeropuerto, con agresiones y calificado como traidor por los pobladores de Ushuaia.

Desde entonces esta propuesta no ha tenido mayor difusión, ni provocó debates en la sociedad argentina.

4. ISLAS ALAND

Dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto también se comenzó a trabajar desde 1977 en el caso de las islas Aland que tiene la particularidad de pertenecer a Finlandia y sus habitantes son oriundos de Suecia.

Estas islas ubicadas en el Mar Báltico fueron motivo de un estudio particular del diputado radical Jorge R. Vanossi en 1986.

A principios de noviembre de 1993 el canciller argentino visitó Finlandia, Suecia y las islas Aland, expresando que no sería imposible que algunas de las características de este modelo se usen para el conflicto de Malvinas. Otras tendrán que ser específicas, para el caso del Atlántico Sur, según el canciller Di Tella ²⁸.

5. INICIATIVA WALTERS

Una de las iniciativas que causó mayor repercusión en nuestro país y en las Islas Malvinas fue, sin duda, la propuesta de Alain Walters, quien fuera asesor de la ex primera ministra Margaret Thatcher.

Para una mejor comprensión de la misma, hacemos un seguimiento de la propuesta por etapas o faces citando textualmente a su autor ²⁹:

Primera etapa: El primer paso preveía realizar un **referéndum** en las islas Malvinas.

“Debería haber un referéndum que decidiera si la soberanía es mantenida por Gran Bretaña o si esta pasa a la Argentina. El referéndum debe ser bien es-

pecífico, y yo creo que solo debería ser alterado el status quo si más del 66% aprueba la toma de soberanía por la Argentina”.

Segunda etapa: El papel que le corresponde a Argentina:

“El gobierno argentino debería depositar una determinada suma de dólares en una cuenta reservada en Suiza a nombre de cada uno de los isleños. Los banqueros serían instruidos en cuanto a liberar dichas sumas sólo en el caso de que el resultado del referéndum excediera del mencionado 66%. Nótese que todos los isleños recibirán el dinero, tanto si ellos decidieran permanecer, y ser ciudadanos argentinos, como emigrar al Reino Unido o a Nueva Zelanda o donde sea”.

“Cuanto debería ofrecerles el gobierno argentino a los isleños? Esto, a mi entender, debería dejarse librado totalmente a las autoridades argentinas. Inicialmente, en la mitad de los ochenta pense’ que el gobierno argentino que deseaba asegurar la recuperación de la soberanía habría ofrecido 50.000 dólares per capita. Con la devaluación del papel moneda y las inversiones que se han hecho en las islas, me inclino ahora a pensar que la suma per cápita ofrecida sería cercana a los 100.000 dólares”.

El proponente agrega que Argentina además de pagar a los isleños tendría a su vez que pagar al Reino Unido:

“Los dos gobiernos pueden también decidir, en pago aparte, por las transferencias de bienes del gobierno (principalmente instalaciones militares) involucrados”

“En el caso de una transferencia de soberanía, debe concedérseles a los pobladores la ciudadanía argentina o el derecho de emigrar con todos sus bienes. También es necesario especificar sobre el alcance de la soberanía, por ejemplo, con respecto a los derechos de pesca y sobre recursos minerales y energéticos costeros. Estos deben ser legalmente establecidos en favor de los isleños.”

Walters considera que están dadas las condiciones en nuestro país para una operación de esta envergadura:

“El momento para un arreglo es en la actualidad más auspicioso que en los ochenta. La Argentina es una democracia que juzga y defiende los derechos humanos. Bajo la asombrosa virtuosidad del señor Menem y del doctor Cavallo está rápidamente adoptando el modelo capitalista más thatcheriano de libre mercado.

Tercera etapa: El papel que le corresponde al Reino Unido.

Si bien en el escrito mencionado el autor hace referencia al Reino Unido hemos creído conveniente en este aspecto transcribir las palabras expresadas

por Walters en la conferencia pronunciada en el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, CARI, el 22 de mayo de 1995. En esa oportunidad manifestó que el gobierno británico estará de acuerdo con esta iniciativa porque ha repetido que respetará el deseo de los isleños. Si no quieren comprar nada, entonces el asunto está terminado. Esto no es una compensación sino una especie de **seguro**.

Antecedentes: Esta propuesta merece ser estudiada buscando otros antecedentes, ya que a nivel internacional existen diversos y variados ejemplos de compra de territorio. Sin embargo, el caso de Malvinas, de acuerdo a la propuesta Walters tiene otras características.

De todas maneras es interesante mencionar que fueron los mismos británicos quienes en 1969 pensaron ofrecer a los isleños siete millones de libras esterlinas para que dejaran de lado la cuestión de la soberanía y además abandonaran el territorio insular ³⁰.

La propuesta Walters tuvo en nuestro país, el Reino Unido y las Islas Malvinas, una amplia gama de interpretaciones.

La versión argentina de la propuesta Walters.

La propuesta Walters no tuvo mayor repercusión, considerando que la misma era conocida en los ámbitos del Partido Conservador del Reino Unido desde 1990.

Sin embargo, en la cancillería argentina ese material estuvo en estudio y se formalizó en un **non paper** enviado al gobierno del Reino Unido. La evolución que la propuesta Walters tuvo en nuestro país, puede sintetizarse de la siguiente manera.

Primera interpretación de la propuesta. Ante las informaciones suministradas por el diario **The Independent** de Londres respecto de que Argentina podría abonar 475.000 libras esterlinas (600.000 dólares) a cada habitante de las islas Malvinas, en pos de la solución del diferendo de soberanía, el canciller argentino Guido Di Tella manifestó al diario "La Nación" el 12 de agosto de 1993, que tal información es producto de quien lo dijo. Agregó que es un tema que no es nuevo y que pareciera responder a una corriente de opinión. Añadió además que hoy tratará de comunicarse con los isleños para informarles que en absoluto la Argentina tiene la intención de hacerles una oferta económica.

De acuerdo a estas referencias se puede concluir que la primera interpretación era de **no aceptar la propuesta**.

Segunda interpretación de la propuesta. El canciller argentino, Guido Di Tella, concedió un reportaje al corresponsal en Buenos Aires, del diario "Financial Times", John Barham y que fueron publicadas el 13 de julio de 1994.

En esa oportunidad el canciller argentino admitió que se podría compensar a los habitantes de las islas Malvinas para que acepten la soberanía argentina. Indicó que no es propósito de la Argentina sacar a los dos mil isleños de las islas. No se mencionó la cantidad de dinero que se podría proponer, pero insinuó que sería considerable ³¹.

Además destacó que Argentina quiere ser muy respetuosa con los dos mil habitantes. Y si fuera necesario se consideraría una compensación monetaria por la perturbación psicológica de entregar la soberanía.

En Cartagena de Indias, Colombia, el canciller Di Tella ratificó sus declaraciones al "Financial Times". Aclaró que no se trataba de pagar a los isleños para que abandonen las Malvinas. Eso -aclaró- sería limpieza étnica por dinero ³².

Es decir que por primera vez el gobierno argentino, adhiere a la propuesta como una compensación.

Tercera interpretación de la propuesta. Luego de distintas manifestaciones públicas por parte del canciller Di Tella, trascendió por la prensa, que Argentina entregó al gobierno del Reino Unido un non paper (papel no oficial) en el que propone pagar una indemnización a los isleños y admitir una serie de reclamos, como su lealtad a la corona británica, si aceptan alguna forma de transferencia efectiva de la soberanía de las Malvinas. El **non paper** también incluye la posibilidad de que un hipotético acuerdo agregue garantías de los Estados Unidos sobre su cumplimiento ³³.

En esta oportunidad se habla de indemnización de los isleños.

Cuarta interpretación de la propuesta. El 31 de octubre de 1994, la cancillería argentina emitió una declaración en relación a la propuesta expresando, que la misma no implicaba una compra de soberanía sino una indemnización ³⁴.

De acuerdo a la mencionada declaración, queda claro que es una indemnización y no una compra.

Quinta interpretación de la propuesta. El canciller argentino admitió la posibilidad de convocar a un plebiscito para que los argentinos decidan si están dispuestos a pagar una indemnización a los isleños como forma de recuperar la soberanía en las islas Malvinas ³⁵.

Esta interpretación se confronta con la propuesta ya que la misma anunciaba un referéndum en las islas Malvinas, en cambio, el canciller Di Tella propone un plebiscito en Argentina.

La idea del plebiscito puede ser una respuesta del canciller Di Tella al gobernador inglés en las islas Malvinas, David Tathan quien, en un diálogo telefónico con la agencia DYN cuestionó la moralidad del gobierno argentino y afirmó que pueden ofrecer enormes cantidades de dinero sin consultar al pueblo argentino, que presuntamente tendrá que pagar esa suma ³⁶.

En su visita a Londres, el canciller Di Tella, si bien dijo no haber ofrecido una compensación a los isleños, siguió apoyando la posibilidad, no sin dejar de

desestimar sus temores sobre una devaluación de sus propiedades en el caso de un traspaso de soberanía. Es por ello que el plebiscito será solo en Argentina y no en las islas, porque la opinión de los malvinenses ya la conocemos ³⁷.

Sexta interpretación de la propuesta. El canciller Di Tella admitió ante legisladores nacionales que si es necesario pagar una indemnización a los isleños para ayudar a lograr la soberanía de las islas Malvinas, se hará, pero cuándo y por cuánto, sólo lo sabe Dios. Esa eventual recompensa, según el Ministro, deberá ser debatida por la sociedad argentina y por el Congreso Nacional ³⁸.

El presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem, no descartó la posibilidad de la propuesta Walters aunque dentro de un cóctel de medidas complementarias ³⁹.

Por su parte el Secretario de Coordinación de la Cancillería Argentina, Andrés Cisneros, expresó que la idea de una compensación propuesta por Walters, partía de reconocer un seguro para los habitantes de las islas, un **seguro de vida**. Para los isleños que se sienten británicos, de acuerdo a Cisneros, pasar a vivir en territorio argentino supondría una experiencia con riesgos y ese riesgo debe cubrirse ⁴⁰.

Reacciones opuestas a la iniciativa Walters

La propuesta Walters con las distintas variables agregadas por el Ministro de Relaciones Exteriores, Ing. Guido Di Tella, generó en diversos ámbitos un amplio debate.

La postura más violenta de rechazo partió del gobernador británico de las islas Malvinas, David Tatham. El mismo, calificó de “megasoborno” el proyecto por el cual se contempla pagar 800.000 dólares a cada familia de isleños para que reconozcan la soberanía argentina sobre el archipiélago.

El tema favorito del canciller Di Tella pareciera ser -según el gobernador Tatham- el ofrecimiento de medio millón de libras (800.000 dólares) que, en las islas llaman megasoborno o supercoima. De igual manera, el gobernador calificó de “minisoborno” la propuesta de sir Alain Walters, quien habló en Buenos Aires de 100.000 dólares por malvinense ⁴¹.

El entonces vice canciller Fernando Petrella atribuyó a la imaginación del gobernador británico de las islas, que Argentina quiera pagar una “coima”, para recuperar la soberanía y agregó que es el subconsciente quien traiciona al gobernador ⁴².

De acuerdo a Suky Cameron, representante del gobierno malvinense en Londres, el gesto del gobierno argentino es un **insulto** a Gran Bretaña, ofreciéndole comprarle algunos de sus ciudadanos. De todas maneras la sugerencia ni siquiera está siendo analizada porque no es aceptable. Nuestra soberanía no está en venta. Lo que deseamos, según Cameron, es que la argentina reconozca el derecho de autodeterminación de las Malvinas y que deje de intentar sobornarnos ⁴³.

De acuerdo a lo expuesto, la propuesta Walters dejó en su lectura una variedad de criterios para su interpretación sobre todo en dos aspectos: el monto de la indemnización y la causa que motiva la misma.

Monto de la indemnización

Con relación al monto de la indemnización las cifras conocidas a través de la propuesta Walters y los medios de comunicación, varían entre 100.000 a 700.000 dólares **per capita**. En este sentido la corresponsal del diario "La Nación" en Europa, califica la situación como la danza de la fortuna ⁴⁴.

Pero el monto más elevado de indemnización lo expresó el canciller Di Tella en su visita a Londres en junio de 1995. En esa oportunidad expresó que la cantidad podía llegar a 795.000 dólares per cápita ⁴⁵.

La justificación de la indemnización

En este sentido no se expresó con suficiente claridad, bajo que figura jurídica se otorgará esa indemnización a los habitantes de las islas.

Lo que la Cancillería argentina trató de aclarar en reiteradas oportunidades, es que no se trata de una compra. De acuerdo a los funcionarios y autores oportunamente citados se pueden establecer los siguientes fundamentos:

Para Walters no es una compensación sino una **especie de seguro**. Para el canciller Di Tella es una compensación monetaria por la **perturbación psicológica de entregar la soberanía**. La Declaración de la cancillería argentina habla de indemnización. En su visita a Londres, en junio de 1995, el canciller Di Tella expresó que si bien no había ofrecido una compensación a los habitantes de las islas, estimó los temores de los kelpers por la devaluación de sus propiedades. El Secretario de Coordinación de la Cancillería argentina, Andrés Cisneros, caracteriza la indemnización interpretando la propuesta Walters como un seguro de vida. Según Cisneros, para los isleños que se sienten británicos, pasar a vivir a territorio argentino supondría una experiencia con riesgos y ese riesgo debe cubrirse.

Considero que el tema no está agotado. Sería interminable analizar las causas por las cuales se debe aceptar o no una compensación pecuniaria. Lo que es lógico suponer que antes de lanzar este tipo de iniciativas se debe contar con un cierto grado de consenso que lo respalde.

6. INDEPENDENCIA DE LAS ISLAS MALVINAS

El conflicto de Malvinas está enmarcado dentro de la Política Exterior Argentina, como un tema colonial. Por lo tanto partiendo de la res. 1514 aprobada

por la Asamblea General en 1960 la misma prevé dos procedimientos de solución de conflictos coloniales: la autodeterminación y la integridad territorial.

Al aprobarse en 1965 la primera resolución 2065, para el caso Malvinas, tanto en el Comité de Descolonización como en la Asamblea General, se desechó el principio de autodeterminación sobre la base de que los habitantes de las islas son ingleses o de descendencia inglesa. Es por ello que se aplica el criterio de integridad territorial ya que las islas Malvinas fueron ocupadas por Argentina y los habitantes fueron desalojados por los ingleses en 1833.

Según Jimenez de Aréchaga con esta resolución la Argentina lograba un verdadero triunfo. Al decir que existía una disputa entre Gran Bretaña y Argentina estaba aceptando implícitamente la posición argentina de la resolución 1514 y no el principio de autodeterminación, sostenido por el Reino Unido ⁴⁶.

Este criterio mantenido por la Política Exterior Argentina a través de gobiernos con distinta orientación política sufrió un cambio sustancial a partir de la administración Menem: en 1992 el canciller argentino Ingeniero Guido Di Tella en un artículo de su autoría expresaba que se debía tener en cuenta para la solución del conflicto, los **deseos** de los habitantes ⁴⁷.

De esta manera se dejaba de lado el criterio tradicionalmente sustentado por Argentina respecto de tener en cuenta los “intereses de los habitantes” tema aprobado por amplia mayoría en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Recurrentemente los órganos administrativos de las Islas Malvinas se habían manifestado por seguir siendo parte del Reino Unido. Esta posición consta en las actas de las reuniones de Asamblea General y del Comité de Descolonización de Naciones Unidas.

Partiendo de la aceptación del criterio de los deseos de los habitantes, no era impropio pensar de que por este medio los habitantes de las islas podían lograr la independencia de las mismas.

El tema de la independencia de las islas Malvinas, no fue hasta 1992, una propuesta considerada en los ámbitos de negociación o especulación sobre el futuro de las islas.

Como consecuencia del criterio expresado por el canciller Di Tella, de tener en cuenta los deseos de los habitantes, el entonces jefe del gabinete de asesores del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Carlos Escudé, planteó en un memorándum enviado al canciller y que tuvo estado público, la independencia de las islas Malvinas.

La fórmula propuesta por Escudé era: dureza respecto de los recursos del subsuelo marítimo, generosidad respecto de la tierra y los derechos y deseos de los kelpers. Se debe adoptar la máxima generosidad -según el asesor- respecto de la tierra malvinense, (que no sirve para casi nada) y respecto 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 conviene a la Argentina para inducir la retirada británica del Atlántico Sur ⁴⁸.

Esta postura que no tiene antecedentes, ha sido duramente criticada por

funcionarios y académicos. El ex embajador Gerardo Schamis emitió severos juicios sobre esta tesis del asesor de Di Tella. Censuró específicamente el haber dicho que como es imposible que las tierras sean argentinas (las Malvinas) podemos compartir la riqueza de ese mar ⁴⁹.

La alternativa de la independencia para los isleños recibió una acogida favorable por parte del gobernador de las Islas Malvinas, David Tatham. En un reportaje para un diario de Uruguay el funcionario expresó que:

“Hace seis años, la idea de la independencia era algo remoto. Nadie lo podía concebir; ahora en cambio, la población habla de ello como una opción posible de futuro...la independencia ha dejado de ser una ilusión, para ser una posibilidad. Creo que el gobierno británico, no objetaría la posibilidad de la independencia si la seguridad de las islas está garantizada. No hay ningún objetivo militar para estar aquí” ⁵⁰.

Los comentarios del gobernador de las islas Malvinas fueron ampliados al diario “La Nación” y Radio del Plata el día posterior. El funcionario aclaró que la independencia de las Islas Malvinas sólo se puede realizar en el caso de que Argentina abandone sus reclamos de soberanía.

Frente a estas manifestaciones del gobernador de las islas Malvinas, el canciller argentino ing. Guido Di Tella respondió que las mismas no podrían ser tomadas en serio.

Existe aquí una verdadera contradicción en la línea de trabajo de la cancillería: si por un lado el Ministro manifiesta que se tendrán en cuenta los deseos de los habitantes es lógico suponer que una de las alternativas de la autodeterminación puede ser la independencia.

Por otro lado, al sostener el Reino Unido el principio de la libre determinación como la única vía posible de solución, en las negociaciones realizadas con Argentina y en las Naciones Unidas, lleva implícito la tradición de los isleños de que siempre manifestaron, hasta 1995, su deseo de seguir siendo un territorio dependiente del Reino Unido.

CONSIDERACIONES FINALES

En el desarrollo del presente trabajo se pueden visualizar ciertos cambios que se están produciendo tanto en Argentina como en el Reino Unido teniendo como objetivo buscar una solución negociada al conflicto de soberanía sobre las islas Malvinas.

El escenario que se presenta en la actualidad puede dar ciertas pautas de acciones futuras sobre las cuales hemos esbozado alternativas y propuestas realizadas por las partes en conflicto.

Merecen destacarse en estas consideraciones finales, las políticas aplicadas tanto por Argentina como por el Reino Unido que tienen como objetivo buscar una solución negociada.

Con referencia a **Argentina** se puede detectar una diplomacia más activa que se tradujo en distintas iniciativas importantes entre las cuales se puede mencionar las siguientes:

Si bien se siguió priorizando el bilateralismo sobre el multilateralismo, por la ausencia de debate en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, debe destacarse la acción desarrollada en otros foros en favor de los derechos argentinos sobre Malvinas como por ejemplo en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, y en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Por iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, se incorporó a la reforma de la Constitución Nacional en la primera de sus disposiciones transitorias y por primera vez en el texto constitucional, una referencia al tema de la soberanía en las islas Malvinas que expresa:

“La Nación Argentina ratifica sus legítimos e imprescriptibles derechos de soberanía sobre las islas Malvinas, Sandwich del Sur y Georgias del Sur, por ser parte integrante del territorio nacional. La recuperación pacífica de dichos territorios constituye un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino. Para esos fines podrá establecer un régimen especial para dichos territorios cuando se incorporen a la Nación, y acordar garantías especiales a sus habitantes, en particular para resguardar su modo de vida”.

La Constitución Nacional fue aprobada por la Asamblea Constituyente, el 22 de agosto de 1994 en la ciudad de Santa Fe, con el apoyo de todos los partidos políticos de la Argentina.

Si bien el proceso de integración conocido como Mercado Común del Sur, tiene hasta el presente un objetivo económico, por primera vez, el 25 de junio de 1996, los presidentes de los países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), con la adhesión de los presidentes de Bolivia y Chile, suscribieron en Potrero de Funes, provincia de San Luis, Argentina, una Declaración sobre Malvinas. En la misma reafirman el respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión Malvinas, recordando el interés hemisférico en que dicha disputa alcance una pronta solución de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Así como se observan cambios significativos en la República Argentina, con propuestas que tienen como objetivo una revisión de los Acuerdos de Madrid de 1989 (Paraguas de soberanía), también en el **Reino Unido** se pueden detectar opiniones que desean un nuevo enfoque en el status quo jurídico de las Islas Malvinas.

En este sentido, se pueden apreciar actitudes que demuestran una postura más negociadora con Argentina.

Luego de permanecer cinco años en las Islas Malvinas, como primer capellán, el ministro de la Iglesia Anglicana, Stephen Palmer, con motivo del 14 aniversario de la finalización de la guerra de 1982, aprovechó su último sermón, pa-

ra expresar su punto de vista sobre el futuro de las islas. El reverendo Palmer hizo referencia a dos cuestiones de relevancia, como son la xenofobia y el petróleo⁵¹.

En primer lugar advirtió sobre los peligros de que las islas Malvinas se hagan más insulares e introspectivas. Expresó que la xenofobia no está muy por debajo de la superficie de cualquier comunidad pequeña y aquellos que coquetean con sus falsos atractivos deberían recordar que la historia muestra que aquellas naciones que viven para sí mismas, morirán por sí mismas.

Con referencia a la explotación del petróleo avanzó aún más, instando a los isleños a compartir con los vecinos argentinos cualquier futura riqueza que provenga del descubrimiento del hidrocarburo.

El sermón del reverendo Palmer pronunciado ante las autoridades civiles y militares de las islas Malvinas, fue calificado por funcionarios del gobierno local como vergonzoso y desagradable.

El nuevo Embajador del Reino Unido en la República Argentina, también se expresó en términos más realistas sobre la cuestión de la soberanía en las Islas Malvinas.

Con motivo del almuerzo ofrecido por la Cámara de Comercio Argentino-Británica, el Embajador William Marsden, admitió que Londres vería con agrado una cooperación conjunta con Argentina para la exploración y eventual explotación petrolera del Atlántico Sur con base en Comodoro Rivadavia ⁵².

De acuerdo a sus palabras, no queda claro, en qué zona existía esa cooperación.

Otro aspecto a tener en cuenta en estas consideraciones es el referido al nuevo papel que parece desempeñar el Partido Laborista con relación a la política colonial.

El secretario del Foreign Office, Robin Cook, ordenó el 27 de agosto de 1997 que la Ministra de Desarrollo Internacional, Clares Short, reformule la política gubernamental en el término de seis meses, para ser evaluada en la Asamblea de los Territorios dependientes que se realizará en febrero de 1998 ⁵³.

Con referencia más concreta a las islas Malvinas, se debe mencionar que el secretario general del Consejo del Atlántico Sur, el diputado laborista, Martín O'Neill, elevó al canciller británico, Robin Cook, un memorándum en el cual propone soluciones para el conflicto de soberanía en las islas⁵⁴.

El memorándum sostiene que Argentina y el Reino Unido han ingresado a una etapa en la que es posible hablar de una solución para el conflicto de soberanía sobre las islas Malvinas.

Enuncia las posibles soluciones, pero no determinan cuál es la más adecuada. Entre las propuestas se mencionan: independencia, integración al Reino Unido o a Argentina, territorio administrado por el Tratado Antártico, régimen de autonomía limitada y firma de un contrato por el cual Argentina le daría las islas en alquiler al Reino Unido por un período limitado de tiempo.

El diputado O'Neill afirmó que la población isleña es demasiado pequeña y no es económicamente viable para decidir sobre su futuro.

Estas propuestas del Consejo del Atlántico Sur fueron rechazadas por funcionarios del gobierno de las islas Malvinas.

De acuerdo a estos nuevos datos de la realidad, se puede concluir que, resulta útil el análisis de las propuestas expuestas en este trabajo con la finalidad de negociar la cuestión de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

CITAS Y NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Sobre el tema, ver nuestro trabajo "El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina", en la obra del Centro de Estudio en Relaciones Internacionales de Rosario CERIR, *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR. Rosario, 1994 Pág. 357.
2. ESCUDE, Carlos, "Reflexiones en un aniversario", en diario "La Nación". Buenos Aires, 2 de abril de 1997. Pág. 19
3. OLIVERI LOPEZ, Angel M., "El respeto existe", en diario "La Nación". Buenos Aires, 23 de febrero de 1997 S.7 Pág. 2
4. BOUND, Graham, "Malvinenses: salud, dinero y temor", en diario "La Nación". Buenos Aires, 23 de febrero de 1997. S.7 Pág. 1
5. SANTORO, Daniel, "Los kelpers avanzan con la explotación del petróleo", en diario "Clarín". Buenos Aires, 2 de abril de 1997 Pág. 9.
6. ALEMAN, Roberto, "Las Malvinas y la economía", en "La Nación". Buenos Aires, 10 de junio de 1997 Pág. 19.
7. BOUND, Graham, op.cit.
8. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, *Memoria detallada del estado de la Nación*. Buenos Aires, 1 de marzo de 1996. Pág.58
9. BAQUEDANO, María Elena, "Area Malvinas", en Anuario 1996, Relaciones Internacionales. Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata, 1996 Pág. 413.
10. CAPUTO, Dante, "Una rara política para Malvinas", en Diario "Clarín" Buenos Aires, 13 de marzo de 1996 Pág. 12
11. "Salvaguardia británica". Diario "Clarín". Buenos Aires, 28 de setiembre de 1995 Pág. 8
12. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, *Memoria detallada del estado de la Nación presentada en la Sesión inaugural del período legislativo*. Buenos Aires, 1 de marzo de 1997 Pág. 94
13. "Bajo la fórmula del realismo". Diario "Clarín". Buenos Aires, 28 de setiembre de 1995. Pág. 9
14. "Malvinas abre hoy su licitación internacional", en Diario "La Nación". Buenos Aires, 3 de octubre de 1995.
15. El 28 de octubre de 1995 se presentaron a la licitación internacional 14 empresas de 10 nacionalidades, todas en la parte Norte de las Islas Malvinas, no existiendo propuestas para la parte sur. Diario "Clarín", Buenos Aires, 15 de diciembre de 1996, pág. 15.
16. Para Musich no ha llegado la oportunidad de reabrir la discusión sobre ese tema. MUSICH, Arnaldo T., "El factor tiempo", Diario "La Nación", Buenos Aires, 2 de abril de 1997, pág. 19. Por su parte, Camilión está de acuerdo en la apertura de esas negociaciones. CAMILION, Oscar, "Malvinas: soberanía sin paraguas", Diario "La Nación", Buenos Aires, 18 de enero de 1997.
17. GARCIA DEL SOLAR, Lucio, "La soberanía, una crisis latente". Diario "Clarín". Buenos Aires, 2 de abril de 1997 p.15
18. Sobre esos aspectos nos hemos ocupado en el trabajo "El Conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina", en la obra del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, *La Política Exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR. Rosario, 1994.
19. La información la suministra el diario "La Nación". Buenos Aires, 8 de enero de 1992. El trabajo mencionado lo realizó el profesor Dolzer como invitado en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Michigan. Existe una traducción al inglés del mencionado libro *The Territorial Status the Falkland Islands (Malvinas): Post and Present*. Oceana Publications Inc. New York, 1993.
20. Sobre el tema se puede consultar a KOHEN, Marcelo G., "La alternativa jurisdiccional en la disputa sobre las Islas Malvinas", "Rivista di Studi Politici Internazionali". Firenze, luglio-settembre 1988 N.219 p.395. FERRER VIERA, Enrique, *Islas Malvinas y la libre determinación*

- de los pueblos*, en Diario "El Cronista", Buenos Aires, 7 de enero de 1997, p. 21.
21. Agencia Reuter y ID. Buenos Aires, 24 de octubre de 1994.
 22. "Menem quiere compartir la soberanía en Malvinas". Diario Clarín". Buenos Aires, 30 de diciembre de 1996. P.1
 23. "Londres rechazó la propuesta de Menem". Diario "Clarín". Buenos Aires, 31 de diciembre de 1996. P.1
 24. Para ampliar el tema condominio y sus antecedentes en la historia diplomática de Malvinas: BOLOGNA, Alfredo Bruno, *Los derechos de la República Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sandwich del Sur*. EDIAR. Buenos Aires, 1989 p.221.
 25. Diario "Clarín". Buenos Aires, 12 de abril de 1992 p.8. BELLANDO, Ovidio, "Ahora más cerca de Perón". Diario "La Nación". Buenos Aires, 31 de diciembre de 1996. P.11
 26. GARCIA DEL SOLAR, Lucio, "Malvinas: nuestro Estado asociado?", Diario "Clarín". Buenos Aires, 10 de agosto de 1993 p.17
 27. "Reclamo por Malvinas". Diario "La Nación". Buenos Aires, 7 de agosto de 1993. Sobre esta alternativa se puede consultar a SANTORO, Daniel, "Propuesta para que las islas Malvinas se conviertan en un Estado Libre Asociado". Diario "Clarín". Buenos Aires, 25 de julio de 1993 y CARDOSO, Oscar Raúl, "Otro ensayo de seducción. Reacciones indeseadas a la propuesta de Di Tella". Diario "Clarín". Buenos Aires, 28 de julio de 1993.
 28. "Di Tella busca un modelo". Diario "Clarín". Buenos Aires, 6 de noviembre de 1993. "Malvinas: la economía clave de la negociación". Diario "La Nación". Buenos Aires, 27 de junio de 1994. Para ampliar el tema: MELO FERRER, Nereo, "Provincia autónoma de Finlandia. Archipiélago Aland", en *Anuario Argentino de Derecho Internacional (1994-1995)*, Tomo VI, Córdoba, 1995 p.77.
 29. WALTERS, Alan, "Una solución para el problema de las Falkland o Malvinas". Diario "La Nación". Buenos Aires, 17 de julio de 1993. P.7. Para ampliar el tema: DALO, Rafael, "Malvinas: una propuesta viable de solución en base a la idea de la compensación económica de sus habitantes", en Revista "Relaciones Internacionales". La Plata, octubre de 1994 N.7 P.45
 30. Este antecedente es mencionado por el profesor Lewis Clifton en una entrevista realizada por Miguel Bonasso en el diario "Página 12". Buenos Aires, 30 de junio de 1994.
 31. Diario "Clarín". Buenos Aires, 14 de junio de 1994 p.14 y Diario "La Nación". Buenos Aires, 14 de junio de 1994.
 32. Diario "La Nación". Buenos Aires, 15 de junio de 1994.
 33. Diario "Clarín". Buenos Aires, 25 de julio de 1994. p.15
 34. Diario "La Nación". Buenos Aires, 1 de noviembre de 1994.
 35. Diario "Clarín". Buenos Aires, 16 de diciembre de 1994.
 36. "Los malvinenses no quieren vender", Diario "La Nación". Buenos Aires, 2 de noviembre de 1994 P.11
 37. IGLESIAS, Graciela, "Di Tella lanzó a rodar la idea de un plebiscito". Diario "La Nación". Buenos Aires, 10 de junio de 1995 y SANTORO, Daniel, "Malvinas: cumbre por el petróleo". Diario "Clarín". Buenos Aires, 4 de junio de 1995. P.18
 38. Diario "La Nación". Buenos Aires, 29 de junio de 1995.
 39. "El presidente quiere pagar". Diario "Clarín". Buenos Aires, 16 de noviembre de 1994 P.6 y Diario "La Razo'n". Buenos Aires, 31 de octubre de 1994. P.9
 40. BELLADO, Ovidio, *Fondos para una posible compensación*, Diario "La Nación". Buenos Aires, 9 de junio de 1995.
 41. "El gobernador malvinense habló de supercoima". Diario "Clarín". Buenos Aires, 20 de junio de 1995 P.8 y Diario "La Capital". Rosario, 14 de junio de 1995.
 42. Ibidem
 43. "Malvinas: Di Tella habló de plata". En Londres reiteró su idea de indemnizar a los kelpers a cambio de soberanía. Diario "Clarín". Buenos Aires, 8 de junio de 1995 y "Argentina ofrece cien millones de pesetas a cada británico que se vaya de las Malvinas". Diario "El País". Madrid, 8 de junio de 1995. Se puede agregar que el Reino Unido empleó el procedimiento de

- la indemnización para los habitantes del archipiélago de Chagos (Diego García) los cuales fueron trasladados a la isla de Mauricio. Para ampliar este tema BOLOGNA, Alfredo Bruno, *Los derechos de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sandwich del Sur*. EDIAR. Buenos Aires, 1989.
44. IGLESIAS, Graciela, "La compensación de los isleños, una obsesión británica", Diario "La Nación", Buenos Aires, 8 de junio de 1995.
 45. *Ibidem*.
 46. Entrevista realizada al Dr. Eduardo Jimenez de Arechaga. en Rosario en junio de 1980. En el caso de Gibraltar el Reino Unido convocó a un referendun no siendo reconocido el mismo por las Naciones Unidas. Para una ampliación del tema mi libro, *Los derechos de la República Argentina*, op. cit.
 47. DI TELLA, Guido, *Ahora, los deseos de los habitantes*. Diario "Clarín". Buenos Aires, 12 de abril de 1992.
 48. 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 "Proponen que Malvinas sea un Estado Independiente", pág. 14. El 26 de junio de 1992 el diario "Ambito Financiero" de Buenos Aires, anunciaba la renuncia de Escudé como asesor del canciller argentino. La propuesta de la independencia de las islas Malvinas fue ampliada por el autor en un artículo sobre "Fundamentos para un replanteo de la estrategia argentina respecto de Malvinas" en Carta "América Latina/Internacional", FLACSO, Buenos Aires, julio-setiembre de 1992 Vol.9 N.33 p.517 y "Reflexiones en un aniversario", Diario "La Nación". Buenos Aires, 2 de abril de 1997.
 49. Diario "La Nación". Buenos Aires, 26 de junio de 1992.p.11
 50. Diario "La Mañana". Montevideo, 2 de abril de 1995.
 51. "Malvinas: el sermón que agitó las aguas". Diario "La Nación". Buenos Aires, 16 de junio de 1996.
 52. "Inglaterra busca la cooperación para la explotación petrolera en el Atlántico Sur". Diario "La Nación". Buenos Aires, 31 de agosto de 1997, pág. 12.
 53. El motivo de la revisión de la política colonial británica surgió luego de ser calificada como negligente la actitud asumida por el gobierno del Reino Unido frente a la devastación de la isla Monserrat, como consecuencia de la erupción del volcán La Soufriere. La población debió ser evacuada en las dos terceras partes de los 11.000 habitantes de la isla. ("El gobierno de Blair revisa la política colonial inglesa". Diario "La Nación". Buenos Aires, 28 de agosto de 1997.)
 54. "Malvinas: un diputado británico propone hablar de soberanía". Diario "La Nación". Buenos Aires, 30 de agosto de 1997, pág. 9. En realidad la postura no es del diputado, como expresa la prensa, sino que representa al Consejo del Atlántico Sur, ya que es su secretario general.

CAPITULO XI

CHILE, EL NUEVO RUMBO DE LAS RELACIONES BILATERALES

Jorgelina Bragagnolo

Este trabajo tiene por objeto establecer las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile a partir de la segunda administración de Menem (1995) hasta la actualidad, sin perjuicio de retomar algunos acontecimientos anteriores a esa fecha, para comprender mejor el período bajo estudio.

La importancia del tema se justifica en la actualidad por dos motivos vinculantes: una excelente relación bilateral avalada por la existencia de gobiernos democráticos en los dos países y por la participación chilena concretada en una zona de libre comercio con los países miembros de MERCOSUR.

El estudio se divide en tres partes: las percepciones mutuas en sus políticas exteriores, los puntos relevantes de la incipiente integración bilateral y finalmente, algunas cuestiones aún conflictivas en la relación bilateral.

ARGENTINA Y CHILE: LAS PERCEPCIONES MUTUAS EN EL CONTEXTO DE SUS POLÍTICAS EXTERIORES

El conflicto limítrofe entre Argentina y Chile por el canal del Beagle, que estuvo a punto de enfrentar militarmente a los gobiernos de facto de los dos países, concluyó con el Tratado de Paz y Amistad de 1984 alcanzado por los buenos oficios de Su Santidad Juan Pablo II.

En el mencionado tratado se pone especial énfasis en la **cooperación e integración** entre estos países como instrumentos efectivos para el logro de la paz.¹

A pesar de la firma del tratado las relaciones bilaterales no avanzaron lo suficiente en este período por tener regímenes distintos: en Chile un gobierno militar, y en Argentina, un gobierno democrático con la asunción a la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín en 1983.

Fue recién en 1990, cuando las relaciones bilaterales comenzaron a ser más cooperativas que conflictivas ya que en los dos países había sistemas de-

mocráticos, en Chile con el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, y en Argentina con el primer recambio democrático que llevó a la Presidencia al Dr. Carlos Menem.²

Unos meses antes de asumir la presidencia de Chile, Patricio Aylwin planteó como uno de los objetivos centrales de su política exterior democrática, impulsar la integración económica y la concertación política latinoamericana, incluyendo el desarrollo de concepciones modernas de seguridad que fortalecieran la paz y la democracia en la región. En ella le asignó un lugar prioritario a la República Argentina, debido a los vínculos históricos, geográficos y económicos que la unen a Chile. Tuvo en cuenta la reiterada voluntad de **cooperación** política que había manifestado por entonces el Presidente Carlos Menem ya que, a su criterio, contribuiría de modo determinante a la suscripción de un amplio acuerdo de cooperación, integración y desarrollo entre su país y la Argentina.³

Su sucesor Eduardo Frei explicó, antes de las elecciones en las que resultara electo Presidente en 1993, que su gobierno es la continuación de la anterior gestión, pues ambos pertenecían al mismo partido.⁴ Por ese motivo, dentro del contexto de su política exterior la República Argentina tenía también un lugar prioritario.

Por su lado, la política exterior del Presidente Menem fue formulada desde su inicio atendiendo a la “economización de la política exterior”,⁵ definiendo el interés nacional por las urgencias económicas y sociales, dadas las críticas circunstancias por las cuales estaba atravesando Argentina en 1989.

Según el entonces asesor del Canciller Guido Di Tella, Carlos Escudé, el gobierno peronista diagnosticó que Argentina, país periférico, endeudado y poco relevante para los intereses vitales de las grandes potencias, debía bajar el nivel de confrontación con las grandes potencias, conservándolo sólo en asuntos comerciales y financieros que se vinculen realmente en forma directa con su bienestar y su base de poder.⁶

Dentro de este contexto, se planteó, entre otros, el objetivo de lograr la solución definitiva de problemas limítrofes con Chile y dar impulso a la integración bilateral.

El 3 de agosto de 1991, marca un punto de inflexión en la historia de las relaciones bilaterales de Argentina y Chile. Ese día los Jefes de Estado de ambos países, Carlos Menem y Eduardo Frei, firmaron la declaración que estableció los mecanismos para dar solución a 24 puntos en conflicto entonces pendientes de delimitación en la frontera común. La Declaración incluyó la decisión de recurrir a un arbitraje para resolver la delimitación en la Laguna del Desierto y un Tratado bilateral de la región de los “Hielos Continentales”.

En la delimitación de Laguna del Desierto, el Tribunal Arbitral falló por unanimidad **en favor de Argentina** el 13 de octubre de 1995 sin atender las dos apelaciones anteriores del Gobierno Chileno.⁷ Aunque el Presidente Frei lamentó el resultado del fallo tanto él como el canciller José Miguel Insulza hicieron hincapié en que el fallo sería acatado. Esto trajo como consecuencia críticas tanto de sec-

tores oficialistas como de la derecha opositora, entre ellos el ex Presidente Pinochet, quién consideró ese fallo como un fracaso del segundo gobierno de la Concertación.

La otra cuestión aún pendiente es la referida a los denominados Hielos Continentales por los argentinos y Campos de Hielo por los chilenos. Según el tratado de 1991 se dividió la zona trazando una poligonal,⁸ pero, ante las dudas que ocasionaban la dilatación de su ratificación, en diciembre de 1996 ambos presidentes firmaron un Protocolo Adicional⁹ para lograr salvar los obstáculos que para su aprobación pretendían los parlamentarios de los dos países. Sin embargo, estos instrumentos aun no han sido ratificados por los Congresos respectivos. En algunos medios de comunicación social se especulaba sobre la recurrencia a un arbitraje o mediación papal

Tanto uno como otro congreso solo pueden dar o no su aprobación y no están facultados a hacer ningún tipo de modificación al acuerdo. En los dos casos, la firma de tratados internacionales es facultad delegada al Poder Ejecutivo. Para lograr su objetivo, las dos Administraciones vinculan esta cuestión con la integración bilateral enmarcada desde el 1 de octubre de 1996 en la asociación de Chile al MERCOSUR. La no ratificación podría ser un escollo para este proceso de integración en marcha, aspecto que no influyó.

Tanto de un lado como al otro de los Andes se han encontrado serias dificultades para la solución de dicho conflicto.

En **Argentina**, se cuestiona el proceso de toma de decisiones en la política exterior. El tema es discutido por la opinión pública que puede instrumentarse por medio de la consulta popular de acuerdo a la Constitución Nacional reformada en 1994. Este argumento es esgrimido por aquellos que se niegan a ratificarlo como por ejemplo, la oposición¹⁰ y dentro del mismo partido gobernante, las autoridades y representantes de las provincias patagónicas, más específicamente, las de la provincia de Santa Cruz. Según la Asociación Piedrabuena que asesoró a los diputados santacruceños, el trazado de la línea poligonal únicamente pone en riesgo territorio que pertenece íntegramente a la República de Argentina, de acuerdo al Tratado de Altas Cumbres de aguas divisorias de 1881, que es patrimonio de la humanidad y reserva natural de agua dulce.¹¹

Para los partidos políticos opositores, esta solución política no concluye totalmente el conflicto y en consecuencia podrían plantearse en el futuro conflictos semejante al que se intenta dar solución. Alegan falta de legitimidad a este tratado y al protocolo adicional firmado por un Presidente que ya no cuenta con el consenso con que inició su mandato. Con respecto a la integración, se declaran acérrimos defensores de la misma, reconociendo sus altos beneficios, pero no creen que renegociar límites traiga como consecuencia una nueva situación tensa entre las dos naciones que pueda desencadenar un retroceso en ese proceso y apelan al **linkage** entre la política interna y externa de considerar el costo político que deberá pagar el Poder Ejecutivo Nacional por esta solución. En este sentido, la oposición ha querido utilizar el tema del conflicto para despertar el sentimiento nacional de los argentinos mostrando, en un año electoral (1997), como

el gobierno no encara con seriedad los derechos argentinos en la zona en cuestión.

Para la cancillería chilena la no ratificación del tratado por el Parlamento argentino afectaría la imagen del presidente Menem, ya que se demostraría que en uso de toda su autoridad, habría sido derrotado por la oposición. Dilatar el plazo de la aprobación por los argentinos, también para la cancillería chilena, implicaría un parlamento argentino con un ambiente más normal, haciendo variar la posición de partidos políticos como el radical, que, desde su percepción, siempre estuvo más cerca de Chile.¹²

Por otro lado, tanto el **gobierno chileno** como la oposición de derecha, después del fallo de Laguna del Desierto, consideran traumatizante apelar al recurso del arbitraje para darle solución a este conflicto. También existió resistencia a su ratificación en el Parlamento Chileno, proveniente del Senado que consideraba que la poligonal en cuestión había sido trazada en función de mapas y antecedentes argentinos. Las Fuerzas Armadas de Chile han elaborado en 1996 un mapa con sus pretensiones y se han expedido al respecto proponiendo la dilatación de la aprobación del Tratado y también del Protocolo Adicional. Pero las disidencias entre las Fuerzas Armadas y el Poder Político de Chile hace especular a las autoridades argentinas que estarían dispuestas a solicitar un arbitraje.¹³

Siguiendo algunas concepciones del Estado,¹⁴ los dos países tienden a percibirse como expansionistas. Para los argentinos, Chile quiere avanzar hacia el Atlántico y para los chilenos Argentina quiere avanzar hacia el Pacífico y aquí nuevamente puede apreciarse los efectos de la educación nacionalista impartida durante años. Sin embargo, existe una diferencia, consecuencia de los distintos sistemas democráticos de cada país. En Chile, la aún débil democracia de la Constitución de 1980, permite que las Fuerzas Armadas elijan sus autoridades, y no estén sometidas a la autoridad civil, tengan también tres bancas en el Senado, con el agravante de que Pinochet todavía es su Comandante en Jefe hasta 1998. Este legado del antiguo gobierno militar ha contribuido a que la sociedad civil chilena se mantenga más apática que la argentina frente a ciertos temas, por un lado, y obligue a las autoridades democráticas a ser sumamente cautelosos frente a temas tan sensibles para los militares como los conflictos limítrofes, sobretudo después del fallo de Laguna del Desierto.

Creo que es aplicable a esta cuestión, lo que Keohane denomina la reciprocidad en las relaciones internacionales.¹⁵ Cual sería la situación si el Parlamento Chileno ratifica los instrumentos jurídicos en cuestión y el Argentino no hace lo mismo o lo mantiene en suspenso. Estos Estados que durante años han sostenido relaciones conflictivas y han planteado la aprobación casi simultánea del acuerdo para lograr una solución de este último conflicto limítrofe. El costo político para la Argentina de esa vinculación no será tan alto como el costo económico y social que tendrán que pagar las dos partes, en un proceso de integración económica beneficioso para ambos. El problema podría plantearse si esto trae aparejado alguna represalia económica por parte del estado, en tal caso el perjudicado sería el sector empresarial.

Debe destacarse la voluntad de los gobiernos de superar estos incidentes, a pesar de que se renuevan periódicamente. Deben mencionarse algunos hechos de menor relevancia. El primero ocurrió a raíz de la aparición en un atlas del mapa de la República de Chile incluyendo casi el 50% del territorio argentino: desde La Rioja hasta el Sur Patagónico, aparecería bajo la soberanía de un pretendido Chile Moderno.

Si bien la Cancillería argentina le restó relevancia a este documento cartográfico, al considerarlo parte de un estudio prospectivo de los límites chilenos hasta 1890, el mapa cuenta con la aprobación del Ministerio de Educación Pública de Chile, que lo consideró “material didáctico” por resolución del 3 de julio de 1984.¹⁷

La diplomacia argentina consideró que el mapa no era conflictivo y que se trataba solo de pretensiones de una etapa histórica de Chile, de la época del Virreinato del Río de la Plata hasta fines de siglo pasado y que el mismo no responde a pretensiones actuales de Chile.

El segundo incidente, también de carácter cartográfico fue provocado por la Secretaría de Turismo de Chile, que incluyó en una página de hipertexto de la red Internet un mapa en que Tierra del Fuego aparece coloreada como si perteneciera a la superficie actual del país transandino.¹⁸ Posteriormente, Petrella prefirió relevar los aspectos de cooperación en las relaciones entre ambos países en los últimos años, resaltando hechos como el petróleo que se vende a Chile, las potenciales compras de gas y la entonces futura participación de ese estado como país asociado al Mercosur,¹⁹ en el marco de una zona de libre comercio”

La actitud del entonces vice canciller argentino muestra claramente la intención del gobierno argentino de solucionar los conflictos frente a sectores de la sociedad que no están dispuestos a olvidar la desconfianza hacia el país vecino, a pesar de los lazos geográficos y culturales que los unen y las intenciones gubernamentales de llevar adelante la integración, tanto bilateral, como dentro del marco del MERCOSUR.

LA INTEGRACION COMO ASPECTO PRIORITARIO DE LAS RELACIONES BILATERALES

Tomando como punto de partida el Tratado de Paz y Amistad de 1984, actualizaremos los avances en el proceso de integración y cooperación entre Argentina y Chile. El mismo está basado sobre **tres ejes claves**: la **cooperación y complementación económica**; la **integración física**; y la **complementación energética**.²⁰

Sobre el primer eje, la **cooperación y complementación económica**, se acordaron las bases generales para la suscripción de un **Acuerdo de Mercados del Pacífico**. En éste se estipuló que la complementación económica se enmarcaría en el Tratado de Montevideo de 1980, que crea la Asociación Latinoameri-

cana de Integración. El objetivo era la creación de un mercado ampliado entre ambas naciones (ACE 16), el que debía estar conformado a más tardar el 31 de diciembre de 1995. La consecución del mismo no ha sido finalmente logrado a nivel bilateral sino a través de la **asociación** de Chile con el MERCOSUR por la cual se inició una zona de libre comercio, el 1º de octubre de 1996.

El comercio bilateral, uno de los parámetros de la complementación económica, ha crecido notablemente desde entonces. En 1995 alcanzó los 1984 millones de dólares, un aumento del 29% respecto del año anterior, convirtiéndose Argentina en el segundo país de origen de importaciones chilenas, mientras que Chile fue el segundo destino para las exportaciones argentinas después de Brasil.²¹

Otro indicador del avance del proceso de complementación y cooperación bilateral es el comportamiento que han tenido la inversiones, sobre todo desde Chile hacia Argentina enmarcadas en el **Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones** de agosto de 1991, que dio un marco de seguridad jurídica y económica a las inversiones que realicen los nacionales de ambos países. Los capitales chilenos invirtieron en los sectores de la energía eléctrica, petróleo, bebidas, alimentos, supermercados, “shopping”, bancos, plantas papeleras, aseguradoras y fábricas de cables y equipos eléctricos. Estos sectores representan casi el 60% de las inversiones chilenas en el exterior entre 1990 y 1995. Las empresas y los fondos de pensiones chilenos fueron atraídos por la **apertura económica y la privatización** de los servicios públicos en Argentina.

Más de la mitad de los 3500 millones de dólares de inversiones chilenas fueron al sistema eléctrico, considerado un sector estratégico por aquellos que aun piensan estas relaciones bilaterales en términos geopolíticos y analizan la solución del último conflicto limítrofe sin tener en cuenta el proceso de integración que se está gestando.

También existen fuertes inversiones en “shopping” y en los sectores maderero y papelerero.²² Es probable que esta situación no se detenga ya que el volumen las inversiones comprometidas hasta el 2000 alcanzan los 5000 millones de dólares, a pesar de las oportunidades de negocios que se abren en Brasil con la asociación de Chile al MERCOSUR.

Del lado argentino, las empresas están más interesadas en la concreción del corredor bioceánico para colocar sus exportaciones.²³ Sin embargo, en materia de servicios ya incursionaron en ese mercado los bancos argentinos Velox, Provincia y Nación.

La inversión más importante en Chile es la de la empresa de origen argentino YPF, Yacimientos Petrolíferos Fiscales S.A., que con el nombre de YPF Chile S.A., comercializará combustibles y lubricantes. La mencionada empresa compró la compañía DIPESA, y proyecta una inversión de 15 millones de dólares.²⁴

El segundo eje de la integración bilateral, la **integración física** fue concebida como un proceso simultáneo al de complementación económica y como vehículo y auxiliar poderoso para la materialización del espacio económico ampliado.

En ese sentido, ambos países resolvieron el 15 de diciembre de 1992, acondicionar 12 pasos cordilleranos fronterizos, a través del **Plan Maestro General de Pasos Fronterizos** que prevé una inversión por parte de Argentina de 165 millones de dólares y 156 millones de dólares por parte de Chile. Entre los avances de este plan podemos mencionar la inauguración del puente internacional que une las provincias de Chubut con la X Región el 16 de enero de 1994 y se definió al Paso de Jama (Jujuy) como corredor Bioceánico del Norte, también se adelantó en el proceso que conduce a la habilitación del túnel de baja altura en el sistema del Cristo Redentor y se concertó el establecimiento de controles integrados, en una primera etapa en Los Horcones, San Sebastián, e Integración Austral en ese mismo año.²⁵

Dentro del marco del acuerdo Mercosur Chile de 1996, el protocolo de integración física entre Chile y Argentina incluye este mismo Plan Maestro que estableció como prioritarios los siguientes pasos fronterizos:

- **Jama:** une la Provincia argentina de Jujuy con la I y II Regiones Chilenas, puertos de Arica, Iquique y Antofagasta
- **Sico:** une la Provincia argentina de Salta con las Regiones y puertos chilenos antes mencionados
- **San Francisco:** une las provincias argentinas de Catamarca y La Rioja con la III Región de Chile, Valle de Copiapó, Puertos de Caldera y Chañaral
- **Agua Negra:** une la Provincia Argentina de San Juan con la IV Región de Chile, Puerto de Coquimbo.
- **Cristo Redentor:** une la Provincia Argentina de Mendoza con la V Región de Chile y Región Metropolitana, Puertos de Valparaíso y San Antonio
- **Pehuenche:** une el sur de la Provincia Argentina de Mendoza, Malargüe, con la VII Región de Chile
- **Pino Hachado:** une la Provincia Argentina de Neuquén con la IX Región y la X Regiones de Chile, Temuco, Valdivia, puertos de Corral y Puerto Montt
- **Cardenal Samore:** une la provincia argentina de Neuquén - Bariloche con la IX y X Regiones chilenas, accediendo a los mismos puertos que el paso anterior
- **Coyhainque:** une la Provincia Argentina de Chubut con la XI Región de Chile, Coyhainque y Puerto Chacabuco
- **Huemules:** une la Provincia Argentina de Chubut con la XI Región de Chile, Coyhainque y Puerto Chacabuco
- **Integración Austral:** une las provincias argentinas de Santa Cruz y Tierra del Fuego con la XII Región de Chile y el Puerto de Punta Arenas
- **San Sebastián:** une las Provincias Argentinas de Santa Cruz y Tierra del Fuego con la XII Región de Chile y Punta Arena.

Las inversiones previstas en el mejoramiento de estos pasos permitirán la utilización de los puertos chilenos, tanto para la Argentina como para los países miembros de MERCOSUR.

Por último, se atendió a la **complementación energética** como uno de los puntos básicos en la integración bilateral dada la importancia fundamental de la energía para el desarrollo económico y social. En esta materia se convino la construcción de un gasoducto entre Neuquén y Santiago con el fin de vender gas argentino a Chile. Su funcionamiento previsto para mediados de 1997, le permitirá a la Argentina convertirse en el abastecedor de todo el gas consumido por Chile, y Santiago tendrá acceso por primera vez al gas natural que será utilizado para abastecer a dos centrales termoeléctricas y para el consumo doméstico. Por su lado, el propanoducto en Tierra del Fuego permitirá abastecer a Chile de gas licuado.

Pero, sin duda, esta no es más que una muestra de la interdependencia entre los dos Estados. Como contrapartida, en la ciudad de Balmaceda (República de Chile) se realizó la instalación Binacional, primera en su tipo, para la transmisión de energía eléctrica hasta el paso de frontera Huemules en la provincia de Chubut. Dicha conexión se concretó según convenio suscrito el 2 de marzo de 1994.²⁷

Dentro de otras áreas de la integración, se firmaron las bases generales para la suscripción de un acuerdo de complementación económica, y de acuerdos relacionados con la cooperación antártica, prevención y represión del narcotráfico, telecomunicaciones, supresión de visados en pasaportes diplomáticos, oficiales, especiales, y de desplazamiento del personal y vehículos de los servicios de controles fronterizos, y trabajo de los familiares del personal de las representaciones diplomáticas y consulares de los dos países. En materia de cooperación económico nuclear, se expresó la satisfacción por el acuerdo suscrito entre la Comisión Nacional de Energía atómica y la Comisión Chilena de Energía Nuclear, destinado a intensificar la **cooperación bilateral** en la aplicación de la energía nuclear con fines pacíficos.

LOS RUIDOS EN LA RELACION BILATERAL

Aún cuando las relaciones bilaterales descriptas dan muestra de estar en su mejor momento, todavía existen conflictos que las empañan. Toda esta situación es el reflejo de un cambio en la concepción del Estado en los dos países que trae como consecuencia la redefinición de la política exterior y también de las relaciones internacionales como corolario del cambio en el sistema internacional que viene gestándose desde la década del '70 y a los que estos Estados intentan adaptarse .

Para el Estado ya no es necesario la defensa de la soberanía nacional como lo fue la década de los '80. Un estado es poderoso en función de su econo-

mía, no por la amplitud de su territorio. La seguridad militar es aun extremadamente importante pero lo **económico** ha comenzado a ser **alta política**. Para que hoy un estado pueda lograr tener una economía estable, debe dejar de lado la posibilidad de un conflicto, sobre todo de carácter militar ya que eso puede resultar perjudicial para su población. Por ese motivo, es necesario poner énfasis en reducir los enfrentamientos de cualquier tipo, privilegiando la **cooperación** en la política exterior y aun en materia de defensa.

Hoy el crecimiento del comercio internacional, y la interdependencia han erosionado las estructuras de la política y del gobierno de todos los estados. En lugar de la independencia soberana, se ha producido un desarrollo del estado mediador y el éxito de la política de cualquier país depende de los **acuerdos de cooperación** a los que puedan llegar con otras naciones. El aumento de la interdependencia mundial ha conducido a los países a sustentarse sobre los productos y las materias primas producidos por las sociedades y bajo estas condiciones, la soberanía ya no puede seguir existiendo en la aceptación de un poder supremo solo limitado por los preceptos de la ley.²⁸

Chile y Argentina comenzaron en la década de los '80 a **negociar** su integración bilateral, y actualmente continúan esa tarea dentro del marco de la asociación de Chile al MERCOSUR. Al respecto he mostrado solo la dificultad más evidente para seguir estos pasos en estas relaciones bilaterales, pero creo que es también relevante reconocer la existencia de otras fuentes de conflicto también de concepciones geopolíticas que sin ser relevantes son un escollo en esta voluntad política a la que los gobiernos no están dispuestos a renunciar a pesar de reconocerlos.

Una de las cuestiones que sigue preocupando a algunos sectores de la sociedad Argentina es el "cohetes Rayo" que fabrica Chile junto con la empresa británica Royal Ordnance, y es vendido por la empresa de defensa British Aerospace.²⁹ Para muchos significa un desequilibrio militar en el Cono Sur, y despierta desconfianza en los argentinos por la asociación de Chile con Gran Bretaña.³⁰ Del lado de Chile, esto se explica como un interés de tipo económico de fabricación nacional para luego comercializarlo como cualquier otro tipo de producto nacional. Por otra parte, el gobierno argentino no debe olvidar que la República de Chile, por intermedio de sus funcionarios ha manifestado en varias oportunidades su apoyo incondicional a la causa argentina en el tema de Malvinas.³¹ Incluso se han planteado situaciones conflictivas con Gran Bretaña que ambos estados han intentado resolver en forma conjunta, acción que afirma la voluntad política de estos dos gobiernos de mejorar sus relaciones bilaterales.

En materia de defensa, las decisiones de los gobiernos argentino³³ y chileno³⁴ de optimizar sus Fuerzas Armadas mediante su reequipamiento han despertado resquemores y desconfianza mutua. La firma de un acuerdo creando el Comité Permanente de Seguridad entre ambos países³⁵ y posteriormente, el en-

cuentro de los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores de ambos países en la localidad chilena de Zapallar durante el mes de agosto de 1997, en la que se acordó la realización de **maniobras militares conjuntas** entre los dos países, durante el primer semestre de 1998, aunque también despertó ciertos resquemores en las Fuerzas Armadas involucradas, muestran la intención política de los gobiernos de cooperar en esta área, terminando con las sospechas de otros tiempos. Así, el último conflicto aún pendiente, el de los Hielos Continentales o Campos de Hielo, entre estos estados pasa a ser solo una cuestión técnica que debe ser resuelta a la brevedad.

Sin embargo, el anuncio de la Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Madeleine Albright, del futuro status de Argentina de aliado extra de la NATO, complicó esta situación. La preocupación de Chile proviene de la posibilidad de que esa situación le abre a la Argentina de acogerse a la facilidad de compra de armas letales. Esta oportunidad podría ser solo honorífica por las colaboraciones argentinas en misiones de paz, ya que el bajo presupuesto militar de la Argentina no le permitiría acceder a la compra de esas armas que solo serían de rezaigo.³⁶ La percepción de diplomáticos y políticos del Cono Sur, es que subyace en este anuncio la intención norteamericana de desestabilizar los procesos de integración en la región.³⁷

Además de las cuestiones de seguridad hemisférica o del Cono Sur existen otros aspectos **políticos - jurídicos** que son herencia de gobiernos militares aún sin resolver.

La reapertura ante la justicia argentina del asesinato del General Prats producido en 1974, mereció una opinión del ex presidente chileno, General Augusto Pinochet quien catalogó la situación como una intervención del gobierno Argentino en asuntos internos de Chile.³⁸

Evidentemente, no se consideró la posibilidad de que fuera solo la necesidad de esclarecer el caso la que incentivara esa reapertura judicial.

Para al Canciller Chileno, José Miguel Insulza, el caso Prats no tuvo impacto negativo en la relación bilateral. Si bien irrita el delicado problema doméstico chileno de la **sucesión de Augusto Pinochet en la comandancia del ejército** y la restricción constitucional a la facultad presidencial para designar jefes militares, ese sería, para Insulza, un **problema estrictamente chileno** que no puede ponerse en la cuenta de la relación con la Argentina. Para el canciller, si bien la relación entre Chile y la Argentina estaba en ese momento atravesando, al menos en lo político, un período problemático, ello se debía a otras razones. Hay una cierta sensibilidad en el vínculo que el funcionario definiría como coyuntural. Para él, el núcleo está en el residuo de los problemas limítrofes, los Campos de Hielos y Laguna del Desierto, y no en una investigación judicial.³⁹

La **integración económica bilateral** no escapa a estos ruidos. En este

sentido se pueden mencionar problemas como las barreras para arancelarias (control fitosanitario) y la cuestión de las carnes han afectado también estas relaciones.

La reciente denuncia del director regional del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) de la región de Valparaíso, Jorge Iribarra, asegurando la existencia de cinco ejemplares de la mosca de la fruta en un sector de la ciudad balnearia de Viña del Mar que habían sido transportadas por turistas argentinos desde Mendoza, hizo reaccionar al Director del Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria de Mendoza Pablo Gómez Riera aludiendo al nivel cero que la región argentina tiene de esa plaga y a los rigurosísimos controles sanitarios que la aduana chilena realiza en el complejo de "Libertadores", tales como las fumigaciones y el tratamiento de cuarentena.⁴⁰

Pero el conflicto comercial más grave, a mi criterio, es la restricción al ingreso de las carnes, ya que el mercado de Chile es el tercero en importancia para las ventas argentinas, representando unas sesenta toneladas de ese producto por un valor de cerca de los 120 millones de dólares lo que llevó incluso a autoridades provinciales argentinas a amenazar con tomar represalias.⁴¹ Finalmente este problema fue resuelto mediante la formación de 34 certificadores argentinos que serían los encargados de tipificar la carne según los criterios del SAG de Chile.⁴²

CONSIDERACIONES FINALES

He intentado a lo largo de este trabajo mostrar los objetivos de ambos gobiernos por superar las hipótesis de conflicto en sus relaciones bilaterales reemplazándolas por la construcción de relaciones más cooperativas tanto en el ámbito económico como en el militar. Me he detenido en el conflicto limítrofe más importante aún pendiente de solución y he mostrado los avances en la integración bilateral, hoy dentro del marco de la asociación de Chile al MERCOSUR. He señalado la existencia de otros conflictos menores que en todos se ha apelado a la negociación para solucionarlo. Ello demuestra la voluntad coincidente de ambas administraciones de terminar con todo aquello que pueda perjudicar el camino de la integración económica de los dos países. Evidentemente ambos gobiernos han entendido que en el mundo actual, interdependiente, el Estado debe dejar de lado los enfrentamientos geoestratégicos y, priorizando los asuntos económicos, utilizar su política exterior para sus objetivos de política económica interna o externa. No estoy diciendo con esto que debe descuidarse totalmente esos aspectos geoestratégicos ya que, siguiendo a Rosencrance,⁴³ creo que en política internacional ningún modelo extremo es viable, ya que el éxito en un campo depende que exista un equilibrio determinado en el otro, puede haber diferentes combinaciones de componentes militaristas y comerciales: que hoy también for-

man parte de las agendas de estas relaciones bilaterales otras cuestiones como las económicas que en décadas anteriores eran impensables. Atendiendo específicamente al caso que nos ocupa, y considerando los recursos naturales de la zona en disputa, creo que podríamos encontrar una solución viable en una administración conjunta en el marco de la integración económica regional.

Al aludir al concepto de **integración**, me estoy refiriendo, siguiendo a Franco y Robles, a un proceso amplio, complejo, y profundo entre dos o más naciones que implica una vinculación e interpretación social, política, económica, cultural, científica, diplomática o incluso militar de enormes proporciones, y con un papel dinámico y protagónico de variados agentes de las sociedades involucradas.⁴⁴ Esta dimensión de la integración es lo suficientemente compleja como para afectar a la sociedad civil y comprometer la viabilidad política y económica de una nación. De acuerdo al objetivo de la integración, ésta puede ser económica, política o social. En el caso argentino chileno, por el momento es una integración de tipo económica. Y aún no podemos hablar de un proceso de integración acabado, aunque ambos gobiernos han dado los pasos iniciales de este proceso multidimensional.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFIAS

1. El tratado de Paz y Amistad de 1984, expresa en su artículo 12: *“Las partes acuerdan crear una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional estará encargada de promover y desarrollar iniciativas entre otros , sobre las siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transportes terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación , interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, protección del medio ambiente y complementación turística”*.
2. Para Russell los regímenes democráticos se articulan sobre la promoción de la paz , la utilización de la diplomacia para la solución de conflictos entre estados , el respecto a los principios de derecho internacional, dentro y fuera de sus fronteras, y el cumplimiento de sus compromisos internacionales. En cambio los regímenes autoritarios perciben el mundo como una fuente de peligro, para violar el derecho internacional y recurrir a toda clase de recursos para conseguir fines políticos incluyendo la coerción, la intimidación la amenaza, el uso de la fuerza y la guerra. Russell, Roberto; *“The type of Regime , Changes of Governments and Foreign Policy: The Case of Argentina. (1976 - 1991)”*. FLACSO, Serie : Documentos e informes de Investigación N° 127, Area Relaciones Internacionales, Buenos Aires, Mayo de 1992. Incluso el entonces ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Domingo Cavallo, llegó a coincidir a afirmarlo con las siguientes palabras: *“Con respecto a Chile, la coincidencia de gobiernos democráticos permitió un mayor entendimiento y el consiguiente fortalecimiento de la relación bilateral a través de avances concretos en la integración física y energética y en la complementación económica.”* Cavallo, Domingo F., Síntesis de 19 meses de gestión [08-07-89 al 31-01-91]. Discurso pronunciado por el Ministro Domingo F. Cavallo en el CARI. Buenos Aires , 6 de abril de 1993 en el Centro de Economía Internacional. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (CEL). Buenos Aires, primera quincena de mayo de 1993 N° 43 p.15 a 31.
3. Discurso del entonces candidato a la presidencia de la República de Chile, Sr. Patricio Aylwin ante el Consejo Chileno de Relaciones Internacionales. Santiago de Chile, 16 de noviembre de 1989.
4. Diario Clarín, Buenos Aires, 11 de diciembre de 1993.
5. Estos términos utilizados por Jorge Chabat para el caso Mexicano, son , desde mi punto de vista, aplicables al caso argentino. Chabat, Jorge; *“México: soberanía electoral e integración con Estados Unidos”*; Heine, Jorge, (Comp.); *“¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?”. Anuario de políticas Exteriores Latinoamericanas 1990- 91”*. PROSPEL, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
6. Escudé, Carlos ; *“Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina”*. Ed. Planeta. Política y Sociedad. Buenos Aires, 1992.
7. El gobierno de Frei que previamente se había comprometido a acatar el fallo arbitral, consideró que el Arbitraje de 1994 contenía errores graves, por lo que frente a los reclamos de manifestantes y la presión de la oposición decidió realizar dos apelaciones antes de este fallo definitivo.
8. Esta poligonal marca una *línea media* entre la máxima pretendida por Chile y la máxima pretendida por Argentina. En consecuencia , de la zona en disputa 1238 Km² para Argentina y 1057 Km² para Chile.
9. Este es un instrumento de carácter netamente político pero no jurídico y fue firmado con el objetivo de tratar de lograr la aprobación de los dos parlamentos. Los puntos centrales son los siguientes: no tendrá incidencia en la utilización del Río Santa Cruz y cada parte tendrá derecho a utilizarlo siempre que no cause perjuicio sensible a la otra; se debe evitar la contaminación de los glaciares; no tiene influencia en cuanto a los reclamos de soberanía de cada país sobre la Antártida; tampoco podrá ser invocado ni utilizado como precedente en nin-

- gún tema vinculado con las relaciones entre ambos países; ratifica el principio de Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico; en nada afectará al carácter de punto indiscutido de la frontera común que tiene el monte Fitz Roy, punto que fue agregado por Chile que temía que, con la proyección de la nueva frontera de Laguna del Desierto, el Fitz Roy quedara totalmente del lado argentino.
10. Al hablar de *oposición* , me estoy refiriendo a los dos partidos argentinos más importantes que la conforman: la Unión Cívica Radical y el Frepaso (Frente País Solidario).
 11. Diario Clarín, Buenos Aires, lunes 22 de abril de 1996
 12. Diario El Mercurio, Santiago de Chile , 20 de abril de 1997.
 13. Diario El Mercurio, Santiago de Chile, 13 de abril de 1997.
 14. Rosencrance, Richard; "La expansión en el Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno". Editorial Alianza, Madrid, España, 1986.
 15. Robert Keohane, señala que la "reciprocidad implica acciones que dependen de reacciones compensatorias de los otros y que cesan cuando estas reacciones esperadas no se producen. El comportamiento recíproco devuelve mal por mal tanto como bien por bien".(Keohane, Robert; "Instituciones internacionales y poder estatal", GEL, Buenos Aires, 1993. Pág. 191).
 16. El documento esta incluido en un Atlas de Historia de Chile realizado por Osvaldo Silva.
 17. Alen Vilas, Alejandro; Diario La Razón, Buenos Aires, 1 de marzo de 1996, pag. 2
 18. El reclamo del gobierno fueguino a la Cancillería no se hizo esperar e inmediatamente comunicó su indignación y preocupación por el mapa informático denunciado por el Centro de Comunicación Científica de la Universidad de Buenos Aires. El gobernador de la provincia , José Estabillo, se comunicó con el vicedecano Fernando Petrella , quien le manifestó que el problema ya se había subsanado por la vía diplomática.
 19. El análisis del ingreso de Chile al MERCOSUR se puede ver en este mismo libro en los artículos de Alejandra Saccone y Elsa Marinucci.
 20. Recordemos que la integración siempre tiene un previo paso de cooperación, concertación de políticas de los estados, etc., y que por eso es considerado un proceso multidimensional.
 21. Diario La Capital, Rosario 25 de abril de 1996.
 22. Diario Clarín. Buenos Aires, 25 de abril de 1996.
 23. En alimentación , Molinos, Arcor y Quickfood venden sus productos en el mercado Chileno. En construcción y materiales para el hogar pueden encontrarse las cerámicas de Zanon y la firma Covre que vende equipos para instalaciones eléctricas. En acero , Acindar ya ha registrado colocaciones, mientras que el grupo Pescarmona se dedica a la provisión de maquinaria de alta tecnología. A su vez, la venta de petróleo, mediante el oleoducto Transandino, hicieron que el primer semestre de 1995 un 41 por ciento de las exportaciones argentinas hacia Chile corresponde a los combustibles. Diario La Nación, 2 de enero de 1996. Suplemento de Comercio Exterior. Pag. 4 y 5.
 24. La Nación, Buenos Aires, 13 de enero de 1995.
 25. Discurso del Señor Presidente de la Nación en la apertura de Sesiones Ordinarias del Honorable congreso de la Nación. Buenos Aires, 1 de Marzo de 1995.
 26. La Nación, Buenos Aires, 2 de febrero de 1996.
 27. Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saul Menem a la Honorable Asamblea Legislativa en la 113ª Período de Sesiones Ordinarias. Buenos Aires, 1 de marzo de 1995. pag. 121.
 28. Rosencrance, Richard; *op. cit.*
 29. Diario La Nación, Buenos Aires, 2 de enero de 1996.
 30. La Argentina mantiene un conflicto por la soberanía de las Islas Malvinas o Falklands con Gran Bretaña. Al respecto, ver artículo en este libro sobre el tema por Alfredo Bruno Bologna.
 31. En ocasión de la VI Reunión de la Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física formada por Chile y Argentina de agosto de 1992, el canciller chileno manifestó a su par argentino "sobre Malvinas, pidan lo que quieran". También en ocasión de la visi-

- ta oficial del 3 de septiembre de 1993 a la Argentina el Presidente Aylwin firmó un documento con Menem donde se le da entidad de "interés hemisférico permanente" al reclamo de soberanía argentino de las Islas Malvinas, a la vez que ambos gobiernos se comprometieron a mantener relaciones de paz y amistad.
32. "La Argentina y Chile rechazaron en una declaración conjunta emitida por los gobiernos el 19 de marzo de 1996 la pretensión británica de imponer normas y cobrar gravámenes no contemplados en la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos (CCAMLR), en las aguas que rodean las islas Georgias del Sur. En la misma ambos países reafirman la plena vigencia de este organismo intergubernamental que vela por la conservación de los recursos vivos marinos antárticos, así como por el uso racional de estos, y del que son integrantes entre otros Chile, la Argentina y el Reino Unido. También se propusieron seguir actuando en ese foro internacional en estrecha coordinación, con miras a la realización de gestiones internacionales para que se respeten los principios y normas vigentes en el área de la convención. (La Capital, Rosario, 20 de marzo de 1996). Esta declaración fue emitida ya que unos días antes el barco de bandera chilena "Antonio Lorenzo", había sido llevado detenido a las Islas Malvinas por la patrullera británica Cordella tras ser avistado por un helicóptero de la Marina Real a menos de 200 millas marinas de las Georgias del Sur. Desde 1993, Gran Bretaña manifestó a la Camelar su decisión de ejercer la *total soberanía* sobre las 200 millas que rodean las islas Georgias del Sur. Pero Chile y la Argentina lo rechazan porque Londres fijó los límites después de la firma del Tratado Antártico. En esta ocasión Chile pidió la "*libertad inmediata*" del barco y sus 38 tripulantes , de origen chileno, español y argentino. (Diario Clarín, Buenos Aires, 9 de Marzo de 1996 , pag. 14.). Sobre el tema se puede consultar en esta obra el artículo de Miriam Colacrai de Trevisán.
 33. Este reequipamiento se ha llevado a cabo mediante la adquisición de aviones A4 - AR para la Fuerza Aérea, como las corbetas misilísticas del tipo Meko 140 para la Armada. El Ejército , por otra parte , recibirá en poco tiempo una tanda de tanques. Diario La Nación, Buenos Aires, 12 de mayo de 1997. Pág. 6.
 34. La idea de Chile es modificar los planes de estudio y gastar millones de dólares en armas. Esto se sumaría al ingreso de 67 tanques antinucleares alemanes Leopard 1 A5, 220m blindados M-113 y 3 aviones cargueros hispanos C212. Diario La Nación, Buenos Aires, 20 de marzo de 1997.
 35. Este acuerdo fue firmado el 9 de noviembre de 1995 entre Argentina y Chile.
 36. Argentina destina solo el 1% de su presupuesto al gasto militar. Clarín , Segunda Sección, 24 de agosto de 1997. Pág. 4.
 37. Entre los sostenedores de esta postura encontramos al ex-presidente de Brasil, José Sarney y al ex presidente de Argentina, el radical, Raúl Alfonsín. Clarín, Segunda Sección. Buenos Aires, 24 de agosto de 1997, Pág. 5.
 38. El General chileno Carlos Prats fue asesinado en 1974 en Argentina. Con la reapertura de la investigación judicial argentina, el activismo retórico que el Presidente Carlos Menem le ha dedicado a la cuestión y la reacción de Augusto Pinochet por lo que interpreta como una maniobra política en su contra fueron colocados en el centro del deterioro relativo del vínculo bilateral. Para el ejército chileno , el anuncio de Menem sobre la resolución del caso Prats, fue tomada como una maniobra conspirativa dirigida a afectar al propio Pinochet. Las especulaciones incluían una " acción concertada" con el Presidente Frei. Las versiones e hipótesis fueron desmentidas una a una. Se asentaban más en deducciones conspirativas que en datos fehacientes. Para Buenos Aires , el problema Prats amaga, consecuentemente con introducir un factor de discordia en la estructura de un vínculo que - de otro modo podría ser caracterizado como el mejor que las dos naciones han conocido en un largo tiempo". (Clarín , Buenos Aires, 13 de febrero de 1996).
 39. Entrevista al Canciller José Miguel Insulza Clarín, Buenos Aires, 16 de febrero de 1996. pag. 11.
 40. Diario "La Nación", Buenos Aires, 1º de marzo de 1997.
 41. Entre ellas el gobernador de la Provincia de Santa Fe , Jorge Obeid porque en esa provin-

- cia operan el Swift, Friar y Nutrite, frigoríficos que acceden a ese importante mercado.
42. Este conflicto consistió en la denuncia de agricultores chilenos de que la carne proveniente de Argentina estaba siendo erróneamente tipificada en origen (en Argentina por convenio , lo realiza el Servicio Nacional de Sanidad Animal), ya que se había otorgado una calificación superior a carne de animales más viejos o de menor calidad , causando una competencia desleal a los ganaderos chilenos. La pérdida ocasionada a estos según la entidad que los agrupa (Sociedad Nacional de Agricultura, SNA) era superior a los 200 millones de dólares.
 43. Rosencrance, Richard; op. cit.
 44. Franco, Andrés; Robles Francisco, "Integración: un marco teórico". Revista Colombia Internacional, Abril - junio 1995, nº 30. Pág.

CAPITULO XII

MERCOSUR: UNA VISION DE SU DINAMICA COMERCIAL

Lic. Elsa Marinucci

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El análisis del impacto del MERCOSUR sobre la dinámica de las exportaciones de Argentina cobra nuevamente relevancia a la luz de los cambios experimentados por el proceso de integración a partir de su funcionamiento como “Unión aduanera imperfecta” desde el 1º de enero de 1995.

En 1991 podíamos apreciar como un importante sector de los argentinos percibía con gran incertidumbre a aquella futura y lejana integración regional que, tan sólo en los discursos de los gobernantes, prometía transformarse en realidad cercana. Hoy, a más de cinco años de aquel incipiente proceso integracionista, el MERCOSUR parece haber hecho realidad aquellas aspiraciones que, con el pasar del tiempo, se trasladaron también a un importante sector de la sociedad argentina.

Las relaciones entre los cuatro países signatarios del Tratado de Asunción desde su vigencia hasta nuestros días, se han desarrollado en un marco de acuerdos y desacuerdos, de avances y retrocesos, de acatamiento de reglas y desacato, donde ninguno de los cuatro miembros permaneció inmune a la falta de cumplimiento estricto de aquellas reglas. Sin embargo el proceso continuó su marcha, la firme voluntad política transcurrió sin alteraciones, y hoy el camino recorrido ha marcado cambios significativos en todos sus partícipes. Dichos cambios son los que abordaremos en este trabajo, acotándolos al ámbito económico-comercial, dado que los demás aspectos son abordados en otros artículos de este libro.

Transcurrido el período de transición, 1995 y 1996 parecen haber sido los años apropiados para la concreción de vinculaciones entre el MERCOSUR y otros bloques comerciales extracontinentales -caso de la Unión Europea- u otros

países de América Latina -caso de Chile y Bolivia-, donde las expectativas generadas son, hasta el presente, muy importantes y no hay dudas que el caso del acercamiento a la UE en particular, constituye para el Mercosur una inyección de certidumbre ¹.

En este trabajo priorizaremos los aspectos económico-comerciales del período comprendido entre los años 1994 y 1997. En primer lugar, realizaremos un análisis de los principales acontecimientos ocurridos durante el período de estudio que centraron su atención en los temas vinculados a la consolidación de la Unión Aduanera, para luego abordar algunas situaciones de conflicto entre los cuatro países miembros -tal es el caso automotriz y electrodomésticos-. Finalmente, complementaremos este análisis con algunos detalles sobre el intercambio comercial argentino en relación al resto del Mercosur que nos permitirá evaluar el grado de implicancia del Mercosur sobre Argentina así como los resultados obtenidos hasta el presente.

UNA VISION DE LOS ACONTECIMIENTOS DEL BLOQUE EN LOS ULTIMOS AÑOS

Partiendo de la idea que la iniciativa gubernamental fue la impulsora de los principales acontecimientos ocurridos a nivel sub-regional, y que hasta mediados del período de transición -1991-1994-, los mismos sólo fueron acompañados en forma paralela por los representantes de los sectores productivos más influyentes y destacados de la Argentina, las reuniones del Consejo del Mercado Común se constituyeron en los espacios para la toma de las principales decisiones relacionadas al accionar y consolidación del mercado común, debiendo destacarse que hasta la fecha han participando activamente los Presidentes de los cuatro estados partes.

Por tal motivo, el análisis de los acontecimientos comerciales más relevantes debemos realizarlo a la luz de dichas reuniones, las cuales se convirtieron en el escenario de generación de las expectativas más importantes dentro del proceso.

En este sentido, y dentro del período analizado, debemos destacar que las reuniones del año '94 se caracterizaron por el análisis y perfeccionamiento de instrumentos que formalizaron la Unión Aduanera como paso hacia el inicio de la etapa de construcción del Mercado Común. Dentro de este entorno, en la reunión del Consejo realizada el 17 de enero de 1994 en Colonia del Sacramento (Uruguay), a la cual se suma la presencia del Presidente de Bolivia, se destaca: -el exámen de la definición del Arancel Externo Común (en adelante AEC) para varios capítulos de la Nomenclatura Común del Mercosur (en adelante NCM) en-

tre los que se mencionan a los bienes de capital, informática y telecomunicaciones.

-el cronograma de tareas del AEC, es decir los plazos máximos para la definición de niveles arancelarios, confección de la NCM, listas de excepciones, etc.

-la definición de los requisitos mínimos para la puesta en funcionamiento de la Unión Aduanera. Entre estos requisitos caben destacar las reglas de origen aplicables a los productos exceptuados al AEC cuyo objetivo primordial es impedir operaciones de triangulación que neutralicen la existencia de las listas de excepciones nacionales.

-los nuevos instrumentos para la puesta en práctica de la unión aduanera, entre los que podemos mencionar la creación de una Comisión de Comercio del MERCOSUR como organismo intergubernamental.

Desde la perspectiva brasileña y con referencia al AEC, la definición de niveles arancelarios para bienes de capital, informática y telecomunicaciones -que posibilitaría continuar con una política comercial de protección hacia dichos sectores en Brasil-, se convirtió en uno de los aspectos claves de las negociaciones. Por el lado Argentino en cambio, el equipo negociador impulsó la continuación de la apertura de fronteras, teniendo como finalidad la de proveer a los diferentes sectores productivos nacionales de dichos bienes y equipos a bajo costo, fundamentalmente al registrarse escasa producción nacional de los mismos para abastecer al mercado interno en vías de transformación. En este sentido, se habló de un AEC al cual se pudiera converger en forma ascendente o descendente -según decisión de cada país-, hasta el año 2001 (bienes de capital) o el 2006 (informática y telecomunicaciones) a efectos de facilitar el proceso de convergencia y consolidación de dicho AEC. Con este sistema se lograba que la unificación de pretensiones se realizara a través de un proceso gradual de adaptación a las nuevas reglas de funcionamiento.

En el marco de la reunión, corresponde hacer una especial referencia al tratamiento de Bolivia dentro del MERCOSUR. El gobierno de aquel país presente en la reunión cumbre, reiteró su voluntad de ampliar vínculos con el bloque. En tal sentido, los presidentes de los cuatro estados parte accedieron al pedido boliviano de posibilitarle participar, en calidad de observadores, a los representantes de Bolivia en las reuniones de los subgrupos de trabajo.

En el contexto de la integración subregional, también se consideró la propuesta de Brasil, formulada en la reunión del Grupo de Río, para conformar un área de libre comercio de América del Sur. A tal fin, se estableció dar prioridad a los acuerdos a suscribirse con Bolivia, con miras a su participación plena en el MERCOSUR.

La reunión presidencial de Buenos Aires de agosto de 1994 contó con la asistencia del Presidente de Chile Eduardo Frei Ruiz Tagle, además del Vicepresidente de Bolivia. En esta oportunidad se analizaron los proyectos elevados por el Grupo Mercado Común destacándose la aprobación de los siguientes te-

mas relacionados al comercio intra y extrazona:

- Restricciones no arancelarias
- Régimen de adecuación
- Régimen de origen MERCOSUR
- Arancel externo común
- Zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales
- Comisión de comercio del MERCOSUR
- Armonización para la aplicación y utilización de incentivos a las exportaciones por parte de los países integrantes del MERCOSUR.

Desde una perspectiva estrictamente económico-comercial los anhelos de concreción de una zona de libre comercio se tornan explícitos en las decisiones relacionadas a los regímenes arancelarios, de origen y de promoción de exportaciones. Así, la voluntad política de arribo a dicha zona no podría llevarse a la práctica si la eliminación de aranceles no es acompañada de una simultánea eliminación de restricciones no arancelarias. De este modo, el Grupo Mercado Común instruyó a los subgrupos de trabajo que dieran prioridad a este tema, registrando la nómina de restricciones no arancelarias a las importaciones y exportaciones para que las mismas sean eliminadas o armonizadas en un plazo máximo que no podía exceder el 31/12/94.

Si tenemos en cuenta que la vigencia de la unión aduanera está indisolublemente ligada a la reconversión y cambio estructural de sectores productivos que posibilite a éstos hacer frente a la competencia intrarregional sin perjuicios para el sector, y que esta reconversión debía realizarse con anterioridad al 31/12/94, los estados parte fueron facultados a presentar listas de productos exceptuados transitoriamente a la libre circulación intrazona con el propósito de que los mismos gozaran de un plazo mayor hasta adecuarse totalmente a las nuevas condiciones del comercio intrarregional. En otros términos, se trata de un grupo determinado y limitado de productos protegidos de los competidores situados en los demás países del MERCOSUR que aún no reunían las condiciones de competitividad internacional adecuadas. En este sistema transitorio de protección denominado "Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera", sólo se incluyeron los productos que en dicho momento se encontraban en listas de excepciones al comercio intrazona y los que habían sido objeto de alguna medida de salvaguardia. La estructura del régimen era la siguiente:

- para los productos de las listas de excepciones, el plazo de desgravación arancelaria tuvo una duración de cuatro años para Argentina y Brasil y de cinco años para Paraguay y Uruguay, contados ambos a partir del 1/1/95.
- para los productos con cláusulas de salvaguardia, el plazo también fue de cuatro años, aunque seguían manteniendo el libre comercio para el nivel de acceso que poseían en el momento, es decir, aquellas importaciones efectuadas dentro de los cupos establecidos.

Con respecto al régimen de origen, además de aplicarse a los productos exceptuados del AEC, acordó aplicarse también a aquellos bienes que se encuentran en proceso de convergencia al mismo, o cuando existan medidas de política comercial diferentes aplicadas por uno o más Estados Partes²

En relación al AEC y teniendo en cuenta el objetivo establecido en el Tratado de Asunción de incentivar la competitividad externa de los Estados parte, su nivel máximo había sido fijado en 20% ya en el año '93, primando en dicha ocasión la postura argentina. En la oportunidad que nos ocupa se acordó que los bienes de capital, informática y telecomunicaciones convergerían en forma lineal y automática hacia un arancel común en el año 2001, pudiéndose determinar por consenso posiciones con niveles inferiores a los establecidos.³

Con respecto a los acuerdos de alcance parcial que habían sido firmados por Argentina y por Brasil con Uruguay en fecha anterior al Tratado de Asunción, tales como el PEC y CAUCE, se garantiza hasta el año 2001 la continuidad de las condiciones de acceso existentes que viabilicen la estabilidad de los flujos de comercio, exceptuando el régimen de automaticidad, renegociación de productos, y el mecanismo de cuantificación del CAUCE. Para el comercio entre Argentina y Uruguay y entre Brasil y este último de productos que requieran requisitos de origen, y que simultáneamente se encuentran negociados en el CAUCE o en el PEC, se fija un requisito de origen de hasta 50% de insumos no originarios hasta el año 2001.⁴

El comercio entre los países antes mencionados de productos que se encontraban negociados en el PEC y el CAUCE, y que estuvieren utilizando el régimen de Admisión Temporal podrá desarrollarse utilizando dicho instrumento⁵

Con referencia a las zonas francas, cada uno de los miembros del MERCOSUR poseen disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que permiten tanto el establecimiento de las mismas así como de áreas aduaneras especiales⁶. Dichas disposiciones presentan ciertas disparidades que, al momento de la puesta en marcha de la Unión Aduanera, podrían provocar distorsiones en el intercambio, lo que motivó la adopción del AEC, o en caso de productos exceptuados, el arancel nacional vigente, a las mercaderías provenientes tanto de zonas francas comerciales como industriales y de procesamiento de exportaciones y de áreas aduaneras especiales. En caso de incentivos concedidos a la producción de estas zonas no compatibles con las normas del GATT, el país receptor de la importación podrá aplicar dicha normativa. Sin embargo se otorga un especial tratamiento a las áreas aduaneras especiales de Tierra del Fuego en Argentina y de Manaus en Brasil, a quienes, debido a su particular situación geográfica, se les permitió funcionar bajo el régimen vigente hasta el año 2013.

Debido a que la puesta en funcionamiento de la Unión Aduanera implica la adopción de decisiones de política comercial común a los estados parte y respecto a terceros países, el encuentro de Buenos Aires dió a luz a una nueva institu-

ción: la Comisión de Comercio del MERCOSUR, como órgano de carácter intergubernamental encargado de asistir al órgano ejecutivo del acuerdo. La creación de dicha comisión era considerada una pieza clave en la resolución de las disputas comerciales suscitadas diariamente entre los socios⁷.

Finalmente, cabe destacar entre las decisiones acordadas, el compromiso de los estados parte de aplicar incentivos a las exportaciones que respeten las disposiciones resultantes de los compromisos asumidos en el ámbito del GATT y compatibles con lo dispuesto en el MERCOSUR.

En la VII reunión del Consejo del Mercado Común realizada en Ouro Preto en diciembre de 1994 se instrumentaron las decisiones necesarias para finalizar el período de transición mediante el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado de Asunción⁸.

Durante los días 4 y 5 de agosto de 1995 se realizó en Asunción la VIII Reunión del Consejo del Mercado Común contando también en esta oportunidad, con la presencia de los Presidentes de Chile y Bolivia. En el contexto de la misma avanzaron los temas vinculados con el relacionamiento externo del Mercosur, suscribiéndose un memorándum de entendimiento entre Bolivia y dicho bloque por el que se establecen las bases para el desarrollo de las relaciones entre las partes. Dicho memorándum plantea la conformación de una zona de libre comercio entre el Mercosur y Bolivia en el plazo máximo de diez años, la renegociación del patrimonio histórico antes del 15/12/95, como primera etapa, para lograr el objetivo de concluir dicho acuerdo durante al año 1996. Asimismo, en esta reunión se analizó el avance del relacionamiento entre el MERCOSUR y la Unión Europea y se tomó conocimiento del Comunicado Conjunto MERCOSUR-Chile que fija las pautas para las negociaciones entre ambas partes. Es importante destacar que en esta oportunidad se da el puntapié inicial para la elaboración del programa de acción del Mercosur hasta el año 2000, el cual tendría como objetivo orientar las negociaciones tendientes a la profundización del esquema de integración del Mercosur y el perfeccionamiento de la unión aduanera⁹.

Las negociaciones con Bolivia se cerraron con la firma, el 7 de diciembre de 1996, del Acuerdo de complementación económica Nro 34 donde ambas partes convienen intensificar las relaciones económicas y comerciales, ejecutar acciones y proyectos conjuntos de integración vial, de transportes y comunicaciones, establecer un marco normativo para la promoción y protección de las inversiones y promover consultas en las negociaciones comerciales que se efectúen con terceros países y bloques de países extrarregionales.

Haciendo mención al intercambio tecnológico, cultural, energético, científico y de cooperación en temas ambientales, debemos destacar la visita que el Presidente brasileño Fernando Enrique Cardozo realizara a la Argentina por invitación del Presidente Menem entre los días 7 y 10 de abril de 1996 donde se evi-

denció una vez más el lugar prioritario que ambos mandatarios le confieren a la consolidación del MERCOSUR, en su dimensión de área de libre comercio y unión aduanera, así como la disposición de avanzar hacia el mercado común. En tal sentido resaltaron el alto grado de entendimiento existente entre Argentina y Brasil en la canalización de medidas y programas acordes con ese objetivo por lo cual, siguiendo ese espíritu, fueron firmados los instrumentos bilaterales detallados:

- Acuerdo sobre cooperación en aplicaciones pacíficas de ciencia y tecnología espaciales.
- Acuerdo de cooperación en materia de medio ambiente.
- Acuerdo de cooperación técnica
- Protocolo adicional al convenio de intercambio cultural entre Argentina y Brasil sobre integración educativa para la formación de recursos humanos en el nivel de postgrado.
- Memorándum de entendimiento sobre integración física
- Protocolo de intenciones sobre integración energética
- Acuerdo complementario al acuerdo sobre cooperación en ciencia y tecnología entre Argentina y Brasil sobre actividades de cooperación entre el estado de Río Grande do Sul y la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Presidencia de la Nación

La X Reunión del Consejo del Mercado Común que tuvo lugar en su primera parte en Buenos Aires el día 24 de junio de 1996 y concluyó sus sesiones en la localidad de Potrero de Los Funes, San Luis - Argentina, el día 25 del mismo mes, plasma el espíritu negociador del MERCOSUR con terceros mercados. Los dos hechos mas destacados de esta reunión hacen a las relaciones externas del Mercosur, siendo ellos: el caso de Bolivia, donde podemos destacar como elemento central la conformación de una zona de libre comercio en un plazo de 10 años, y el de Chile, cuya área de libre comercio estará en funcionamiento en un plazo de 10 años, y del mismo modo que la conformación del MERCOSUR, se operativizará a través de un Programa de Liberación Comercial el cual consiste en desgravaciones progresivas y automáticas aplicables sobre los gravámenes vigentes para terceros países en el momento de despacho a plaza de las mercaderías¹⁰.

El relacionamiento externo del MERCOSUR dentro del marco ampliado de la integración económica regional parece convertirse en uno de los instrumentos esenciales para que los países de América Latina avancen en su desarrollo económico y social.

EL MERCOSUR EN UN ESCENARIO DE RELACIONES CONFLICTIVAS: EL TEMA AUTOMOTRIZ Y ELECTRODOMESTICOS

Tras el inicio de la unión aduanera a partir de enero de 1995, persistieron los desacuerdos en temas comerciales y los signos de una marcha clara y armónica parecían aún lejanos. Así, a pocos meses del inicio de la unión aduanera, el ala más dura y proteccionista del equipo económico brasileño tomó un rol decisivo dando lugar nuevamente al conflicto y, de este modo, el 13 de junio de 1995 Brasil decide unilateralmente imponer un cupo a la importación de automóviles provenientes de países extraMercosur con intención de hacerlo extensivo a todos sus socios. Paralelamente, la Ministra brasileña de Industria, Dorothea Werneck, considerada como uno de los miembros del ala dura, declaró que su país impondría aranceles a la importación de electrodomésticos provenientes de Tierra del Fuego a raíz de una estrategia brasileña para reducir el déficit de la balanza comercial. Estas declaraciones pusieron en tela de juicio la voluntad política del gobierno brasileño referida a la consolidación del MERCOSUR, hasta el extremo de provocar un enfrentamiento verbal entre el Presidente Menem y su par brasileño Fernando E. Cardozo. Mientras el primero resaltaba la inmutabilidad del Protocolo de Ouro Preto y el acatamiento de las reglas de juego, el segundo restaba importancia al conflicto negando la existencia de una crisis en el proceso de integración a la vez que afirmaba que el Mercosur era una pieza fundamental para Brasil y que no deseaban modificar ni modernizar, sino solidificar. Brasil no dejó pasar la oportunidad para hacer también mención a ciertas medidas que Argentina adoptó en el pasado y que no lo favorecían.

Toda aquella jornada fue rica en trascendidos que daban cuenta de reuniones reservadas entre funcionarios de primer nivel con el objeto de zanjar diferencias que, de acuerdo con las exposiciones públicas de los jefes de las delegaciones, parecían cada vez más amplias¹¹.

El 17 de octubre de 1994 los cuatro miembros del MERCOSUR aprobaron en Ouro Preto la decisión Nro 29/94 que creaba un comité técnico cuya función era elaborar una propuesta de régimen automotriz común que incluyera: la liberalización total del comercio automotriz entre los socios, el régimen de importación de vehículos, partes y piezas, el arancel externo común y la ausencia de incentivos que distorsionaran la competitividad en la región. Dicho régimen común debía presentarse el 31 de diciembre de 1995 para su estudio, aprobación y posterior entrada en vigencia el 1 de enero del 2000. Mientras tanto los cuatro países se comprometieron a no introducir unilateralmente, hasta el 1/6/95, ninguna medida que pudiera implicar restricciones al comercio recíproco. Recién a partir de esta última fecha señalada, podían realizarse modificaciones unilaterales siempre y cuando éstas fueran para ampliar el comercio, pero nunca para restringirlo.

El decreto brasileño del 13 de junio del '95, si bien fue realizado dentro del

plazo prefijado, no toma en cuenta que las modificaciones sólo podían tener como fin el aumento del comercio y no la restricción, aspecto que planteó Brasil con su intención de imponer cupos.

Si bien por un lado nos encontramos que, desde Brasil, no estaba respetándose el protocolo de Ouro Preto -o se lo respetaba parcialmente y de acuerdo a sus criterios-, por otro lado es importante destacar que Argentina ya poseía desde muchos años atrás un régimen automotriz de protección hacia el sector, que no poseía Brasil y que en dicho momento dio lugar a reclamos de igualdad dentro del MERCOSUR. Por lo tanto, y de acuerdo al enfoque que se otorgue al análisis de este tema, podría justificarse a uno u otro de los países en conflicto.

La cuestión suscitada en torno a los electrodomésticos presentaba un dilema similar. El 5 de agosto de 1994 el MERCOSUR aprueba la decisión 8/94 según la cual los cuatro países miembros no debían aplicar arancel externo común hasta el año 2013 a los productos provenientes de las áreas aduaneras especiales de Tierra del Fuego en Argentina y de Manaus en Brasil. Sin embargo mientras esta decisión transitaba hacia su protocolización, la Ministra brasileña Dorothea Werneck sostuvo que “Brasil quiere un régimen simétrico” en alusión al tratamiento arancelario de los productos que se fabrican en Tierra del Fuego e ingresan a Brasil y aquellos que se producen en Manaus e ingresan a la Argentina, dado que mientras los productos argentinos de zona franca ingresan sin impuestos, los que se fabrican en Manaus están penalizados con aranceles entre 18% y 30%”¹².

De este modo y a partir del importante aumento de importaciones que sufre Brasil desde la vigencia del Plan Real, comienzan a generarse una serie de especulaciones sobre la posibilidad de restringir el ingreso de electrodomésticos argentinos.

Desde una perspectiva argentina, las expectativas que comenzaba a generar el MERCOSUR debido a las posibilidades de orientar la actividad económica hacia Brasil, mantenía abierta una puerta para compensar las dificultades que mostraba el plan económico, el cual ya no podía ocultar los problemas fiscales, la caída de la actividad económica y el desempleo en alza. De hecho esta actitud brasileña implicaba una señal desfavorable y nadie podía considerarlo un hecho aislado sino que por el contrario, por momentos parecía estar convirtiéndose en un rasgo de su política comercial.

El gobierno de Carlos Menem consideró prioritaria la resolución del desacuerdo y tanto el Ejecutivo como el Ministerio de Economía a través de la figura de Domingo Cavallo jugaron el rol central a través a las presiones ejercidas durante las negociaciones, a pesar de que éste último mantuvo una actitud de mayor cautela¹³.

En función de superar aquel contexto desfavorable y haciendo mención al énfasis puesto en alcanzar los objetivos integracionistas propuestos, Carlos Me-

nem aclaró que “los acuerdos internacionales, como los de Ouro Preto, forman parte de la Constitución Argentina y no se pueden modificar. Hay un fluído diálogo entre todos y vamos a solucionar el diferendo dentro del marco del MERCOSUR”¹⁴.

Si bien se ha señalado al histórico proteccionismo brasileño como aquel que, aflorando de tanto en tanto, crea conflictos en las relaciones bilaterales Brasil-Argentina, no es menos cierto que el mencionado ala dura del gobierno brasileño no evidenciaba representar a todo el sector gubernamental. Aquello queda demostrado cuando, tras arduas negociaciones, el Presidente Cardozo accede a fijar una tregua de 30 días a través de un acuerdo provisorio sobre el régimen automotor, el cual incluía tres definiciones precisas: la aduana de Brasil no limitaría la importación de autos argentinos mientras se mantuvieran las negociaciones, en 30 días se debían presentar las propuestas definitivas y las mismas debían ser aceptadas para definir luego las nuevas reglas de intercambio.

Aquella negociación, que contó con los presidentes del MERCOSUR como moderadores frente a sus ministros, mostró el éxito de la delegación argentina, quienes consideraron como un importante triunfo el logro de la inclusión de la “no afectación del flujo automotriz mientras duraran las negociaciones” y la mención al protocolo de Ouro Preto, que hasta aquel momento no evidenciaba estar constantemente presente en los discursos de los diplomáticos brasileños.

Si bien podemos afirmar que las quejas más duras respecto al tema automotriz provinieron del MERCOSUR, no fueron menos directas y contundentes las quejas oficiales y extraoficiales realizadas por los países europeos, miembros de la UE y también de los Estados Unidos. Las declaraciones más fuertes fueron realizadas por el subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos de Estados Unidos, Alexander Watson quien en ocasión de su viaje para concurrir a la reunión del World Economic Forum expresó que “el objetivo mayor -de todos los países de la región- debe ser establecer reglas claras de libre comercio en todo el hemisferio”, afirmando que los cambios de opinión en materia de comercio exterior le quitan credibilidad al Mercosur. Por su parte, el presidente del Foro, Klaus Schwab había advertido en la apertura del congreso que la credibilidad del Mercosur ante la comunidad internacional podría sufrir un desgaste en caso de no fijar reglas claras y estables para el proceso de integración.

Finalmente y después de transcurridos los 30 días establecidos de tregua, el conflicto se resolvió favorablemente para Argentina, Uruguay y Paraguay al desestimar Brasil la aplicación de cupos para estos tres países socios. Si bien esto demostró una vez más la primacía del proceso de integración sobre los desajustes internos, quedaron a la luz los rasgos confusos de la política económica de Brasil, país que a pesar de haber implementado un programa económico con leve predominio librecambista, no logró demostrar aún su consolidación definitiva.

Solucionado aquel conflicto, no fueron menos importantes para Argentina, Uruguay y Paraguay las desventajas a las que se vieron sometidos tras la disminución de los privilegios adquiridos como socios de Brasil, cuando éste último país, presionado por las demandas de Japón, Korea y la Unión Europea ante la OMC, amplió la cuota anual de vehículos que podían introducir las automotrices de dichos países con arancel reducido. Este acuerdo funcionó como alternativa a las amenazas sobre demandas por barreras no arancelarias. En tal sentido, las exportaciones argentinas debieron soportar una mayor competencia que en parte vino a neutralizar ciertos privilegios logrados a partir del Tratado de Asunción.

EL MERCOSUR EN MARCHA

A menos de cuatro años de la firma del Tratado de Asunción, y después de haber atravesado por grandes asimetrías macroeconómicas que tornaban casi imposible el arribo a una zona de libre comercio y unión aduanera, desde el 1 de enero de 1995 el MERCOSUR es una realidad en marcha.

Sin embargo, los acuerdos arancelarios del año '94 no permanecieron inalterables por demasiado tiempo. En abril de 1995, los aranceles brasileños sufrieron sus primeras modificaciones. El gobierno del citado país, so pretexto de garantizar la estabilidad de precios lograda con el Plan Real, solicita "acciones puntuales de corto plazo en el campo arancelario, de carácter excepcional, relacionadas con los objetivos de garantía de abastecimiento y de estabilización de precios, en el ámbito del programa de estabilización económica". Después de difíciles negociaciones principalmente con Paraguay -país que inicialmente condicionó su aprobación a una ampliación de su propia lista de excepciones al AEC con porcentajes que debían oscilar entre el 2 y el 20% de lo fijado por los países del Mercosur para importaciones de extrazona-, los socios acordaron flexibilizar el listado de excepciones al AEC, permitiendo sustituir hasta 100 productos de la nómina original. A pesar de aquel obstáculo, los demás países miembros del acuerdo sostuvieron finalmente que *la estabilización económica de cada integrante es condición sine qua non para el avance del MERCOSUR, razón por la cual accedieron al pedido brasileño a través de la resolución Acciones puntuales en el ámbito arancelario* que le permitía a Brasil adoptar cambios en este aspecto. Dichas acciones debían orientarse por los siguientes parámetros:

- no implicarían, en ningún caso, restricciones al comercio intra-Mercosur.
- debían ser debidamente justificadas de acuerdo con los objetivos de la resolución
- tenían validez máxima de un año, y estaban sujetas, cuando así era solicitado por algún Estado Parte, a consultas, en cualquier momento, además de la revisión semestral que debía ser realizada en el ámbito de la Comisión de Comercio del Mercosur.
- no afectarían las condiciones de competitividad relativa en la región

- preservarían márgenes de preferencia regional
- con relación a los productos agropecuarios, debían tener en cuenta la estacionalidad de la oferta intra-Mercosur.
- debía tomarse en consideración otros elementos relevantes, tales como eventuales prácticas desleales de comercio de terceros países, así como las inversiones que produzcan un aumento significativo de la oferta regional durante el período de ejecución de las medidas.
- hasta tanto se concluyese con el proceso de eliminación y armonización de las restricciones no arancelarias, el estado parte que adopte la medida debía buscar evitar que el comercio intra-zona de los bienes alcanzados por la resolución sea afectado por restricciones y otras medidas de efecto equivalente contempladas en el referido proceso.¹⁵

Lo anterior nos muestra que, sin dudas, la puesta en práctica de la zona de libre comercio ha originado modificaciones que, en muchos casos, no eran percibidas en la vida cotidiana. En primer lugar, un número determinado de productos gozan, para el comercio intrazona, de arancel 0 debido a la eliminación de los derechos de importación que les correspondía y en el caso de Argentina, también de la tasa de estadística.¹⁶

Sin embargo y de acuerdo a lo anterior, no estamos aún frente a una zona de libre comercio y unión aduanera completa. El MERCOSUR aún no ha arribado a dicha etapa dado que no todos los productos que circulan actualmente entre Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina poseen arancel 0. En cambio y si los cronogramas fijados no sufren alteraciones, en 1999 habremos arribado a aquel nivel de integración y en el 2006 a la Unión Aduanera perfecta¹⁷.

Si el Tratado de Asunción expresa claramente en su art 1 “Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deberá estar conformado al 31 de diciembre de 1994. ...cabría preguntarse ¿qué circunstancias y razones han imperado en la toma de decisiones de los miembros del Consejo del Mercado Común al momento de optar por continuar con las listas de excepciones o eliminarlas totalmente para arribar definitivamente a una zona de libre comercio?. La respuesta sin duda está vinculada a los sectores productivos de los cuatro países miembros que no poseían las condiciones -internas y externas- de competitividad internacional.

Después de la reunión en Ouro Preto, y fundamentalmente a partir del decreto 2275/94, se pone en funcionamiento un importante conjunto de decisiones que agilizan y destraban el comercio del MERCOSUR y fijan un nuevo sistema de beneficios a las exportaciones y de tributos a la importación entre los que se encuentra el Arancel Externo Común¹⁸.

Tanto los tributos a la importación como los reintegros varían de acuerdo se trate de productos que se comercializan intrazona o extrazona. Sin embargo es importante tener en cuenta que el Arancel Externo Común que acordaran conjuntamente los cuatro países del MERCOSUR si bien ya fue fijado y definido pa-

ra todos los productos, aún no rige para la totalidad de los mismos. A estos productos exceptuados se les aplicará el mismo recien en el año 1999, 2001 y 2006 dada su condición de bienes que cada país necesita proteger de la competencia de extrazona, llegándose al AEC en forma gradual. Algo similar sucede con los productos que se comercializan entre los miembros del MERCOSUR (comercio intrazona) y que aún no circulan con arancel 0: dichos productos no se comercializan aún con 0 arancel en la totalidad de los casos sino que algunos de ellos figuran en el denominado régimen de adecuación intrazona, lo que implica que por un período de tiempo determinado, estarán gravados con un derecho de importación.

Para estos productos que cada país protege mediante la aplicación de derechos, existe un cronograma de convergencia mediante el cual dichos tributos irán disminuyendo hasta llegar a 0 en el plazo máximo de cuatro años contados desde el 1/1/95, razón por la cual, como lo mencionáramos anteriormente, recién en 1999 estaremos frente a una zona de libre comercio perfecta.

Cabría preguntarnos porqué estas modificaciones no fueron totalmente percibidas en la vida cotidiana. Si nos remitimos al caso estrictamente arancelario y tomamos a Brasil como referente, este país está aplicando aranceles a tan solo alrededor del 1% del universo arancelario de productos provenientes del Mercosur. En la actualidad un porcentaje importante de sus importaciones provienen de Argentina dado que éstas han encontrado muy buena recepción del lado brasileño, permitiéndonos predecir perspectivas alentadoras y afirmar que los aranceles no son el obstáculo de nuestras exportaciones hacia Brasil¹⁹. Sin embargo algunas barreras **no** arancelarias, la falta de agilidad de las aduanas de frontera ante el aumento del tráfico internacional y el escaso training de funcionarios, operadores e incluso empresarios sobre los aspectos técnicos del intercambio ocasiona que, para un importante número de casos, al momento en que dicho intercambio deba efectivizarse, la mercadería quede estancada en la frontera con el vecino país causando una serie de perjuicios que muchas veces inhiben la voluntad de exportación. Lo anterior se vio agravado con la puesta en práctica del MERCOSUR en enero de 1995²⁰.

La creación de la Comisión de Comercio estuvo inspirada en la idea de la eliminación de estos conflictos. Corroborando lo expuesto, la III Reunión de dicha comisión muestra los innumerables pedidos que cada país miembro realizaba a sus pares del MERCOSUR a fin de destrabar el comercio recíproco. Las barreras eran tanto arancelarias, como para-arancelarias.²¹

Resulta indudable que si dichas trabas al intercambio no son eliminadas, la existencia de una rebaja en los aranceles del 100% no producirá un flujo comercial de importancia. Este panorama se torna más oscuro cuando algunas de aquellas trabas están directamente relacionadas con normas constitucionales - caso de Brasil- que imposibilitan su remoción.

La progresiva disminución de reintegros a las exportaciones con destino al MERCOSUR es otro factor que afecta el buen desenvolvimiento de aquellas, aunque es importante tener en cuenta que dicha disminución no se aplica para los casos de exportaciones de productos que figuren en las listas de excepciones del país del MERCOSUR que está actuando como importador o receptor. Del análisis del impacto de dicha disminución y eliminación sobre el sector exportador, se deduce que las exportaciones más perjudicadas son los siguientes rubros: azúcares y artículos de confitería, cacao y sus preparaciones, prendas de vestir y accesorios, manufacturas de fundición de hierro o acero, de cuero, herramientas, máquinas y artefactos mecánicos, entre otros.

De lo mencionado se desprende que en el MERCOSUR existen tiempos diferentes. Por un lado nos encontramos con la voluntad y acción de los gobernantes hacia un proceso de integración que arribe a su máximo nivel planificado en tiempos acelerados, sin dudas debido a una realidad internacional -bien la denominemos la globalización económica o estrategia de empresas que definen su accionar en mercados múltiples-, que nos inhiben la posibilidad de afianzamiento de cada etapa del proceso. Por otro lado nos encontramos con un proceso de integración que no fue acompañado con los instrumentos jurídicos -órganos neutrales de resolución de conflictos, adecuado sistema de control de supranacionalidad de normas comunitarias- acordes con su importancia²².

Finalmente y como correlato de lo anterior, nos encontramos con el MERCOSUR de las empresas, de los actores económicos, operadores, etc. quienes actúan a una velocidad diferente a los actores políticos. Quizás la velocidad de estos últimos sea la adquirida después de una larga historia de actuación a estos ritmos, pero esto unido a la mencionada escasez de instrumentos jurídicos, quita confianza a los actores involucrados. Resulta difícil vislumbrar quiénes, de cada uno de los actores - los políticos o los económicos-, deberían cambiar su ritmo de actuación. Si bien a través de una perspectiva simplista podríamos inferir que, si el mundo -y dentro de él las empresas- se mueve a pasos acelerados, los actores económicos del MERCOSUR deben adaptarse a dicha velocidad, también cabría la pregunta acerca de ¿qué sucedería si ello ocurriese?. Quizás la respuesta sería que el desconcierto, los errores y la controversia llegarían a convertirse en cuestiones cotidianas y permanentes.

EL DESEMPEÑO EXPORTADOR

El desempeño exportador de las empresas argentinas muestra una gran concentración en un número reducido de ellas. Dicha concentración se manifiesta al observar que durante 1995 las 10 principales empresas exportadoras del país han exportado el 26% de las exportaciones totales de Argentina. Las primeras 25 empresas exportadoras generaron el 41% de las ventas al exterior, las pri-

meras 50 empresas concentraron el 53% de las exportaciones, las primeras 82 empresas concentraron el 61% de las exportaciones, las primeras 443 empresas el 84% y las primeras 1000 empresas el 93% ²³.

Esto nos lleva a afirmar que las empresas argentinas, sobre todo las pequeñas y medianas que son el elemento fundamental en todo este proceso, no han logrado un avance significativo en materia de inserción o presencia en los demás mercados del MERCOSUR. Empresarios argentinos resaltaron como los principales factores negativos el desconocimiento sobre los aspectos legales, impositivos y previsionales, así como la imposibilidad de unificar las legislaciones y eliminar en forma permanente las asimetrías del Mercosur, aunque igualmente existe un significativo grado de avance en el análisis del tema por parte de los subgrupos de trabajo competentes.²⁴

Entre los empresarios de las PYMES existen importantes dudas sobre los beneficios que en el futuro les aparejará el bloque, en parte justificadas por la existencia de reglas de juegos no totalmente claras en cuanto a su evolución macroeconómica, y en parte debido a la demora en el aumento de las exportaciones hacia el MERCOSUR a causa de la falta de confianza que este proceso generaba, siendo importante destacar que el avance en las exportaciones recién comienza a tener dimensiones significativas a partir de enero de 1995, al menos en lo que se refiere a intentos de ingreso al resto del MERCOSUR aunque no implique ingreso efectivo.

El Mercosur, como todo proceso de integración que persigue la apertura de mercados, crea un ambiente de competencia en el cual las empresas deben atenuar o abandonar el énfasis en inducir o reaccionar frente a las regulaciones gubernamentales que pueden afectar o favorecer sus intereses, y trasladarlo hacia la búsqueda de mejores opciones a fin de aprovechar las oportunidades y evitar los inconvenientes que plantea dicha apertura²⁵. Sin embargo, a pesar del ambiente de competencia, el rol inductor de los gobiernos no deja de tener importancia, y el funcionamiento de las empresas está fuertemente influenciado por la estabilidad y credibilidad de las políticas de éstos últimos.

Debe destacarse que un importante número de PYMES argentinas no poseen infraestructura administrativa adecuada para enfretar con éxito este nuevo desafío del mundo actual, y el MERCOSUR es el marco idóneo que, a través de la óptima asignación de recursos y del fomento de la innovación y el progreso técnico, llevaría a las industrias a un plano de igualdad con respecto a otros competidores mundiales.

Comenzar por las incursiones en otros mercados, sin haber realizado previamente los cambios mencionados, no sólo implicará la imposibilidad de dicho acceso sino que puede también significar un fracaso irremediable para la empresa con consecuencias también indeseables para nuestro país.

El fortalecimiento de este proceso de integración es un factor clave para el progreso económico y social de los países que lo componen, y los sectores productivos insertos en él deben ser cada vez más conscientes de que la consolidación del bloque es condición indispensable para incrementar sus posibilidades comerciales internacionales.

Será indispensable alcanzar un entorno macroeconómico coherente y estable donde estos empresarios comiencen a identificar oportunidades de negocios en este incipiente bloque comercial, para lo cual los primeros aspectos a para tener presente serán la superación de la antigua gestión centralizada de la empresa (abandonando la práctica de resolver los conflictos y problemas a través del empirismo), la modernización de la empresa misma (tecnología, equipos, relaciones laborales) y también de su entorno (mercados de factores y coordinación intraempresarial) Esto permitirá comenzar a realizar los cambios que inexorablemente se requieren para competir en otros mercados: calificación, aumento de la productividad y disminución de costos operativos, sin lo cual los beneficios del Mercosur se verían sensiblemente recortados.

UN PANORAMA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ARGENTINA-BRASIL

Tomando el intercambio comercial argentino con el resto del Mercosur, podremos apreciar sus vaivenes a través del tiempo y desde el inicio de la Unión Aduanera.

Sin embargo, debemos destacar la importancia del Mercosur para la región y particularmente para Argentina lo que se ve reflejado tanto en los destinos de nuestras exportaciones así como en los orígenes de nuestras importaciones. Mientras en 1989 el 11% de nuestras exportaciones globales tenían como destino a Brasil, en 1993 -a sólo dos años de la firma del Tratado de Asunción y en plena inestabilidad económica brasileña-, dicho porcentaje asciende a 22%, aunque el saldo de la balanza comercial muestra en 1994 un déficit para Argentina mayor que 1993, al registrarse aproximadamente en 6000 millones de dólares, contra los 3666 millones del año anterior.²⁶

Al año 1994 podemos denominarlo el “año del gran impulso del Mercosur” dado que, desde el lado brasileño, estuvo marcado por la puesta en práctica del Plan Real, que establece el Real como nueva moneda legal y libera el mercado cambiario, lo cual originó un considerable aumento de la demanda brasileña, así como un encarecimiento de su economía interna. Por el lado argentino en cambio, el consumo interno se restringe cada vez más, se hace notorio el excedente de productos y los mercados externos son vislumbrados como la única alternati-

va de colocación. De este modo las exportaciones argentinas crecen en forma sostenida, permitiendo eliminar el déficit comercial de los últimos tiempos.²⁷

Desde una perspectiva global, el intercambio de Argentina con los demás países de la región representó en 1994 el 26% del intercambio total y el 25% de aumento con respecto al año 1993, mientras que las exportaciones destinadas al Mercosur totalizaron aproximadamente USD 4700 millones, representando un 28% de aumento con respecto al año anterior, siendo que, el 75% de dichas exportaciones tuvieron como destino a Brasil, el 13,7% a Uruguay y el 10,4% a Paraguay. Por el lado de las importaciones y en el mismo año 1994, las provenientes del Mercosur totalizaron aproximadamente USD 5150 millones, significando un incremento del 21,7% con respecto al año anterior. De ellas, el 83,5% provino de Brasil, el 15,2% de Uruguay y el 1,3% de Paraguay²⁸. De este modo Brasil, quien fuera tradicionalmente el segundo destino de las exportaciones argentinas, se consolida como el principal cliente, mientras que Argentina se convierte en el principal proveedor de Brasil en al menos, 12 rubros, y pasa a ocupar el segundo puesto en otros 15 y el tercero en 10 más. De acuerdo con el último informe realizado por la embajada Argentina en Brasilia, durante el período de Alieto Guadagni, la demanda brasileña es particularmente intensa en el sector primario, en manufacturas de origen industrial y en combustibles.²⁹

Desde una perspectiva brasileña, el significado del Mercosur también lo podemos observar a través del destino de las exportaciones. Según los datos de la Federación de Industrias del Estado de San Pablo, durante el período de transición las exportaciones brasileñas al Mercosur experimentaron un aumento del 224%, dado que mientras en 1990 las exportaciones de dicho país al resto del Mercosur representaban el 4,2% de sus ventas totales, en el '94 dicha participación asciende a 13,6%

Dado el aumento de la demanda interna en Brasil desde finales del '94, si bien su balanza comercial cerró el año con un superávit de 10.391 millones de dólares, dicha cifra representa una disminución del 20,8% con respecto a los 13.117 millones de 1993, y responde al aumento de las importaciones registrado en los meses de octubre, noviembre y diciembre, que causaron déficits comerciales por valor de 492 y 884 millones en los dos últimos meses de 1994.

Dicho aumento del consumo en Brasil y por ende de las importaciones, no pasó inadvertido para la clase política dirigente, quienes rápidamente ponen en práctica una serie de medidas tendientes a lograr su restricción.³⁰

Después de varias revaluaciones del Real frente al dólar durante 1994, el 6 de marzo de 1995 Brasil fija oficialmente el esquema de flotación cambiaria, lo cual, junto a otras medidas económicas, tendrá como objetivo disminuir el déficit comercial de los últimos meses, lo que no impedirá que la balanza comercial del '95 cierre con déficit y que, si bien se logra restringir el consumo interno, también se detuvo el nivel de actividad.

Ya en 1995 cabe destacar que los resultados del Mercosur para nuestro país fueron mucho más significativos, dado que después de los déficits del '93 y '94, nuevamente el '95 registra superávit. En dicho año mientras nuestras exportaciones globales oscilaron en aproximadamente 21.000 millones de dólares, las importaciones se acercaron a los 20.000 millones, registrándose en consecuencia un superávit comercial de casi 1000 millones, mostrando las exportaciones un aumento del 31,9% con respecto a 1994, mientras que las importaciones disminuyeron 7,5% en el mismo período.

El aumento de la importancia que va adquiriendo el Mercosur para las relaciones comerciales, queda demostrado al observarse que -según los datos del INDEC-, en el '95 ya el 27,5% del intercambio total argentino está representado por el Mercosur, verificándose de este modo un aumento del 17,3% con respecto a 1994.

Analizando el año '95, las exportaciones hacia el Mercosur aumentaron 40,2% con respecto al año anterior. De los 6.733,5 millones de dólares exportados, el 81,1% tuvo como destino a Brasil, el 9,6% a Uruguay y el restante 9,3% a Paraguay. De este modo, en dicho año el saldo de la balanza comercial argentina con los países miembros del Mercosur es superavitario en 2.222 millones de dólares.

Finalmente las predicciones para 1996 son más que alentadoras. Las cifras de los primeros meses del año dan cuenta de un giro muy importante hacia el aumento de las exportaciones globales, al mostrar que las mismas en los primeros 8 meses del año sumaron 15.838 millones de dólares mientras que las importaciones ascendieron a 15.202 millones de la misma moneda. Los datos de agosto -2266 millones de dólares en importaciones y 2292 millones en exportaciones- permiten vislumbrar la consolidación de la tendencia creciente del comercio exterior argentino.

Sin embargo, debemos recordar que el buen desempeño de la balanza comercial argentina no es el factor determinante del armónico funcionamiento del Mercosur. Ni siquiera aún el superávit comercial es signo de bienestar. De todos modos todos los que hubieran analizado el comportamiento de los cuatro socios durante los años transcurridos desde el Tratado de Asunción, concluirían que la actual situación deficitaria de la balanza comercial brasileña seguramente ocasionará más de un conflicto a causa de rumores o hechos tendientes a restringir su comercio de importación, lo cual nuevamente afectará el desempeño de los demás socios del bloque.

Así lo observamos cuando, tras los resultados negativos que la balanza comercial brasileña comenzó a mostrar nuevamente en junio del '96, el sector industrial-exportador de San Pablo volvió a presionar sobre el gobierno de su país en la búsqueda de una devaluación del Real frente al dólar.

A pesar de esta y otras presiones, es sabido que no basta con una devaluación esporádica para que se produzca el crecimiento de la oferta exportable, sino que además serán necesarios incentivos que perduren en el tiempo³¹. El problema no parece tan grave en Brasil cuando el déficit no se debe a una disminución de las exportaciones sino al aumento de importaciones, dado que las primeras han alcanzado en los 10 primeros meses del año un crecimiento de 3,8% con respecto al mismo período del '95. A su vez debemos resaltar que en el aumento de las importaciones existe una participación importante -11,8%- que corresponde a bienes de capital, mientras que la participación de los bienes de consumo muestra una caída de 18,3 %. Esto nos permitiría inferir que, si el crecimiento de las exportaciones está vinculado al aumento de la productividad y si ésta última es función -entre otros aspectos- de las innovaciones y la tecnología -la cual se obtiene principalmente a través de la adquisición de bienes de capital, la composición de las importaciones brasileñas estaría contribuyendo al desarrollo de exportaciones.

CONCLUSION

El avance y la concreción de los objetivos fijados por el Mercosur está condicionado tanto por el contexto internacional como por la creciente armonización de sus políticas económico-comerciales, por la eliminación total de las excepciones al comercio intrazona, la vigencia efectiva del Arancel Externo Común para todos los productos, el estímulo y programación de inversiones y el fomento de la complementación económica a través de la combinación de recursos y aptitudes disponibles entre las unidades participantes.

El Mercosur ha culminado la etapa inicial de construcción de la Unión aduanera fijada en el Tratado de Asunción y aunque ésta posea aún ciertas imperfecciones, podemos afirmar que existen resultados positivos que se visualizan en el considerable incremento del comercio intrazona y con terceros países y en la tasa de crecimiento económico de los últimos años.

No existen dudas que la articulación subregional es una prioridad para los países integrantes del Mercosur y dentro de ello la identificación de oportunidades que realicen tanto los gobiernos como las mismas empresas a fin de posibilitar la complementación económica en sectores productivos subregionales son los desafíos a imponer, para lo cual el entorno macroeconómico se constituye en un factor determinante. En cuanto a ello, y si bien los cuatro integrantes del Mercosur han tendido a estabilizarse, existe aún un "delicado equilibrio" que, al momento de hablar de inversiones, crea dudas a más de un operador.

La perdurabilidad de la disposición y voluntad política es también un factor clave para el logro del futuro mercado común, donde la liberalización de mercados debe ser acompañada de un marco normativo y políticas de promoción compatibles con la apertura externa. El interés fundamental reside entonces en el aprovechamiento de las posibilidades del intercambio a fin de mejorar la estructura del desarrollo.

REFERENCIAS Y NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. CAMPBELL, Jorge, Entrevista de "La Nación" Pag 1 Buenos Aires, 28.3.95.
2. El régimen de origen es el mecanismo con que cuenta todo proceso de integración a fin de determinar en forma fehaciente la nacionalidad de los productos intercambiados y a su vez, impedir el ingreso libre de aranceles intrazona a un bien que proviene de extrazona y que está exceptuado del AEC. Se considera que un producto es originario del MERCOSUR, bien cuando es extraído o elaborado íntegramente en dicha región, o bien cuando al utilizar materias primas extranjeras exista un proceso de transformación que le implique un cambio de posición arancelaria. En caso que la transformación sea sólo montaje o montaje, se considera originario cuando el valor CIF de los insumos importados no exceda el 40% del valor FOB de la mercadería de que se trate. Los bienes de capital han merecido un tratamiento diferente, ya que tendrán que poseer un requisito de origen de 80% de valor agregado MERCOSUR. A través de la decisión 6/94 el Consejo del Mercado Común aprueba el reglamento correspondiente al régimen de origen del MERCOSUR con los requisitos anteriormente mencionados.
3. El AEC acordado fue de 14% para bienes de capital y 16% para informática y telecomunicaciones-. A su vez se permitió que Argentina y Brasil pudieran mantener hasta el 1 de enero de 2001 un número máximo de 300 ítems arancelarios como excepciones al AEC, excluyéndose de ese número las correspondientes a Bienes de Capital, Informática y Telecomunicaciones. Paraguay podía establecer hasta 399 excepciones, excluyendo también a los productos exceptuados por Argentina y Brasil, salvo que en este caso los bienes de capital, informática y telecomunicaciones tendrán un régimen de origen del 50% de integración regional hasta el año 2001 y, a partir de esa fecha y hasta el año 2006 se aplicará el régimen general de origen MERCOSUR.
4. El número de productos sujetos a este requisito de origen se reducirá anualmente en forma lineal y automática, hasta su eliminación en el año 2001.
5. Se entiende por Admisión Temporal el régimen aduanero según el cual la mercadería importada puede permanecer con una finalidad y por un plazo determinado dentro del territorio aduanero, quedando sometida, desde el mismo momento de su libramiento, a la obligación de reexportarla para consumo con anterioridad al vencimiento del mencionado plazo.
6. El Código Aduanero Argentino define en su art. 590 a las zonas francas como un ámbito dentro del cual la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción y extracción no están gravadas con el pago de tributos.
A su vez el art. 600 define a las Areas Aduaneras Especiales como el ámbito en el cual:
 - a) los tributos que gravaren la importación y la exportación para consumo no exceden el 75% de los que rigen en el territorio aduanero general.
 - b) no son aplicables las prohibiciones de carácter económico.
7. Además tiene como funciones: velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común, efectuar el seguimiento y revisión de los temas y materias relacionadas con las políticas comerciales comunes, el comercio intra-MERCOSUR y con terceros países.
8. STANCANELLI, Néstor, Mercosur Situación y perspectivas en CEI Centro de Economía Internacional. Buenos Aires Mayo de 1996 Pag 8.
9. Este programa fue aprobado en la IX Reunión del Consejo realizada en Punta del Este los días 6 y 7 de diciembre del mismo año.
10. De los términos del acuerdo podemos destacar como elemento central la conformación de una zona de libre comercio Mercosur-Bolivia en un plazo de 10 años a la cual se arribaría a través de un Programa de Liberación Comercial que deberá alcanzar la desgravación, como mínimo, del 80% del comercio y el 90% del nomenclador arancelario, al cabo del décimo año. Dicha zona de libre comercio quedará totalmente conformada en el año 2015, salvo para una reducida nómina de productos que quedarán completamente desgravados en el año 2018. Además de lo anterior, el proyecto del Acuerdo prevé la inclusión de diversas discipli-

nas comerciales tales como origen, tratamiento de materia de tributos internos, prácticas desleales de comercio, incentivos a las exportaciones, salvaguardias, solución de controversias, valoración aduanera, normas y reglamentos técnico. Contempla asimismo importantes materias como la complementación por sectores productivos, servicios, inversiones y doble tributación, la creación de un Comité Asesor Empresarial y la integración física. Las negociaciones sobre las listas de productos, los requisitos específicos de origen y el Protocolo sobre Integración Física fueron fijados para su prosecución en fecha posterior.

Asimismo, en dicha oportunidad se concluye el Acuerdo MERCOSUR-CHILE el cual contiene el marco jurídico para la conformación de una zona de libre comercio entre ambas partes en un plazo máximo de 10 años así como la plena utilización de factores productivos. Entre sus objetivos es menester destacar: el desarrollo y utilización de la infraestructura física entre ambas partes con especial énfasis en el establecimiento de interconexiones bioceánicas, el impulso a las inversiones, la complementación y cooperación económica, energética, científica y tecnológica.

11. En Diario La Nación, Buenos Aires, martes 20/6/95 pag 6.
12. Ibidem
13. Una prueba de ello es el tono cordial de las reuniones públicas que, a diferencia de los Presidentes, mantenían los ministros Cavallo y Malan.
14. En Diario Ambito Financiero, Buenos Aires, martes 20/6/96
15. Finalmente el listado de productos sujetos a las acciones puntuales incluyó 150 ítems arancelarios divididos en dos categorías, 75 ítems fijos sujetos a las acciones puntuales por el plazo integral de su validez, y 75 ítems móviles que podían estar sujetos a las acciones puntuales por un plazo inferior a un año y ser sustituidos cada tres meses.
16. El porcentaje de tasa de estadística que recaudada la Administración Nacional de Aduanas ascendía a 3%. Dicho porcentaje fue eliminado a partir del 1/1/95 para las importaciones provenientes del Mercosur.
17. Nos encontramos frente a una zona de libre comercio cuando las mercaderías circulan libremente, es decir con arancel 0, entre los países que forman la zona, el MERCOSUR aún no ha arribado a dicha etapa dado que aún no todos los productos que circulen entre Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, poseen arancel 0; y estamos frente a una unión aduanera, cuando además de lo anterior, es decir del libre tránsito de mercaderías, existe un arancel externo común para los productos que provengan de terceros países o productos extrazona, lo cual significa que un producto proveniente de un tercer país ajeno al MERCOSUR pagará el mismo arancel extrazona en cualquiera de los cuatro países del MERCOSUR por donde escogiere ingresar, algo que ha sido puesto en práctica sólo parcialmente.
18. El decreto 2275/94 sustituye la Nomenclatura del Comercio Exterior por la Nomenclatura Común del Mercosur, fija el régimen de adecuación y los cronogramas de convergencia intra y extra zona, los cupos de importación anuales para el comercio intrazona, el régimen de excepciones al AEC, los derechos de exportación y su desgravación, el sistema de reintegros a la exportación y de derechos específicos a la importación.
19. Entre esos productos podemos mencionar a material de transporte, máquinas, material eléctrico, productos químicos, alimentos, automóviles, electrodomésticos.
20. En los últimos meses del '94 se calculaba un incremento del 60% del tráfico fronterizo Brasil-Argentina. Diario Ambito Financiero, Buenos Aires, 20/12/94 pag 2
21. Es el caso de Argentina que eleva de 0 a 18% la tarifa cobrada a las importaciones de carrocería de camiones y ómnibus y Brasil realiza una consulta sobre la incidencia de dicho arancel a aquellas unidades producidas en dicho país, o las medidas para-arancelarias como las de Brasil que generó una virtual prohibición a la importación de maíz y arroz cuando el pago no era a la vista, aplica normas de calidad de productos agrícolas en frontera a través de organismos estatales o privados generando a lo largo de 1994 y 1995 demoras en dichas fronteras y hasta rechazos de productos en que la mayoría de los casos podrían no estar debidamente justificados, Argentina aplicaba barreras no arancelarias y tasas adicio-

- nales a la importación de maderas y sus manufacturas provenientes de Brasil.
22. MASNATTA, Héctor y BERCUN, Horario en Diario Ambito Financiero, Buenos Aires miércoles 21/6/96 pág 18.
 23. En Páginas del Comercio Internacional, Buenos Aires, 19/9/96. Extraído del Informe sobre Economía del Instituto de Investigaciones del Comercio Exterior "Ernesto P. Paenza", de AIE-RA, nro 71, Agosto de 1996.
 24. Diario Ambito Financiero, Buenos Aires, 28/12/94 pág V De acuerdo a encuesta realizada por Price Waterhouse y comentario de dicho diario.
 25. ONS, Carlos, La promoción de la complementación económica entre empresas de la región. En Revista Integracion Latinoamericana. Intal. Buenos Aires, enero-feb 1994 pág 3.
 26. Según datos provisorios del INDEC.
 27. El 1 de julio de 1994 el entonces Ministro de Economía brasileño Fernando Enrique Cardoso pone en vigencia el Plan Real de estabilización de la economía.
 28. INDEC
 29. En La Gaceta del Mercosur, pág 12 Año 3 Nro 11 marzo de 1995 Fuente Cámara de Comercio Arg-Brasileña.
 30. Reducción de plazos de créditos, restricción de ofertas de créditos informales. En Diario Ambito Financiero. Buenos Aires, 23/2/95 pág 6.
 31. MOGUILLANSKY, Graciela, "Impacto de la política cambiaria y comercial sobre el desempeño exportador en los años ochenta", en Revista de la CEPAL, Santiago de Chile abril 1995 pag 93.

CAPITULO XIII

LA “MERCOSURIZACION” DE LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

María Alejandra Saccone

INTRODUCCION

El presente artículo pretende abordar uno de los temas prioritarios en la agenda de política exterior argentina: las relaciones con el Brasil en el marco del MERCOSUR desde mediados de 1994 hasta la actualidad.¹

A partir de la administración Menem, las relaciones con Brasil se han afirmado como la **directriz del accionar externo** de Argentina, y el proceso de integración como “la **continuidad**” entre las administraciones democráticas.² Asimismo para el gobierno brasileño “la relación con Argentina se puede calificar como especial y estratégica en el universo de la política exterior en el sentido de que se encuentra estrechamente relacionada y hasta representa un **factor determinante de nuestro proyecto nacional**”.³

Si bien la integración ha recorrido diversas etapas en las que el común denominador ha sido la voluntad política de los Presidentes para impulsar y sostener la integración, desde la firma del Protocolo de Ouro Preto, que dio personalidad jurídica internacional al MERCOSUR, parece claro que el proyecto de integración regional alcanzó una **dimensión política** tan importante como la económica, producto esto, no sólo de su expansión natural sino del **afianzamiento de las relaciones argentino-brasileñas**.

El gran crecimiento económico-comercial entre Argentina y Brasil sobresalió como la característica principal del proceso de integración, a partir de la cual se podía medir el éxito alcanzado, teniendo en cuenta una **larga historia diplomática de desconfianza mutua**. Pero, en los últimos años del proceso y a raíz de los profundos cambios internacionales, los Presidentes advirtieron la necesi-

dad de afianzar políticamente la relación con el objetivo de brindar una imagen de bloque hacia el exterior y con ello, la confianza necesaria a los inversores. A partir de allí, comenzaron a dar señales claras de interés en consolidar la relación, como por ejemplo en la primera crisis de magnitud que sufre el MERCOSUR sobre el tema de las automotrices (junio de 1995). Un encuentro presidencial colocó la cuestión en el marco de una alianza estratégica entre los dos países, abriendo así el camino para la rápida superación del diferendo. Esta ha sido la metodología adoptada ante las situaciones de crisis (subsidios, azúcar, restricciones a las importaciones) al tiempo que se fueron afinando mecanismos de consulta y de concertación política.

Félix Peña destacó, a propósito de la relevancia de las intervenciones presidenciales, “la participación permanente de los respectivos presidentes para distinguir los intereses comunes originados en la percepción de desafíos externos, de aquellos intereses y factores que librados a su propia dinámica hubieran inclinado la relación hacia el plano de la fragmentación y el conflicto.”⁴

En el marco de esta nueva dimensión en que se insertan tanto Argentina y Brasil como el mismo MERCOSUR, resulta de especial interés estudiar más profundamente cómo se fueron desarrollando los acontecimientos que dieron sentido político a la relación. Por ello, este artículo presentará, en una **primera parte**, una reseña de las políticas exteriores de Argentina y Brasil y de las percepciones mutuas que marcaron una historia de divergencias y desconfianza entre ambos países.

En una **segunda parte**, intentará mostrar los cambios políticos en la relación bilateral en el marco de las Cumbres Presidenciales del MERCOSUR y desde la llamada “diplomacia presidencialista” ejercida por Menem y Cardoso ante las diversas crisis que amenazaron la estabilidad y aun la continuidad del proceso. Cabe aclarar que no es intención de este apartado la descripción de las decisiones aprobadas por los presidentes en las sucesivas cumbres, sino destacar las reuniones más relevantes y, a su vez, aquellos elementos que marcaron la nueva orientación del proceso de integración.

En una tercera parte, el artículo se centrará en la construcción de la confianza entre los socios del MERCOSUR como una de las características principales de la relación bilateral en el marco del proceso de integración. Para, finalmente, en una **cuarta parte** presentar algunos elementos que puedan servir a la reflexión sobre la posibilidad de coordinación de las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR.

BREVE RESEÑA DE LA HISTORIA DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE ARGENTINA Y BRASIL⁵

Durante el Siglo XV Portugal y Castilla sellaron una alianza que se enfrentó por primera vez en la frontera americana y se resolvió por el Tratado de Tordesillas.

Desde ese momento hasta la firma del Tratado de Asunción, que dio origen al MERCOSUR (1991), las relaciones entre Argentina y Brasil se caracterizaron por una historia de desencuentros y desconfianza mutua que necesitó el paso de siglos para revertirse.⁶

A partir de 1640, España y Portugal comenzaron a ser potencias subalternas de la hegemonía de Inglaterra y Francia. En este marco se produjo la independencia de América Latina y se iniciaron tiempos de conflicto que se extendieron hasta 1870 con el fin de la Guerra de la Triple Alianza. Para Methol Ferré “De estos largos conflictos vienen las sospechas históricas entre Brasil y la Argentina, Paraguay y Uruguay. Los recuerdos son más del conflicto que de alianza común, que queda desdibujada y olvidada. Pero ahí están las raíces” “..... después vendrá la paz de una relativa indiferencia. Se establece desde 1870 el status quo rioplatense, donde cada país se recluye en sí mismo, proyectándose hacia afuera como agroexportadores pero por separado. Los países se deslindan claramente”.⁷

El cumplimiento del Tratado de la Triple Alianza se convirtió hasta 1876 en un motivo de enfrentamiento con Brasil fundamentalmente por las reivindicaciones territoriales y la definición de los límites. Las negociaciones fracasaron hasta que en 1889 se firmó el Tratado sobre las Misiones Orientales al tiempo que caía el Imperio Brasileño y se instalaba el gobierno republicano.⁸

A principios del siglo XX Brasil propuso un pacto defensivo con Chile y Argentina que ésta rechazó debido a ciertas fricciones con Brasil surgidas en la Tercera Conferencia Panamericana (1906) con respecto a la interpretación de la Doctrina Drago⁹ y por la desconfianza ante un Brasil dispuesto a aumentar su poderío naval.¹⁰ Esto conspiró contra el mejoramiento de las relaciones bilaterales que recién en 1914 alcanzaron un acuerdo en el tema naval. Hasta ese momento, los presidentes de ambos países habían dado muestras de alguna intención de entendimiento a partir de expresiones como “todo nos une, nada nos separa” o sugiriendo un “pacto de cordial inteligencia”.

Durante la Primera Guerra Mundial Brasil se declaró beligerante contra las potencias centrales firmando el Tratado de Versailles. Argentina por su parte había sido neutral durante la Guerra y se retiró de la Sociedad de las Naciones, en la que Brasil tuvo una intensa participación.

En el período de la Segunda Guerra Mundial, Brasil mantuvo una tenden-

cia favorable a la alianza con los Estados Unidos, que alimentó la preocupación de una acción militar argentina contra Brasil¹¹. La tendencia en contra de los aliados se fortaleció en la Argentina con el golpe del 43.

Brasil venía desde los años 30 vinculándose profundamente con los Estados Unidos porque de allí obtenía insumos para su política de crecimiento e industrialización. Argentina, por su parte, se mantenía vinculada a Europa mientras Estados Unidos realizaba una persecución por su neutralismo. “Si esas direcciones despertaban rivalidad las economías más que competir se complementaban, factor que inducía a la cooperación e inhibía el conflicto. El ascenso de Vargas (1930) y de Perón (1943-1945) aproximaba políticamente a ambos países. Regímenes ideológicos y experiencias históricas se encontraban.”¹²

“El año 1945 es ilustrativo. Las elites liberales planeaban recuperar el poder en la Argentina y en Brasil, al tiempo que los nacionalistas se disponían a tomar decisiones y a reaccionar de forma independiente de los Estados Unidos. Visto que Perón había triunfado, Vargas habría de caer empujado por la pesada mano norteamericana. Era necesario impedir la formación de un eje anti-Estados Unidos en el Cono Sur.”¹³

Con Frondizi y Kubitschek se solidarizaron los objetivos de desarrollo de sus naciones y de la perspectiva de inclinar en forma conjunta a los Estados Unidos para que realizara una cooperación efectiva con América Latina. “A ese entendimiento entre Brasil y la Argentina debemos la creación del BID y de la ALALC.

Janio Quadros profundizó esta relación al punto de verificarse por primera vez en la historia una política exterior común dirigida hacia los objetivos del desarrollo. Común en sus objetivos, en sus prácticas y en sus visiones del mundo eran la Política Externa Independiente de Brasil y la Tercera Posición de Argentina”.¹⁴

Con la caída de Frondizi y Goulart de sus respectivos gobiernos por anti-norteamericanos, se minó la base de la unión de la América del Sur que significaba la aproximación entre Brasil y Argentina. A partir de allí, los Estados Unidos se dedicaron a respaldar dictaduras militares en el subcontinente, en su afán de combatir el comunismo, lo cual produjo una fuerte influencia para las políticas exteriores que posteriormente fueron poniendo el énfasis en el objetivo de desarrollo económico como estrategia (pragmatismo responsable para Brasil y abandono de las fronteras ideológicas en Argentina).

Con respecto a los Estados Unidos las relaciones de ambos países fueron muy dispares y pasaron de alineamientos irrestrictos -caso Brasil - con desinterés por los vecinos y por los países en desarrollo, a enfrentamientos en foros multilaterales.

Onganía en Argentina procuró mantener una buena relación con EEU al tiempo que Brasil abandonaba esa postura.

El gobierno de Perón pretendió una relación equilibrada pero algunas acciones de Argentina como su participación en No Alineados llevaron a enfrentamientos de orden bilateral y multilateral.

Los gobiernos militares que continuaron se enfrentaron con EEUU particularmente por el tema de los derechos humanos. Las relaciones mejoraron con Galtieri en el período de Reagan, lo cual provocó severos errores de percepción que terminaron en la Guerra de Malvinas. De acuerdo a Amado L. Cervo, “...desde 1967 los militares de Brasil recuperaron las tendencias del nacional desarrollismo que tomaría fuerzas de viejo proyecto nacionalista de Vargas y de la autonomía decisoria de la Política Exterior Independiente.la expansión de la relaciones internacionales del país, al responder al dinamismo interno descalificó a la Argentina en términos de peso relativo incluso porque la cooperación también para ambos tornábase una meta difícil de realizar. La conciliación de intereses con Estados Unidos estaba afectada por la competencia que se establecía entre ambos en todas las áreas. Disenso y rivalidad pasaron a constituir el nuevo desafío a ser administrado en las relaciones internacionales”.¹⁵

La cuestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata -que se inició en 1966- constituyó un hecho que atravesó transversalmente las políticas exteriores.

El motivo de preocupación de Argentina era las consecuencias que acarrearían a las economías regionales la construcción de las grandes represas por Brasil. Argentina trató de evitar la construcción de Itaipú pero para evitar la confrontación bilateral firmó el Tratado de la Cuenca del Plata con el propósito de tratar el problema en ámbitos multilaterales.

Las relaciones llegaron a su peor momento cuando el entonces presidente Lanusse se quejó de los perjuicios que Brasil causaba a la Argentina con la utilización del recurso agua sin consulta previa. En 1972 se firmó el acta de Nueva York por la que la consulta previa se consideraba completada por el conocimiento oficial y público de los temas. Perón denunció el Acta en 1973 y con el apoyo de No Alineados logró derrotar a Brasil en la confrontación diplomática sobre el tema de la consulta previa en ONU.

El tema de las represas hidroeléctricas y su resolución constituyeron el primer antecedente concreto del proceso de integración subregional. Brasil y Paraguay suscribieron Itaipú en 1973 y, Argentina y Paraguay, el de Yaciretá. Esto aseguraba la construcción de las dos represas por lo que debía resolverse el problema técnico de la cota de Itaipú, lo que se logró recién en 1979 con el Acuerdo tripartito sobre Corpus e Itaipú entre Argentina, Brasil y Paraguay. El Acuerdo Tripartito permitió normalizar las relaciones bilaterales lo que hizo posible que en 1980 Videla y Figueiredo firmaran documentos de cooperación bilateral.

El último episodio relevante anterior al inicio de la integración y a su vez disparador de la restauración de la democracia fue la Guerra de Malvinas durante la cual el Brasil prestó apoyo diplomático total e irrestricto a las posiciones argentinas tanto en las Naciones Unidas como en la OEA.

Desde 1982, Estados Unidos pasó a adoptar una actitud de indiferencia frente a Brasil. No se superaron los conflictos comerciales y el tono de discurso de Figueiredo fue marcadamente tercermundista.

En lo que respecta a la Argentina, la guerra la aisló de Europa y Estados Unidos hasta la llegada de Alfonsín que emprendió una política exterior activa orientada al objetivo de mejorar las relaciones con esos países, participar en el proceso de paz de América Central, en el Grupo Contadora y Apoyo y sobre todo a encarar un proceso de integración con Brasil que evolucionó hacia el MERCOSUR y que constituyó una política estratégica prioritaria para ese gobierno y los sucesivos.

ARGENTINA, BRASIL Y LAS CUMBRES DE PRESIDENTES DEL MERCOSUR

Desde la puesta en marcha del proceso de integración del MERCOSUR se inició un camino de construcción institucional en el cual las Cumbres de Presidentes constituyeron - y constituyen - una instancia superior de concertación en los temas nodales de interés no sólo para la consolidación del proceso sino para su propia continuidad.¹⁶

En este sentido, las Cumbres también han servido como arena de negociación ante las diversas crisis surgidas de las diferentes estructuras económicas de los principales socios del MERCOSUR: Argentina y Brasil. Los presidentes de estos países han concertado alternativas de solución ante cada choque producido por medidas inconsultas o proteccionistas, o por las diferentes perspectivas de los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores de ambos países sobre el rumbo que el proceso de integración debería tomar.

Sin duda, cada una de las Cumbres ha representado un avance significativo para la integración. Pero, desde diciembre de 1994, con la **Cumbre en Ouro Preto**, se observó un punto de inflexión, pues en ella se imprimió al proceso de integración, por primera vez, una dimensión política nueva que deja vislumbrar un camino de cooperación más amplio y a la vez más profundo, embrión de un futuro marco de coordinación de políticas exteriores.

La **Cumbre de Potrero de los Funes** (Provincia de San Luis, Argentina, junio de 1996), primera luego de la plena vigencia del Protocolo de Ouro Preto, tuvo connotaciones de carácter político que la destacan de las anteriores y de las subsiguientes.

El tema de la democracia se transformó en el eje de las declaraciones presidenciales. Si bien ese tema siempre estuvo presente a través de la cláusula de democracia por la cual la vigencia de gobiernos democráticos ha sido condición sine qua non para la participación en el proceso de integración, en esta oportunidad, aparece por primera vez una declaración al respecto -"Declaración sobre compromiso democrático en el MERCOSUR"- que se complementa con la "Declaración Presidencial sobre Diálogo Político".¹⁷

Los presidentes reafirmaron la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición esencial para la cooperación en el ámbito del Tratado de Asunción y establecieron un mecanismo de Consulta y Concertación Política al margen de las reuniones del MERCOSUR, a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores o de Altos Funcionarios de los Estados Partes con el fin de ampliar la cooperación política; examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los Estados Partes, con el objetivo de buscar concertar posiciones en relación a las mismas, y considerar asuntos de interés político común relacionados con terceros países, grupos de países u organismos internacionales.¹⁸

Por otra parte, reafirmaron su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre las Islas Malvinas a través de la "Declaración sobre Malvinas",¹⁹ lo cual implicó, por un lado, un éxito de la diplomacia argentina y por el otro, un aval en el seno del debate en las Naciones Unidas.

Andrés Cisneros, Secretario general de la Cancillería argentina destaca el interés regional en la solución de la disputa cuando expresa que "...con esa Declaración, el MERCOSUR más Chile y Bolivia anuncian a quien deba oírlos, que hace al propio interés del conjunto que una disputa semejante en su zona de influencia no continúe irresuelta. No ahora, no mañana, pero tampoco nunca". "Las políticas de alianza en lugar de confrontación con los vecinos generan el nacimiento de intereses que la región comienza a sentir como propios".²⁰

La siguiente Cumbre se llevó a cabo en la ciudad de **Fortaleza**, Brasil (diciembre de 1996) en el medio de la disputa argentino-brasileña por la atracción de las inversiones automotrices lo cual le dio a la misma una impronta netamente económica y de escaso corte protocolar.²¹

Argentina asistió cuestionando la propia identidad del MERCOSUR y la falta de profundización al interior del proceso, reclamando haberse priorizado la agenda externa del MERCOSUR en detrimento de los temas de agenda interna -sensibles a las economías en integración- que crean condiciones desiguales de competencia (subsidios, beneficios para las inversiones, etc.).

En efecto, la cuestión automotriz continuó siendo motivo de conflicto, al que se le sumó, imprevistamente, las medidas de freno a las importaciones tomadas por el gobierno brasileño producto del fuerte e inusual déficit comercial. Esta situación llevó a los Presidentes Menem y Cardoso a realizar una **mini cumbre**

en la ciudad de **Rio de Janeiro** (27 de abril de 1997) en la que concertaron principios de solución en las áreas de intercambio más importantes como automóviles, medicamentos, azúcar, cueros, etc.

Posteriormente a acordar que cualquier medida a tomar por los gobiernos en materia económica sería comunicada previamente, los Presidentes coincidieron en definir a las relaciones bilaterales como una verdadera alianza estratégica.

La Declaración de la Cumbre de Rio reconoce la importancia de desarrollar procedimientos de diálogo y coordinación de criterios y políticas comunes en un número creciente de áreas y sectores anticipando y previniendo situaciones de desequilibrio coyuntural y favoreciendo la resolución de eventuales divergencias, y que el éxito de la estrategia del MERCOSUR depende de su profundización y del mantenimiento de su identidad y singularidad basada en la idea del regionalismo abierto.

De esta Cumbre surgieron las siguientes decisiones:²²

- * la firma de un memorandum de entendimiento sobre Consulta y Coordinación sobre Temas de Defensa y Seguridad Internacional. “Con la firma de este documento se reafirma el óptimo nivel de comprensión y cooperación que prevalece entre los dos países en materia de defensa y seguridad internacional, factor que contribuye a fortalecer la percepción de dos países unidos por la cooperación, exentos de los riesgos de una carrera armamentista que no tiene justificativo en un contexto de integración”.²³
- * los entendimientos para la conclusión del acuerdo de igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos de los dos países. Esto se inscribe en un acuerdo de fortalecimiento del intercambio bilateral en los campos de cooperación consular y jurídica y constituye una demostración de la disposición de extender la aproximación bilateral hacia el propio concepto de ciudadanía.
- * el acuerdo de pautas comunes de manejo de los Parques Nacionales de Iguazú e Iguazu, decidieron establecer una Comisión Binacional coordinada por ambas Cancillerías.
- * la reafirmación del compromiso de avanzar hacia la integración energética.
- * la firma del Acta sobre Integración Física y Controles Integrados de Frontera.
- * el reconocimiento de la conveniencia de implementar una política común de seguridad en las fronteras.
- * la creación de una Comisión de Desarrollo fronterizo con el propósito de fortalecer la integración en zonas de frontera coordinado por las Cancillerías.

Aunque la base de los problemas no se resolvió, los Presidentes lograron, en esta mini Cumbre, reflatar la imagen exitosa del MERCOSUR. Argentina se encontraba en una coyuntura en la que perder a su socio más importante o sensibilizar la relación significaba costos demasiado altos. Brasil, por su parte, se encontraba presionado por el déficit comercial y temeroso a la presión cambiaria y a la necesidad de devaluar. Por lo tanto, esta Cumbre de Rio no dejó de ser un

acto de reafirmación del proceso de integración y de constituir en la historia del MERCOSUR **el paradigma de la diplomacia presidencialista** y la puesta en marcha de los mecanismos de consulta y de diálogo político.

De acuerdo a Félix Peña se puede observar “ el efecto acumulado de casi quince años del predominio de la lógica de integración en la región. Esta perspectiva es fundamental para explicar la importancia, que ha adquirido la diplomacia presidencial no sólo para dar inicio al proceso sino para encarar conflictos como la crisis automotriz”²⁴.

Para Mónica Hirst “en lo que atañe a la vinculación argentino-brasileña cada crisis superada representa un avance en la construcción de una alianza estratégica. La ampliación de la agenda negociadora, ya sea de manera más extensiva como profunda, renueva el horizonte integracionista abriendo al mismo tiempo nuevos espacios de diferencias y convergencias. Este fue el sentido de la reciente reunión Menem - Cardoso en Rio de Janeiro”.²⁵

En junio de 1997, la Cumbre de Presidentes se realizó en la ciudad de Asunción. La reunión estuvo dominada fundamentalmente por la voluntad de profundizar y perfeccionar la Unión Aduanera y de avanzar en la consolidación política del bloque.²⁶ Pero, los nuevos rumores sobre la aspiración brasileña a convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en representación de la región, generaron una atmósfera de tensión, que colocó a la cuestión como uno de los temas políticos pendientes más importantes, pues hacía al interés nacional de ambos países en el marco de su actuación en las relaciones internacionales y en su relación con los Estados Unidos.

A partir de 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas comenzó a analizar la posibilidad de aumentar la cantidad de miembros del Consejo de Seguridad, pero ya en 1989, el entonces presidente del Brasil, José Sarney, había propuesto la creación de una categoría nueva de miembros permanentes sin derecho a veto que, correspondía a su entender, a ese país.

Hacia 1994, Brasil continuó sosteniendo su aspiración oficializándola con los siguientes argumentos: ser candidato natural para ejercer la representación y equilibrar con su presencia al Consejo de Seguridad. La posición brasileña llevó a la Argentina a contraponer el argumento que lejos de un equilibrio se generarían graves desequilibrios regionales.

El tema no llegó a provocar una crisis a pesar de las quejas expresas del Presidente Menem, pero sí produjo la sensación de apertura de un frente de conflicto político.

Argentina, durante 1997, mantuvo el argumento esgrimido. Brasil, por su parte, intentó colocar el contraargumento que el rechazo argentino contradecía la alianza estratégica que une a los dos países. Ante esta posición el Presidente Menem propuso la alternativa de una representación rotativa entre los grandes

países de la región con reelección -lo cual favorecía las posibilidades de Argentina-, pero supeditada al consenso latinoamericano, posición esta que parecía coincidir con la sostenida por los Estados Unidos para el caso de países pertenecientes a otras regiones menos prioritarias.²⁷

En el marco de la reunión del Grupo Rio que se realizó en la ciudad de Asunción durante el mes de agosto de 1997, ambos países encontraron una fórmula transitoria para llevar a las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas: el reclamo de dos lugares permanentes para América Latina en el Consejo de Seguridad pero bajo el consenso -condición expresa en la Declaración del Grupo Rio- de toda Latinoamérica.

Sin embargo, en el seno del debate en las Naciones Unidas (septiembre de 1997) los dos países sostuvieron sus posiciones originales, tal vez pensando en ambos casos que se contaría con el apoyo norteamericano. Pero el Presidente Clinton, a pesar de haber elegido a Argentina como aliado extra - OTAN y haber reconocido a Brasil su papel de líder en la región, sólo se limitó a reconocer, en ocasión de su visita al Brasil, el derecho de América Latina a decidir cómo cubrir su representación permanente en el Consejo de Seguridad, pero bajo el consenso de todos los países de la región.

LA CONSTRUCCION DE LA CONFIANZA

El desarrollo del proceso de integración y su profundización económica fue acompañado de una construcción de la confianza entre los dos principales socios basada en una lógica política que tanto el Presidente Menem como el Presidente del Brasil, Fernando H. Cardoso imprimieron a la integración. Esa lógica responde a una lectura estratégica de un proceso con fundamentación y contenido económico pero de naturaleza e implicancia política en un marco de consolidación democrática.

Desde el establecimiento del MERCOSUR, el afianzamiento político, que se ve también en la cooperación en áreas como la de seguridad, constituye un desafío tanto para Cardoso como para Menem, de conducción de una relación no menos compleja a pesar del mayor entendimiento político.

El hecho de que la hipótesis de la incorporación de nuevos miembros al NAFTA (1994) quedara descartada o en su defecto postergada, permitió restablecer entre los socios un clima de mayor distensión acompañado del aumento de la credibilidad en dos planos distintos, interno e internacional. Algunos hechos fueron coadyuvando en ese sentido: la introducción del Real en el Brasil (1994);

la aprobación en Ouro Preto del Arancel externo; el lanzamiento del proceso de privatizaciones y desregulación económica en el Brasil y la afirmación de la voluntad política de continuar luego de la crisis producida en junio de 1995 (automotrices) y de las sucesivas.

Para Félix Peña, “nuevas dificultades resultaron de los cambios de las circunstancias económicas producidas en el primer semestre del 1995 tras la devaluación mexicana y su repercusión coyuntural en el nivel de actividad económica en la Argentina y en el comportamiento de la balanza comercial del Brasil. Pero en ningún momento los socios perdieron la afinidad derivada de la existencia de objetivos y valores compartidos” “...los socios se percibían con similitudes básicas tanto en cuestiones fundamentales de la vida política como de la vida económica”²⁸.

Como se expresaba, a lo largo del proceso una serie de acontecimientos fueron contribuyendo en diferente medida no sólo al afianzamiento de la relación argentino-brasileño sino a la consolidación del proceso.

Así, luego de la crisis automotriz se retomó un cierto equilibrio acompañado del total apoyo argentino al programa de reformas encarado por el gobierno de Cardoso, consciente de las implicaciones económicas que el éxito brasileño podría acarrear para la Argentina.

En ese marco, el presidente brasileño realizó, a principios de 1996, una visita a la Argentina. En ella, ambos presidentes firmaron acuerdos de cooperación en materia nuclear, de medio ambiente, de cooperación técnica, integración física, energética y cultural. En materia de defensa se comprometieron a establecer un mecanismo de consulta sobre cuestiones estratégicas.

Durante esta visita el presidente brasileño se reunió en Asamblea Legislativa con los diputados y senadores argentinos. En ella, ratificó el rumbo de su plan económico y reivindicó los derechos argentinos en Malvinas, motivado por las palabras del Senador Eduardo Menem, quien aprovechó la ocasión para marcar sus diferencias con la Cancillería argentina en la conducción del diferendo con Gran Bretaña y conseguir el apoyo brasileño. “en lo que corresponde a la Argentina - por Malvinas - siempre contará con la solidaridad integral del Brasil” expresó Cardoso.

Posteriormente, durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos (Venezuela, noviembre de 1997), Cardoso reiterará el respaldo brasileño a los legítimos derechos argentinos sobre las Islas Malvinas.

Otro hecho de extrema relevancia en la relación argentino-brasileña fue el abandono por parte del gobierno de Cardoso de una guerra con Argentina como hipótesis de conflicto prioritaria que constituyó la característica principal y constante de toda la historia bilateral.²⁹

Por decisión del Presidente Fernando H. Cardoso (octubre de 1996) las fuerzas armadas brasileñas trasladarían sus efectivos del sur hacia la Amazonia,

zona que constituye la sede de nuevos desafíos a la seguridad interna y regional (narcotráfico y contrabando de armas), es una de las fronteras más extensas que existen y que el gobierno del Brasil desea controlar en forma efectiva como una forma de marcar su autonomía ante el interés de los Estados Unidos en influir en el control del narcotráfico en toda la región así como en la definición de una política de seguridad.

A pesar de los reclamos por la política brasileña de subsidios para atraer inversiones extranjeras automotrices, de la tensión comercial que se produjo entre los dos países a finales de 1996 y de la discusión instalada sobre la "brasildependencia" argentina, en ocasión de la Cumbre de Fortaleza, se dieron señales de entendimiento en lo político-cultural a través de la aprobación del logotipo MERCOSUR y de la realización de seminarios a los que se convocaron intelectuales y comunicadores de ambos países quienes dieron sus aportes en pos del rescate de una nueva identidad común para la región y de la construcción de una unión política.

El año 1997 se inició con la lucha del Presidente Fernando Cardoso por su reelección presidencial, lo cual constituyó tema de interés para Argentina, pues la continuidad de su gobierno no sólo significaba la garantía de continuidad de los acuerdos en marcha en el MERCOSUR, sino el mantenimiento del rumbo del plan de transformaciones económicas que emprendió Brasil y que provocó un crecimiento importante en el comercio exterior argentino. Pero, este año no estuvo exento de choques comerciales entre ambos socios. Medidas de restricciones de las importaciones de alimentos y remedios por parte del Brasil -motivado por el déficit comercial- provocaron un conflicto grave y no menos extenso. Ante la negativa brasileña de excluir a la Argentina y al MERCOSUR, tuvo que encontrar un principio de solución por intervención de los Presidentes en la Cumbre de Río de Janeiro ante la desconformidad del empresariado argentino.

Posteriormente, se fueron sucediendo hechos de similares características como, por ejemplo, nuevas restricciones a las importaciones por parte del Brasil, amenazas de devaluaciones del real, un choque comercial a causa de la ley azucarera argentina - que precisó de la diplomacia presidencialista para hallarle solución a través de una reunión en la ciudad de San Pablo (septiembre de 1997) - y diversas medidas provocadas en su mayoría por el déficit comercial de ese país. Todos estos hechos si bien fueron relevantes en las coyunturas nunca llegaron a cuestionar la relación en su totalidad.

Las crisis comerciales mostraron el ánimo de entendimiento respecto de las dificultades temporarias de los socios y sirvieron para fortalecer los mecanismos de negociación y consulta, ratificar la continuidad de los compromisos y, fundamentalmente, para Argentina rever la dependencia comercial con su socio principal del MERCOSUR en pos del diseño de un nuevo mapa de relaciones económicas internacionales.

¿“MERCOSURIZACIÓN” DE LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA O INCIPIENTE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EXTERIORES?

Como se ha planteado en innumerables trabajos, tanto Argentina como Brasil tienen una visión estratégica de su inserción en el escenario internacional que no se traduce necesariamente en la coordinación de las políticas externas.

Si bien existe convergencia de valores -democracia, paz, seguridad, derechos humanos- cuando se trata de interpretar el marco internacional para definir la inserción de ambos en el mapa de las relaciones internacionales, se producen desinteligencias. Un claro ejemplo de esto ha sido el enfrentamiento por la banca en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o la política de alineamiento argentino con respecto a los Estados Unidos.

De acuerdo a Jorge Castro, “la diferencia entre Brasil y la Argentina no consiste en una doctrina de política exterior ni en una percepción opuesta de la situación internacional. Surge de la distinta posición de los dos países en la nueva estructura de poder mundial que emerge en la posguerra fría, en que se colocaron a una distancia diferente de los Estados Unidos debido a exigencias internas, el peso de la historia y el nivel de desarrollo industrial alcanzado”.³⁰

Para algunos especialistas existe mayor convergencia y hasta identidad en la parte concreta de las políticas exteriores de Brasil y Argentina, (relaciones bilaterales, integración económica subregional y hemisférica, participación conjunta en las organizaciones comerciales multilaterales OMC), que en la **parte blanda**, posiciones con respecto a las cuestiones políticas más generales en los foros multilaterales tales como las Naciones Unidas y la Conferencia sobre Desarme.³¹ Sin embargo, se identificaron posiciones comunes frente a los llamados temas globales, áreas percibidas como de importancia estratégica para ambos países como por ejemplo en el seno de la OEA, en Foros Internacionales como el World Economic Forum, en el Grupo Rio, contra los Estados Unidos por la Ley Helms Burton, etc. y no siempre se lograron coincidencias en los reclamos ante la OMC.

A nivel regional existe un interés conjunto en priorizar las relaciones comerciales con los países de ALADI a partir de la renegociación de acuerdos de patrimonio histórico; existe una mayor disposición de Brasil en acrecentar el diálogo con la Unión Europea debido fundamentalmente a la receptividad del bloque europeo a los productos de la región; existe cooperación avanzada en algunas áreas (militares, de seguridad, educación, etc.), hubo coincidencia en el ingreso de Chile al MERCOSUR, en un marco del diálogo político y compromiso democrático.

Se hacía mención al comienzo de este artículo que a partir del frustrado ingreso al NAFTA tanto de Argentina, como de Chile, un clima de distensión se ob-

servó en la relación de los socios del MERCOSUR, que se potenció con los gobiernos de Menem y Cardoso al tiempo que se produjo un crecimiento inusitado de la confianza mutua y un afianzamiento político de la relación. Ambos países incrementaron las áreas de cooperación e integración y, fundamentalmente, de consulta política ante situaciones de orden interno o internacional que exigieron la concertación o la búsqueda consensuada de soluciones.

Ambos gobiernos buscaron acercar el diálogo político con los Estados Unidos en temas, fundamentalmente, de cooperación hemisférica vinculados a: narcotráfico, terrorismo y corrupción.

En el tema comercial formaron un frente común en el seno de las negociaciones de la III Reunión Ministerial del ALCA realizada en la ciudad de Belo Horizonte (mayo de 1997) en la que el MERCOSUR desplegó su personalidad jurídica internacional a pleno y Argentina acompañó al Brasil -quien lideró la posición del MERCOSUR - para enfrentar los problemas comerciales comunes que tienen con los Estados Unidos,³² temerosos que el avance del ALCA afecte la consolidación definitiva del MERCOSUR.

Por otra parte, y en relación a los temas de defensa, Argentina y Brasil se reunieron para diseñar un esquema de defensa común (agosto 1997) en el marco del Comité de Consulta y Coordinación sobre Temas Defensa y Seguridad Internacional. Diversos temas fueron incluidos: aumento de la participación de observadores, cooperación de las fuerzas armadas, intercambio de profesores e información, ejercicios conjuntos, etc.

Uno de los hechos más relevantes de este último período de la relación bilateral fue la visita que el Presidente Menem realizó a Brasilia (noviembre de 1997) en momentos de crisis financiera de las bolsas del sudeste asiático. Ambos presidentes ratificaron los rumbos de sus planes económicos. Cardoso buscó el respaldo de Argentina para justificar el plan de ajuste que le fue aprobado por el Congreso y Menem fue en busca de la ratificación de la confianza de su socio ante la crisis financiera que estaba aquejando a los mercados.

Pero esta visita tiene una connotación política que la trasciende, pues además de la firma de numerosos acuerdos,³³ los Presidentes propusieron otorgarle al MERCOSUR una dimensión política que implicara la coordinación de una política de seguridad y de políticas exteriores comunes al tiempo que propusieron asociarse para combatir los efectos de la crisis financiera y declararon a la relación bilateral como estratégica.

En el mes de diciembre de 1997, ambos presidentes inauguraron el puente internacional Santo Tome / Sao Borja en un momento de acercamiento bilateral y de respaldo y compromiso con la integración sin precedentes en la historia argentino-brasileña.

CONCLUSIONES

El grado de avance y profundización alcanzado en las relaciones argentino-brasileñas consistió de acuerdo a Celso Lafer en un “desplazamiento progresivo desde la frontera de división a la frontera de cooperación”,³⁴ a partir de la cual se constituyó una alianza estratégica que revirtió una historia secular de desconfianza y lucha diplomática.

Los Presidentes desarrollaron la diplomacia presidencial en la totalidad del proceso. Con este mecanismo, particularmente practicado por Menem y Cardoso, la integración comenzó a alcanzar una dimensión política propia que llegó a envolver a la dimensión económica - comercial, al punto de colocar cada uno de los temas bajo el paraguas de esa alianza estratégica.

Por lo tanto, la diplomacia ejercida por los presidentes no sólo le dio a la integración el impulso inicial sino que, sobre todo, permitió resolver consensuadamente las situaciones de crisis. Estas nunca llegaron a cuestionar el proceso de integración en su totalidad, pero en cada ocasión, y cuando fue necesario, ambos países reorientaron todos los aspectos de la relación, aún los más sensibles, en pos de la continuidad del proceso.

Las Cumbres presidenciales han sido el ámbito más propicio para la ratificación del rumbo adoptado. Si bien estas han ido realizándose regularmente, se ha incrementado notablemente la frecuencia de los encuentros bilaterales -particularmente en 1997 -, aspecto digno de destacar, teniendo en cuenta que “desde el comienzo de siglo hasta 1950, los jefes de Estado de Brasil y la Argentina sólo se reunieron en una oportunidad, manteniendo un promedio de encuentros de una vez cada 35 años hasta los años setenta”.³⁵

La Cumbre de Ouro Preto dio personería jurídica al MERCOSUR y constituyó el hito que marcó un antes y un después para el proceso de integración. A partir de allí, el compromiso democrático se transformó en la condición sine qua non para la continuidad del proceso y los Presidentes inauguraron un diálogo político que permitió profundizar la relación, construir la confianza y encontrar alternativas de solución ante situaciones de tensión como las producidas a causa de la toma de medidas proteccionistas, de la aspiración brasileña a obtener un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del otorgamiento de beneficios para las inversiones automotrices, etc.

Pero a su vez, los Presidentes imprimieron a la relación una lógica política de entendimiento que encontró su expresión más clara en el apoyo brasileño a la causa de Malvinas, en la coordinación de intereses ante la constitución del ALCA y, fundamentalmente, en el abandono por parte del gobierno brasileño de la guerra con Argentina como hipótesis de conflicto, constituyéndose ésta, quizás,

en la prueba más importante del afianzamiento de la relación alcanzada por ambos países en toda la historia de la integración, luego de la propia constitución del MERCOSUR.

A pesar de la existencia de discrepancias en cuestiones propias de las relaciones internacionales entre ambos países, las crisis que ha sufrido el proceso de integración están más vinculadas a la dificultad de coordinar aspectos propios de los intereses que surgen de los procesos de ajuste económico de cada uno de los países que a la ausencia de coordinación de las políticas exteriores.

Si bien es difícil hablar por el momento de coordinación de políticas externas, pues integración no implica necesariamente coincidencia absoluta de visiones y políticas, sí es posible asegurar que el camino trazado por la cooperación y el entendimiento facilitará coordinar intereses a futuro, teniendo en cuenta que los Presidentes ya plantearon el tema durante la visita que Menem realizó a Brasil en noviembre de 1997.

Brasil y Argentina han tenido el propósito común de mostrarle al mundo su condición de subregión estable y pacífica; de principales polos en un proceso de integración dinámico y abierto como socios en la construcción de un orden internacional basado en valores compartidos.

Cabe concluir con un párrafo extraído del Informe Final del Seminario "El Mercosur y la integración sudamericana: más allá de la economía": "...El Mercosur, estimula la sustitución de una visión excluyente y esencialista de las identidades nacionales por una visión abierta de nosotros mismos, enriquecida por la diversidad y por el conocimiento recíproco de nuestros mercados y culturas. No podemos continuar más viendo nuestras diferencias como señales de superioridad o inferioridad. Ese cambio profundo en nuestro relacionamiento y en nuestra visión del mundo es una consecuencia del predominio de los valores democráticos".

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Este artículo constituye la segunda parte de un artículo presentado en el libro "La política exterior del gobierno de Menem", Ediciones CERIR, Rosario, 1994. Por lo tanto, la elección del marco temporal no es caprichosa sino que responde a un criterio de continuidad en el seguimiento que el CERIR realiza en sus investigaciones sobre la política exterior argentina.
2. De acuerdo a la Lic. Anabella Busso "las continuidades están representadas por la permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior" "... encontramos aquellos que han resistido tanto los cambios de régimen como los cambios de gobierno y que suelen ser identificados como 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.
3. Declaraciones del Canciller Lampreia a los medios gráficos argentinos.
4. PEÑA, Félix, "La construcción del MERCOSUR. Lecciones de una experiencia", Archivos del Presente, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Otoño Austral 1996, N° 4, p. 120.
5. Esta reseña no pretende detallar las políticas exteriores argentino-brasileñas sino presentar las principales características de las relaciones bilaterales, sus coincidencias y disidencias a lo largo de la historia, con el fin de tener mayores elementos que permitan comprender y analizar los cambios en las percepciones mutuas y la relevancia política del MERCOSUR. Para la realización de esta reseña se trabajó con los artículos de HERRERA VEGA, Jorge, "Las políticas exteriores de la Argentina y del Brasil: divergencias y convergencias", en de la BALZE, Felipe (comp.), Argentina y Brasil enfrentando el Siglo XXI, CARI/ABRA, Buenos Aires, 1995; CERVO, Amado Luis, Políticas Exteriores hacia una Política Común, en RAPOPORT, Mario (comp.) Argentina y Brasil en el MERCOSUR. Políticas Comunes y Alianzas Regionales, GEL, Buenos Aires, 1994 y METHOL FERRE, Alberto, Conciencia Histórica e Integración, en Archivos del Presente, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, Verano Austral 95/96, N° 3.
6. De acuerdo a Jorge H. Vega, op. cit, p. 172, "los períodos de rivalidad fueron el de la guerra que transcurrió entre su declaración por el Imperio del Brasil a las Provincias Unidas (1825) hasta el tratado de paz (1828), el del reconocimiento de la independencia del Paraguay por Brasil (1844), la carrera armamentista naval entre 1905 y 1914 y la utilización de las aguas del Paraná para la generación energética entre 1960 y 1980. Además Brasil intervino en la política interna argentina al participar en la coalición contra Rosas con Paraguay y Uruguay. Los períodos de cooperación fueron el de la guerra entre 1864 y 1870, el que sucede a la instauración de la República del Brasil que culminó con el Tratado del ABC y el que se inicia con la restauración de la democracia en la década de 1980. Durante los años 30 y en la segunda guerra mundial, a pesar de las políticas opuestas y la desconfianza mutua, la relación entre ambos gobiernos fue básicamente cordial".
7. METHOL FERRE, Alberto, op. cit., p. 115.
8. Con este gobierno se firmó un acuerdo por el que se dividía el territorio en disputa que sometido a arbitraje de los Estados Unidos se concedió a Brasil en 1895.
9. Para Argentina la Doctrina Drago era complementaria de la Doctrina Monroe y para Brasil constituía un abuso de la soberanía.
10. Momento en el que Brasil acepta no construir su tercer acorazado y Argentina confía la construcción de navíos de guerra a los Estados Unidos.
11. Preocupación que motivó la solicitud de armamentos a Alemania y a los Estados Unidos.
12. De acuerdo a Jorge H. Vega, "En 1939 el gobierno argentino ante las perspectivas del cierre de los mercados europeos sondeó al gobierno brasileño sobre la posibilidad de obtener suministros de ciertos productos en Brasil. Se realizaron visitas. El tema principal fue la firma de un acuerdo comercial como un primer paso para la coordinación de ambas economías y así constituir un frente común en todos los temas. Se constituyó una Comisión Mixta que elaboró tres proyectos tendientes a promover la importación de trigo argentino y dar facilidad

- des a la exportación de productos industriales brasileños, apertura de créditos y extensión recíproca de derechos de importación- Sólo se firmaron los dos primeros mientras que el tercero que hubiera sido el embrión de una zona de libre comercio no pasó del estado de proyecto”.
13. CERVO, Amado Luis, op. cit., p. 24.
 14. Ibidem, p. 24.
 15. Ibidem, p. 25.
 16. Las Cumbres hasta el presente fueron catorce y se desarrollaron con distintos grados de repercusión y trascendencia: Brasilia (noviembre 1991), Las Leñas (junio 1992), Montevideo (diciembre de 1992), Asunción (julio 1993), Colonia (enero 1994), Buenos Aires (agosto 1994), Ouro Preto (diciembre 1994), Asunción (agosto 1995), Punta del Este (diciembre 1995), San Luis (junio 1996), Fortaleza (diciembre 1996), Asunción (junio 1997) y Montevideo (diciembre de 1997).
 17. Algunos sucesos en el Paraguay que amenazaron la continuidad democrática motivaron también las mencionadas declaraciones.
 18. En la declaración manifiestan que: toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado miembro afectado; las Partes consultarán inmediatamente entre sí, en la forma que estimen apropiada. En caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático en un Estado miembro las Partes procederán igualmente, de forma coordinada, a efectuar consultas con el referido Estado miembro; en caso de que las consultas previstas en el párrafo anterior resulten infructuosas, las Partes considerarán la aplicación de las medidas pertinentes. Las medidas podrán abarcar desde la suspensión del derecho de participación en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de las normas del MERCOSUR y de acuerdos celebrados entre cada una de las Partes y el Estado donde haya ocurrido la ruptura del orden democrático; las Partes deberán incluir una cláusula de afirmación del compromiso con los principios democráticos en los acuerdos del MERCOSUR con otros países o grupo de países.
 19. A esta declaración adhieren los Presidentes de Chile y Bolivia
 20. CISNEROS, Andrés “Con Malvinas actuamos como bloque”, Diario Clarín, Buenos Aires, 3 de abril de 1996. Cabe recordar que en esa misma fecha en el seno de las sesiones del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, Chile y Brasil manifestaron el apoyo al reclamo argentino .
 21. En esta Cumbre paralelamente a los temas de coordinación político-económica y como un tema extra agenda, el Presidente Menem intentó, infructuosamente, conseguir el apoyo de sus pares del MERCOSUR para impulsar la intervención de los militares en la lucha contra el narcotráfico. Esto había sido planteado por Menem en su gira a los Estados Unidos cuando propuso al Presidente Clinton una asociación militar particular para, entre otras cosas combatir al narcotráfico. La propuesta en el marco del MERCOSUR generó un rechazo unánime manifestado en la negativa a siquiera debatir el tema en la mesa de negociaciones.
 22. En el marco de esta Cumbre se realizó un Seminario -a iniciativa brasileña- en el que se contó con la presencia de un grupo de intelectuales quienes realizaron un aporte a través de un Documento llamado “Informe Final del Seminario El MERCOSUR y la Integración Sudamericana : más allá de la economía”, presentado a los Presidentes, y en el que sugieren una serie de medidas a impulsar para la expansión de otras dimensiones del MERCOSUR.
 23. DE NUÑEZ, Alberto, “La diplomacia presidencial”, en Archivos del Presente, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, octubre-noviembre-diciembre 1997, N°10, p. 137.
 24. PEÑA Félix, op. cit., p. 117.
 25. HIRST, Mónica, “En el amor hacen falta dos”, Diario Clarín, Buenos Aires, 9 de mayo de 1997.
 26. En este sentido los dos asuntos destacados en el encuentro fueron la prórroga que otorgó el gobierno brasileño al financiamiento de las importaciones provenientes de sus socios del

- MERCOSUR y la propuesta de concertación política que introdujo el Presidente de Chile, Eduardo Frei.
27. Hay que tener en cuenta que el interés de los Estados Unidos desde que se planteó el tema de la reforma de la ONU ha sido el ingreso de Japón y Alemania como miembros permanentes por el desahogo financiero que sus aportes podrían significar para ese foro multilateral. Por otra parte , países como México y Chile también manifestaron su interés de ocupar el espacio de representación en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
 28. PEÑA Félix, op. cit., p. 124.
 29. Si bien que Argentina ya había tomado la misma medida con sus Fuerzas Armadas un año antes.
 30. CASTRO, Jorge, La política exterior del segundo mandato de Menem”, en Archivos del Presente, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, primavera 1995, N°2, p. 71.
 31. LAFER, Celso, La problemática argentino-brasileña, en Archivos del Presente, Fundación Foro del Sur, Buenos Aires, enero/febrero/marzo 1997, N°7, p 71.
 32. Esta reunión estuvo enmarcada por una tensión de naturaleza tanto política como comercial. El orden del día tenía como punto más sensible la definición de un proceso amplio de negociaciones abarcando los 34 países del hemisferio. La concreción del ALCA prevista para el 2005 presupone una apertura sin precedentes de los mercados de nuestros países.
 33. Acuerdos de cooperación consular; para el funcionamiento de un centro único de frontera; convenio de cooperación educativa; creación de la comisión de cooperación y desarrollo fronterizo; convenio de integración cultural; eliminación de visas de trabajo.
 34. LAFER, Celso, op. cit., p. 65.
 35. DE NUÑEZ, Alberto, op. cit., p. 134.

CAPITULO XIV

LA BUSQUEDA DE ARMONIZACION AMBIENTAL EN EL MERCOSUR

Miryam Colacrai de Trevisan

CONSIDERACIONES INICIALES

La firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, institucionalizó la voluntad de integración y la firme decisión de arribar a la conformación plena de un Mercado Común entre las Partes. El acercamiento entre Argentina y Brasil, - como cimiento del mismo- al que se sumaron Uruguay y luego Paraguay, inauguró una “nueva época” y sentó las bases de una integración de “nuevo cuño” para la región del Cono Sur de América, dentro de un marco de estabilidad democrática como pilar esencial de este proceso.

En lo que respecta al tema ambiental, el Tratado sólo contiene una mención de carácter general incluida en su preámbulo. Esta referencia queda comprendida en el contexto amplio de la integración y ampliación de mercados, que deberá hacerse “preservando el medio ambiente”. A la vez, se suele interpretar que en el artículo 5, inciso d, se involucra también el aspecto ambiental al referirse a la “adopción de acuerdos sectoriales con el fin de optimizar la utilización ... de los factores de producción....”

Si se hace de ello una interpretación amplia, obviamente quedan comprendidos tanto los recursos naturales como el factor humano, a la vez que también entran en esa consideración los procesos de utilización de los diversos recursos, la calidad de la producción, la relación comercio-medio ambiente, sólo para mencionar algunos...

Otro dato que resulta interesante agregar es que, en la asignación de tareas a los once subgrupos técnicos (SGT) del Grupo Mercado Común, no había una mención explícita a los aspectos ambientales aunque es evidente que en la gran mayoría de ellos - por lo menos los de política agrícola, política energética,

normas técnicas, política industrial y tecnológica, transportes - existen cuestiones de neta incumbencia ambiental.

Esta “laguna temática”, como se verá en el desarrollo de este trabajo, apareció en el transcurso de la negociación en los diferentes grupos, desembocando en primer lugar en la conformación de una Reunión Especializada para constituirse luego como un Subgrupo Técnico, al adquirir el Mercosur una nueva institucionalización a partir de Ouro Preto.

A. EL LENTO CAMINO HACIA LA ARMONIZACION AMBIENTAL

Todo proceso de integración es generador de una mayor densidad y profundización de la “interdependencia” entre actores y áreas temáticas del espacio integrado. Dentro de ese marco, una de las cuestiones que plantea una gran “sensibilidad” y que requiere ser negociada, con vistas a reducir las asimetrías y evitar así que ellas se conviertan en vulnerabilidades para alguna o algunas de las partes, es precisamente, el *medio ambiente*.

La existencia de percepciones diferentes frente a este tema, como así también, problemas en el ecosistema que reconocen orígenes variados, diversidad de recursos naturales y modos de vida que deben ser preservados, además de la práctica de estándares ambientales discímiles entre los países de la región, son algunos de los factores que por sí mismos dan cuenta de la necesidad de apuntar a la “armonización” de las normas existentes y, a la vez, sentar las bases para producir nuevas regulaciones sobre la base del consenso.

Para observar el “gradualismo” que tienen estos procesos vale tener en cuenta, como referencia obligada, que a la Unión Europea le llevó más de veinte años desde que la Comunidad adoptó las primeras directivas en materia ambiental, hasta la elaboración de una “política ambiental comunitaria” que fue incorporada como una de las políticas oficiales en el Acta Unica Europea (1992)

1. Los primeros pasos

Para comprender la evolución que se da en la negociación de los temas ambientales en el Mercosur, resulta imprescindible realizar algunas precisiones sobre qué se entiende por “armonización”. Al respecto se pueden adoptar visiones con mayor contenido jurídico o económico, poner el énfasis en su causa, en sus efectos o subrayar los aspectos funcionales de la misma. Tomando de estas diversas perspectivas sus elementos más relevantes, podría decirse que no se está en presencia de una igualación o equiparación de las políticas ambientales de cada uno de sus Estados miembros, sino más bien de la compatibilización y acercamiento entre dichas políticas, de la adopción de criterios que contribuyan a reducir las asimetrías en ese área de cuestiones, así como también eliminar diferencias profundas en criterios, estándares y regulaciones. Como esto necesi-

riamente, tiene su correlato en las cuestiones del comercio internacional, puede ser clarificadora la definición de Robertson **que entiende la armonización como la “coordinación de políticas e instrumentos destinados a reducir las diferencias entre los países a fin de facilitar el intercambio y la competencia internacional”** ¹

Este es, sin duda, un objetivo de largo alcance para el Mercosur que debe ir construyéndose gradualmente. A partir de este supuesto, se verá a continuación cómo se fueron dando los primeros pasos con vistas a armonizar los aspectos ambientales en la región.

En 1992 se producen dos acontecimientos importantes en el camino hacia un mayor compromiso y búsqueda de armonización ambiental. En primer lugar, la **Reunión de Canela** congregó entre el 20 y 22 de febrero a los presidentes de los países del Mercosur y Chile, para tratar las principales cuestiones ambientales de la región y delinear una posición común con la cual acudir a la “Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro.

La declaración que produjo dicha Reunión², incluye el acuerdo de los gobiernos participantes en temas como la protección de la atmósfera, la biodiversidad, la degradación de los suelos y la desertificación, los bosques, los recursos hídricos, los asentamientos humanos, los recursos financieros, el comercio internacional, el medio marino, los residuos peligrosos y la necesidad de fortalecimiento institucional para el desarrollo sustentable. También se ocupó de señalar la “esterilidad de las recriminaciones por los daños causados en el pasado” y realizó un especial llamamiento para que “las normas de protección ambiental no se constituyan en prácticas discriminatorias o barreras encubiertas al comercio internacional si se pretende avanzar hacia la equidad internacional”.

Como observación general, puede decirse que esta declaración retoma y ratifica el espíritu de otras manifestaciones que se habían venido dando en la región³. Además, si bien no fue realizada dentro del marco institucional del Mercosur, constituye un compromiso al más alto nivel que, indudablemente tendría sus efectos posteriores.

Surge entonces, el segundo hito importante, también durante 1992. En la **Reunión de Las Leñas** (26-27 de junio) se crea, en virtud de la Resolución 22/92 del Grupo Mercado Común, la Reunión Especializada de Medio Ambiente del Mercosur, conocida bajo la sigla **REMA**⁴. Este tipo de “estructuras ad hoc” - existen para otros temas- poseen un carácter intersectorial y han sido pensadas para generar un espacio de contacto con los diferentes subgrupos técnicos, teniendo en cuenta que diversos temas tratados en ellos pueden estar muy vinculados o tener implicancia en el área específica de la “reunión especializada”. Luego, proponen recomendaciones sobre las cuestiones de su competencia ante el Grupo Mercado Común.

Conviene recordar que, las funciones que debían desempeñar los SGT fueron conocer y comparar el alcance de las disposiciones legales y normas de cada país y su grado de aplicación efectiva, analizar las asimetrías existentes, y elaborar propuestas de armonización o eliminación de diferencias y seleccionar

critérios de convergencia en cada uno de los temas sometidos a su consideración. En lo que respecta a las cuestiones ambientales, no se incorporaron como objeto de tratamiento especial. Así quedaron dispersas en varios subgrupos de trabajo, como en el de normas técnicas y en los de política industrial, agrícola y energética. Recordemos que, inicialmente, se conformaron diez subgrupos (SGT) para analizar las legislaciones, reglamentaciones, estándares y cualquier otra medida vigente en los países vinculada con el comercio exterior; los asuntos aduaneros, las normas técnicas, el transporte terrestre y marítimo, las políticas industrial, tecnológica agrícola y energética y la coordinación de las políticas macroeconómicas e institucionales. Posteriormente se creó el SGT nº 11 dedicado a los aspectos laborales, de empleo y seguridad social con el objeto de analizar y prever los diferentes impactos que la integración puede generar en esas áreas.

En el cronograma de trabajo establecido en Las Leñas, el GMC, a través de sus once subgrupos de trabajo (SGT), **incorporó la cuestión ambiental en dos niveles.**

El **específico**, instruyendo su tratamiento en el ámbito de normas técnicas - por ejemplo aditivos en los alimentos, envases, características cualitativas de los productos- y las posibles armonizaciones legislativas en lo referente a política industrial y tecnológica, agrícola y energética.

El segundo nivel, donde se incluían **cuestiones de incidencia ambiental**, abría un complejo abanico de cuestiones a ser analizadas dentro de las áreas de asuntos laborales, comerciales, aduaneros y del transporte tanto terrestre como marítimo.

Para completar el cometido que se esperaba pudiera llevar adelante la REMA, se establecía por resolución 62/93 del GMC que elaborara un cronograma de **eliminación de las restricciones no arancelarias de tipo ambiental. Conventrá tener en cuenta de aquí en más, que esta cuestión ha estado en el centro del debate de la agenda ambiental del Mercosur.**

Analizados los objetivos que se le fijaron a las REMA, como sostiene Novara⁵ fueron, hasta cierto punto, poco coherentes y demasiado numerosos para considerarlos a todos en reuniones cortas cada tres meses.

A ello debería sumarse una dificultad adicional, debida a su carácter de "reunión especializada", que le impedía imponer determinados criterios frente a los subgrupos técnicos lo cual, a veces, ocasionaba controversias de interpretación sobre algunos temas⁶.

El proceso para el tratamiento de los aspectos ambientales mientras se mantuvo la estructura de las REMA, se concretó en cinco reuniones, a saber: Iª Montevideo (29 al 30 de noviembre de 1993); IIª Buenos Aires (5 al 7 de abril de 1994); IIIª Brasilia (27 al 29 de junio de 1994); IVª Asunción (5 al 7 de octubre de 1994); Vª Montevideo (17 al 18 de noviembre de 1994).

Entre sus primeras actividades, podrían señalarse dos avances importantes. Uno de ellos está vinculado con la identificación, por parte de la REMA, de siete acuerdos internacionales, a los que se consideró básicos en materia ambiental y cuya adopción por parte de la totalidad de los miembros del MERCOSUR se estimó prioritaria.⁷

Como algunos de estos instrumentos no contaban todavía con la ratificación de todas las Partes y el cumplimiento de los mismos podría considerarse como una condición necesaria, a la vez que un punto de equiparación entre ellos, se instó a su adopción por todos los Estados-Parte. Este requerimiento también podría interpretarse como la necesidad de asegurar que se parte desde “una mirada en la misma dirección con relación a los principales problemas ambientales”.

El segundo avance es el relativo a la elaboración de las denominadas “**Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental**”, a partir de propuestas presentadas por Argentina en la II Reunión y otras elevadas por Brasil en la III Reunión. Trabajadas por consenso y puestas a consideración del GMC, fueron aprobadas sin enmiendas, por resolución 10/94 del 3 de agosto de 1994.

Su valor reside en que constituyen un marco apropiado para un proceso de integración y cubren un amplio espectro de cuestiones que abarcan condiciones de competitividad, adopción de prácticas no degradantes en el uso de los recursos naturales y en el desarrollo de las actividades turísticas, empleo de tecnologías limpias hasta la necesaria armonización de la legislación y la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación del Mercosur a nivel internacional⁸.

Si realizamos el ejercicio de revisar la secuencia temática con que estas directivas se establecen (ver anexo I), quizá ellas podrían haber sido formuladas expresando en su primera parte algunas consideraciones más generales sobre las ventajas de una comprensión integral del tema ambiental. Va de suyo que hubiese sido necesario otorgarle a la cuestión ambiental no sólo una dimensión comercial sino multidimensional, donde se incorporen la variedad de factores que involucra el ambiente y el desarrollo sustentable⁹. Entonces, a partir de allí, y desde una óptica incrementalista, desarrollar de manera gradual aspectos más técnicos, con claro impacto en la competitividad y el comercio. De todas maneras es importante reconocer en estas directrices básicas un esfuerzo por sentar ciertos acuerdos sobre preocupaciones, condiciones necesarias y algunas tareas para avanzar hacia la armonización ambiental.

A su vez, conjuntamente con la Reunión Especializada de Turismo (RET) se elaboraron una serie de normas, contenidas en el documento “Bases para el desarrollo del Ecoturismo en el Mercosur” (1994) que están siendo objeto de discusión para su futura puesta en práctica.

En este aspecto, sería interesante resaltar la vinculación que existe de manera creciente entre medio ambiente y turismo, cuestión que merece una visión de “doble standard”. Esto significa que, por un lado, la belleza natural se ha con-

vertido en una fuente de recursos importante para el turismo internacional que la región puede ofrecer - y de hecho esto se observa crecientemente en los últimos años-. Pero a su vez, es necesario precisar pautas para que el desarrollo de dicha actividad sea compatible - ya que el turismo puede tener comportamientos predadores- con la sostenibilidad de las fuentes naturales que generan dicho recurso.

En esta evolución y luego de celebrada la Cumbre de Ouro Preto en diciembre de 1994, es posible hallar ciertos signos que permitirían inferir un mejor posicionamiento de las cuestiones ambientales tanto en su consideración conceptual como en la institucionalización que cobran en el marco del proceso del MERCOSUR.

2. Reforzando conceptos y construyendo la arquitectura organizacional.

En la **Primera Reunión de Ministros y Secretarios de Estado del Medio Ambiente**, desarrollada en Uruguay entre el 20 y 21 de junio de 1995, se reconoció el valor de lo actuado por la REMA que realizó un relevamiento de la legislación existente de los cuatro países y una comparación preliminar de la estructura legal existente con miras a su futura armonización. Conviene aquí aclarar que, en los términos de lo establecido dentro del Mercosur, y tal como lo afirma la primera de las “directivas”, **“armonizar no implica establecer una legislación única”**; de lo que se trata es de eliminar eventuales asimetrías y dirimir divergencias.

En dicha reunión, a la que se contabilizaría como la primera del SGT 6 (aunque las restantes no reunirán a los representantes del más alto nivel ministerial del área, sino los responsables técnicos designados a tal efecto) se firmó el 21 de junio la **“Declaración de Taranco”**. En virtud de ella se adquieren algunos compromisos importantes, entre los que pueden destacarse: la prioridad en la búsqueda de armonización legislativa, coordinación de las Partes para presentar posiciones comunes en otros foros ambientales mundiales, con particular referencia a Biodiversidad, Cambio Climático y Comisión de Desarrollo Sustentable, profundización de acciones conjuntas en áreas de ecosistemas compartidos, análisis de impacto ambiental del proyecto hidrovía Paraná-Paraguay, evaluación de normas ambientales aplicadas al comercio internacional y de los costos ambientales relacionados con los procesos productivos.

En el **plano organizativo-institucional**, coincidieron en la conveniencia de **transformar la REMA en un subgrupo de trabajo (SGT)** del Grupo Mercado Común (GMC). Así en la nueva organización institucional del Mercosur a partir de Ouro Preto, se crea el **SGT 6 “Medio Ambiente”** en virtud de la resolución 20/95 del Grupo Mercado Común.

Otro signo importante en la dirección de asignarle relevancia a las cuestiones ambientales aparece en diversos puntos del **Programa de Acción MERCOSUR 2000**, cuya redacción fue encomendada por el Consejo del Mercado Común

al Grupo Mercado Común en agosto de 1995. (dicha decisión se denominó “Mandato de Asunción para la Consolidación del Mercado Común”). Con el objetivo de apuntar a la profundización de la integración hacia el fin del milenio, se incluyen en dicha agenda aspectos estratégicos, institucionales e instrumentales que sirvan a dicho propósito. Allí, el tema ambiental es tenido en cuenta como un factor que cruza transversalmente varias áreas temáticas - la cuestión agrícola, la energética ,aspectos relacionados con la competitividad - como así también en el marco de la dimensión global de la integración que atiende otros logros en materia social, sanitaria,entre otros.

Por su parte, durante la **Segunda Reunión del SGT 6** ¹¹ que tuvo lugar en Buenos Aires, entre el 8 y 10 de mayo de 1996, los temas de agenda reflejaron claramente la inquietud sobre las actividades comerciales y su vinculación con el medio ambiente. Esto queda de manifiesto en el abordaje de algunos aspectos organizacionales como por ejemplo, el relativo a la participación del sector privado, de manera que pueda tener una voz en las reuniones.

A su vez, se acordó incorporar el estudio de las normas ISO 14000, fue presentado un Proyecto de Instrumento Jurídico del Medio Ambiente en el Mercosur y se asignó especial atención a viabilizar la creación de un Sistema de Información Ambiental.

En ésta, como en ocasiones anteriores y en reuniones posteriores, puede detectarse la particular atención otorgada a la cuestión de las restricciones no arancelarias, quedando en evidencia, la extrema sensibilidad que despierta esta cuestión por su incidencia en las relaciones comerciales.

Una señal que abona la relevancia que se le ha dado al tratamiento de la vinculación entre medio ambiente, proceso productivo y comercio, corresponde al interés por asegurar algún grado de participación -aunque no directa- al sector privado en las discusiones del Subgrupo. En este sentido se acuerda que las Reuniones del SGT 6 se desarrollarán en dos etapas: una preparatoria y una decisoria. La última es estrictamente intergubernamental, quedando reservada para los representantes oficiales de cada Estado-parte. En cambio la sesión preparatoria, permitirá la participación de tres miembros del sector privado por cada Estado-Parte, que tendrá a su cargo la selección y habilitación de los mismos. Para el caso es importante tener en cuenta cómo se definió operacionalmente al sector privado. Se lo identificó como aquél que tiene interés directo en cualquiera de las etapas del proceso de producción, distribución y consumo. También se han incluido instituciones no gubernamentales.

Una reflexión adicional merece el tratamiento de las Normas Internacionales ISO 14000, conocidas en algunos medios como las ISO ambientales. Su finalidad está muy ligada a lograr que las industrias adopten sistemas de gestión ambiental y se comprometan con una mejora constante. Una de las preocupaciones que tienen los Estados que integran el MERCOSUR (así como muchos otros estados de menor desarrollo que quieren insertarse en el comercio internacional) es que puede existir por parte de países de mayor desarrollo o de las organizacio-

nes de esos países, la intención de enmascarar una política proteccionista bajo la cubierta de las normas mencionadas. A su vez, se percibe que la aplicación de las mismas puede aumentar las dificultades de las Pymes para dar respuesta a tales exigencias.

En el transcurso de esta Reunión, la coordinación de la República Argentina inició el debate acerca de la propuesta de **Instrumento Jurídico del Medio Ambiente en el MERCOSUR**, presentando un borrador de procedimiento para su elaboración. Se presume, entonces, la necesidad de contar con un marco legal que facilite la armonización, teniendo en cuenta la legislación ambiental existente en cada Estado Parte y también los actos internacionales que en esa materia cada uno ha ratificado, para poder luego avanzar resolviendo las lagunas existentes y abordando temas específicos.

Un punto crucial en este contexto es que hay disparidades bastante notorias entre las legislaciones ambientales de los miembros del MERCOSUR, reconociéndose que las normas brasileñas están muy desarrolladas, las de Argentina se encuentran en un nivel intermedio y en el caso de Uruguay y Paraguay éstas son apenas incipientes.

De la importancia que esto entraña, se infiere la necesidad de realizar un seguimiento de la evolución que vaya cobrando este proceso de elaboración normativa intra-regional y del consenso de las Partes sobre la relevancia que le quieran asignar, dado que de ello dependerá el carácter y la naturaleza jurídica que a éste se le asigne. En este sentido habrá que definir si tendrá la forma de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción o Acuerdo Complementario.

También fue presentado por parte de Argentina un proyecto de “Sistema de Información Ambiental”, a través del cual se pretende integrar toda la información existente sobre temas, organismos, productos, servicios, investigaciones dentro de las cuestiones ambientales. Intenta conformar una base de datos muy completa donde estén consignadas todas las Instituciones que generen, operen y dispongan de información ambiental¹².

Continuando con esta temática, en la **III Reunión del SGT 6**, celebrada en Brasilia, del 6 al 8 de agosto de 1996, se avanza en la presentación de propuestas para el establecimiento del Sistema de Información Ambiental y se tiene particularmente en cuenta la conveniencia de llevar adelante servicios multiadministrados simultáneamente por todos los países del Mercosur, contando para ello con el mejoramiento de las posibilidades que ofrecen las comunicaciones en red, especialmente Internet.

En la línea de lo que se había venido trabajando con relación a la participación activa en diversos “regímenes internacionales” dedicados al medio ambiente, se actualizan informaciones acerca de la Conferencia de las Partes de la Convención de Biodiversidad, la Convención Marco sobre Cambio Climático y la

Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sustentable. Aparece también la cuestión de la puesta en marcha de la Agenda 21, y en este caso, cada país relata sus avances a nivel nacional, aunque conviene remarcar los escasos logros y las dificultades para implementar dichos compromisos. Para tener una idea, baste recordar, la desilusión general manifestada en la II Cumbre de la Tierra (celebrada en Nueva York, junio de 1997)

Es interesante remarcar, siguiendo la reflexión anterior y llevándola al plano subregional, que este *espacio negociador* que ofrecen los SGT, dentro del proceso del Mercosur, constituye una instancia propicia para coordinar posiciones a nivel regional e intercambiar información. Con ello también se potencia la posibilidad de adoptar posiciones consensuadas a partir de las cuales poder negociar en foros multilaterales de gran envergadura.

Por otra parte, *conviene recordar especialmente que en subsistemas que se tornan cada vez más interdependientes y dada la pertenencia a "regímenes internacionales", estos comienzan a operar como un mecanismo de contralor entre las Partes respecto de la puesta en práctica de las obligaciones que se van adquiriendo a medida que el régimen avanza.*

Se ha hecho notar precedentemente el *espacio central que han adquirido las cuestiones de comercio-medio ambiente*. En consonancia con ello han comenzado a ser abordadas las cuestiones relativas al "sello verde", conforme a algunas propuestas presentadas por Argentina, otra de Brasil y otra por la delegación de Uruguay. Se trata de un sistema de "certificación" en el cual la variable resulta el ambiente y el objetivo central es que un producto debidamente identificado o un servicio sea producido o brindado con el menor impacto ambiental posible.

Para realizar un seguimiento de la evolución que este tema vaya cobrando en el futuro, es muy útil señalar que la "definición y formalización de tal sistema, es percibida como consistente con el desarrollo del comercio intra- Mercosur y Mercosur con terceros países u otros procesos de integración". Algunas precisiones más pueden resultar ilustrativas para comprender cuál es su justificación y funcionalidad. Al etiquetado ecológico (ecolabely) se lo considera un mecanismo de mercado, que apunta a aumentar el conocimiento y proveer incentivos a productores y consumidores respecto a una mayor responsabilidad ambiental. Como otros tantos mecanismos para el cuidado del ambiente, presenta una arista de gran sensibilidad, cual es la preocupación por su posible utilización como "barrera para-arancelaria"¹³.

Como puede verse hasta aquí, *la primera mitad del año 1996 marcó una evolución interesante en algunos de los temas puntuales y sectoriales que atañen a los asuntos ambientales*. Comienza también a producirse un salto cualitativo en el tratamiento del proyecto de instrumento jurídico que aborda de manera integral estos temas.

Dos hechos de singular relevancia tienen lugar también en esta Reunión y, en alguna medida, vienen a marcar un importante punto de inflexión. Por un lado, la presidencia pro-témpore brasileña entrega una minuta de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción a ser utilizada como base de discusión.

En segundo lugar pero estrechamente vinculado con lo anterior, se establece que este pre-proyecto con las modificaciones y contribuciones que se vayan trabajando, sean incorporados para su análisis en la próxima reunión que habrá de tener carácter extraordinario. De esta manera, *se convoca a la Primera Reunión Extraordinaria del SGT 6.*

Es de notar también que en esa ocasión, desde la delegación uruguaya se hizo una interesante reflexión relativa a la incorporación de las medidas de la Agenda 21 en el Mercosur, sobre todo aquellas que se refieren a los compromisos locales y particularmente en las regiones fronterizas.

3. El SGT 6 parece entrar en una nueva etapa: relevancia de la discusión relativa al Instrumento Jurídico sobre Medio Ambiente

Esta **Primera Reunión Extraordinaria**, tuvo lugar en Buenos Aires, los días 4,5 y 6 de setiembre de 1996.

Si bien en el transcurso de ésta se hicieron presentaciones respecto de medidas o restricciones no arancelarias, el Subgrupo hizo suya la Resolución del GMC 38/95 sobre "Pautas Negociadoras de los Subgrupos de Trabajo, Reuniones Especializadas y Grupos Ad-hoc, en la cual se le confiere la tarea de elaborar propuestas de armonización o eliminación de las Restricciones No Arancelarias. Para ese fin cada Estado deberá concretar un análisis y elaboración de un informe sobre cada una de ellas.

De esta Reunión emana también una recomendación que propone la creación de la "Comisión ad-hoc de Impacto Ambiental" en la estructura del SGT 6. Con ella se pretende integrar el tratamiento del tema ambiental y evitar dispersiones que puedan generar futuras superposiciones y conflictos.

No obstante la importancia de los temas abordados anteriormente, puede considerarse que el "corazón del debate" residió en el "Instrumento Jurídico relativo al Medio Ambiente". Al respecto, la delegación brasileña sostuvo la "necesidad e importancia que se instituya un instrumento jurídico en medio ambiente en el MERCOSUR y *que tal instrumento se configure bajo la forma de Protocolo*". También hace explícita su posición en cuanto a la celeridad que la aprobación del mismo debiera garantizar a los fines de consolidar el desarrollo sustentable en el proceso de integración regional.

Por parte de Argentina, Uruguay y Paraguay, el manejo de los términos de dicho Instrumento se administra con cierta cautela, con el propósito de encontrar la "figura más adecuada" que satisfaga los objetivos previstos. Además se debe evitar el riesgo de entrar en una confrontación con los marcos jurídicos existen-

*tes en cada Estado, así como en los diversos niveles de la administración pública cuando llegue el momento de su implementación.*¹⁴

Contando con dos borradores propuestos, uno presentado por Argentina y el otro de autoría brasileña, se inició la compatibilización de sus contenidos en un tercer proyecto con el objeto de llegar a consensuar un texto final.

Su lectura pone en evidencia el amplio abanico de cuestiones que contempla, desde conceptualizaciones sobre principios ambientales hasta la fase de implementación práctica de algunos de ellos. Entre ellos puede destacarse el requerimiento de estudios de impacto ambiental antes de autorizar la realización de obras de envergadura, el licenciamiento de actividades que se consideren potencialmente dañosas para el medio ambiente a través de informes previos de impacto ambiental, la internalización de los costos ambientales en los procesos de producción de bienes y servicios. En cuanto a la esfera institucional también se pone énfasis en la necesidad de fortalecer las instituciones para la gestión ambiental, dotándolas de recursos humanos especializados y de la información necesaria para la adopción de decisiones. En el tratamiento de aspectos vinculados a la relación comercio-medio ambiente se avanza en el reconocimiento que debe apuntarse necesariamente a niveles de competitividad internacional. A su vez se pone especial énfasis en garantizar que se evite entre los miembros del MERCOSUR cualquier medida que pueda afectar sus relaciones comerciales.

Finalmente cabría agregar a esta reflexión sobre los principales contenidos que habrá de tener este "Instrumento Jurídico", que entre los "principios" que el mismo deberá contener en su base y que regirán la política ambiental que el MERCOSUR decida darse, está presente la consigna de "gradualidad y progresividad". También se asegura que las medidas de protección ambiental adoptadas en el ámbito del MERCOSUR, no serán un obstáculo para el mantenimiento y adopción por parte de cada Estado-Parte, de medidas de mayor protección en base al principio minimalista, y que ello no generará, en principio, una asimetría armonizable.¹⁵

La negociación cuatripartita encaminada a conformar el Instrumento Jurídico Ambiental para el MERCOSUR, continuó en las reuniones subsiguientes del SGT 6, esto es durante la Cuarta Ordinaria celebrada en Brasilia del 3 al 5 de diciembre de 1996 y la Quinta Reunión Ordinaria que tuvo lugar en Asunción entre el 2 y el 4 de abril de 1997. Al respecto se hicieron algunos avances, a los que podría calificar más de orden técnico - sobre todo aquellos referidos a diferentes restricciones ambientalmente justificadas - que político. No obstante, cabría ponderar en este último sentido la recomendación SGT 6 al GMC donde enfatiza la importancia y prioridad de formalización del Instrumento Jurídico de Medio Ambiente para el MERCOSUR.¹⁶

Como observáramos previamente, la importancia que reviste el Instrumento Jurídico en cuestión, sumada a las asimetrías existentes en cuanto a la legislación ambiental en cada uno de los Estados-parte, podrían llegar a operar como factores retardatarios para la adopción final del mismo.

4. El Acuerdo Unión Europea-Mercosur y la cuestión ambiental

Diversos compromisos internacionales de carácter global en el área temática del medio ambiente firmados por los Estados-Parte del Mercosur -como ya mencionara en la nota 7- son referentes significativos que contribuyen a moldear el tratamiento de esta cuestión a nivel regional. Lo mismo ocurre con los aspectos relativos al medio ambiente que contiene la Organización Mundial del Comercio, sobre todo desde el momento que el mismo Acuerdo de Asunción toma los principios del GATT/OMC para cimentar sobre ellos toda su arquitectura comercial. Por tanto, se incorporan también sus principios acerca de la relación comercio-medio ambiente.

En lo que respecta a acuerdos con otras regiones, cabe mencionar el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación Unión Europea - Mercosur, firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995. Este señala en sus considerandos la "importancia que ambas regiones atribuyen a los principios y valores recogidos en la Declaración Final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) como así también la relativa a la Cumbre Social celebrada en Copenhague (1995). De aquí se desprende el compromiso que ambas regiones han asumido en el respeto por los principios contenidas en ambas.

Es importante remarcar que la cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur, según se evidencia en el Acuerdo, tiene un importante sesgo ambiental. Este se traduce tanto en sus enunciados generales acerca de la cooperación ambiental cuanto en consideraciones sectoriales. Queda claramente establecido en su art.17 que las Partes promoverán la protección del medio ambiente y la utilización racional de los recursos naturales, con arreglo al objetivo del desarrollo sustentable. Por su parte, en lo que respecta a algunos rubros en particular, se destaca la necesidad de acercar a ambas Partes en materia de "políticas de calidad" aplicables a cuestiones agroalimentarias e industriales (art.6), también se hace una mención - aunque más elíptica- al referirse a la cooperación en materia energética (art.13).

La tendencia a asignarle relevancia a los aspectos ambientales en el marco de la cooperación europeo-latinomericana y su traslado a la esfera de implementación concreta, podría ilustrarse con un interesante ejemplo como ha sido el préstamo otorgado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) a la Argentina, por un monto de 70 millones de ECUs, para la mejora del ambiente¹⁸.

Puede inferirse, entonces que, *en la relación entre ambas regiones, la variable ambiental ocupa un lugar de relevancia y tiene una incidencia de doble vía. Por un lado se convierte en un área de cooperación y, a la vez, en una condición de peso para el desarrollo e incremento de la relación comercial.*

5. Perspectivas de la cuestión ambiental en el Mercosur y algunas apreciaciones críticas.

El seguimiento realizado hasta aquí estuvo centrado en el tratamiento de

la **dimensión intergubernamental de carácter técnico-diplomática** (si pudiera acuñarse ese término), ya que se percibe un claro protagonismo de los organismos técnicos en la negociación internacional, esto es los Ministerios o Secretarías de Medio Ambiente con sus cuadros especializados.

A su vez, parece quedar en un plano de menor relevancia la esfera diplomática, lo cual podría generar algunas fricciones o disputas de tipo “burocrática”, para utilizar la conocida terminología de análisis de proceso de toma de decisiones.¹⁹

Más aún, uno puede percibir que en temas tan complejos como el relativo al medio ambiente, no se agota el intrincado recurrir de las negociaciones sólo en la dimensión intergubernamental y técnica.

Existen al menos dos instancias que no deben desconocerse. Por un lado, los *acuerdos, acercamientos de cooperación entre regiones dentro del mismo espacio de la integración* que incorporan la problemática ambiental, en alguna de sus diversas manifestaciones²⁰, así como las consideraciones que emanan de las *reuniones de Mercociudades*, que se vienen celebrando con regularidad desde 1995. Estas han incorporado un área especializada en temas del ambiente y los problemas concretos de las ciudades.

La otra instancia relevante, a la que el mismo instrumento jurídico ha mencionado innumerables veces la constituyen *las regiones fronterizas, cuya problemática es abordada desde lo gubernamental y la sociedad civil en los denominados “comités de fronteras”*.

Esto significa que otras voces deben ser oídas.

Todo lo dicho precedentemente, lleva a observar que nos encontramos frente a un proceso que se va generando por arriba, con la aparición de marcos regulatorios macro, pero también tiene una secuencia micro, por debajo, tal como lo expresan diverso tipo de reuniones de actores no gubernamentales, así como la aparición de múltiples espacios participativos de la sociedad civil y de los propios gobiernos locales.

Por otra parte, y como cierre de este trabajo, es necesario plantear con preocupación el déficit de Argentina que adolece de una ley general del ambiente. Está a la vista que la Reforma Constitucional de 1994 incorporó principios importantes en este sentido. No obstante, aún hoy nuestro país carece de una ley nacional sobre el ambiente que pueda aportar sistematicidad y congruencia a la legislación dispersa y, en algunos casos obsoleta, con que se cuenta. La actual situación, indudablemente, posiciona muy mal a la Argentina en diversas negociaciones internacionales y puede significarle importantes costos y asimetrías en el proceso de negociación dentro del Mercosur.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. ROBERTSON, David, "Trade and Environment: Harmonization and Technical Standards" en LOW, Patrick (Ed). *International Trade and The Environment*, The World Bank Discussion Papers nro.159, 1992, págs.309-321
2. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, Texto de la "Declaración de Canela", 20 de febrero de 1992 (mimeo).
3. Entre las más salientes : "Nuestra Propia Agenda" (1990); "Plataforma de Tlatelolco" (México, marzo de 1991); " Programa Interamericano de Conservación del Medio Ambiente" (junio de 1991); el abordaje de las cuestiones ambientales en las Reuniones del Grupo de Río. (Para acceder a información más detallada, puede consultarse mi trabajo "Medio Ambiente y Relaciones Internacionales", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, serie docencia, nro.31, octubre de 1995).
4. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, *Informa Mercosur*, Buenos Aires, 1994 (mimeo)
5. NOVARA, Juan, *Integración Económica, Comercio Internacional y Medio Ambiente*, IEERAL, Fundación Mediterránea-Fundación Konrad Adenauer, Córdoba 1994, pág.100.
6. A título de ejemplo puede citarse una controversia que se produjo con el SGT nro.1 de Asuntos Comerciales, el cual habría identificado como "restricciones no arancelarias" una serie de medidas que la REMA, por instrucción del GMC, debía proceder a analizarlas antes de eliminarlas.(teniendo en cuenta que este es un objetivo primordial en las negociaciones del Mercosur) Sin embargo, todas estas eran medidas ambientales y protegían la vida y la salud de las personas , los animales y las personas (por su naturaleza están permitidas). Acceder sería imponer una reducción del nivel de protección ambiental ya incorporada en las legislaciones de los Estados-Parte, lo que resultaría contradictorio con lo dispuesto en el Tratado de Asunción (*Ibidem*, pág. 101)
7. Se refiere a la Convención de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos (1989); CITES , Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (1973); Convención sobre Biodiversidad (1992), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992)
8. "Análisis de las posibilidades y ventajas ofrecidas por los acuerdos regionales comunes sobre Medio Ambiente", Conferencia pronunciada por el Embajador Jorge Herrera Vegas, Subsecretario de Integración Económica Americana, en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 29 de julio de 1994.
9. Para no abundar aquí en detalles sobre la complejidad y multiplicidad de factores que están presentes en la dimensión ambiental, se sugiere la lectura de nuestro trabajo "Medio Ambiente y Relaciones Internacionales"en Cuadernos de Política Exterior Argentina, CERIR, Serie Docencia, nro.31.
10. *DOC. Primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR*, Montevideo, Uruguay, 20 y 21 de junio de 1995 (mimeo)
11. MERCOSUR, GMC, SGT 6. Acta 1/96
12. MERCOSUR, GMC, SGT.6 Acta 1/96. Anexo IV, pág.19
13. Una descripción más detallada sobre condiciones básicas para el éxito de un sello verde así como sus efectos, y una propuesta de certificación a escala piloto, puede hallarse en *MERCOSUR, GMC, SGT.6 ,Acta 2/96*. Anexo IX, págs.55 y sigs.
14. En momentos en que este trabajo se encuentra en prensa, la discusión acerca del instrumento jurídico ambiental para el MERCOSUR, se tornó muy compleja y la posición argentina sostenida por funcionarios del área respectiva de la Cancillería consideraron conveniente un análisis en profundidad para determinar si podría ser necesario modificarlo o aún preparar un nuevo documento. (" Argentina rechaza protocolo ambiental" en *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, del 31 de agosto al 6 de setiembre de 1997., pág.3.
15. *MERCOSUR, GMC, SGT.6, Acta 3/96*,Anexo VI,págs.6-7.

16. *MERCOSUR, GMC, SGT.6, Rec.02/96*
17. *MERCOSUR, GMC, SGT.6, Quinta Reunión Cuatripartita, Acta 5/97*
18. *COMISION EUROPEA*, Boletín Informativo de la Delegación en la República Argentina, 1 de diciembre de 1995, pág.4.
19. En este caso tomo, particularmente, ALLISON, Graham; HALPERIN, Morton, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics*, XXIV, spring suppl. 1972, 40-79.
20. Uno de los ejemplos más significativos en este sentido se expresa en diversos acercamientos y acuerdos de cooperación que han comenzado a desarrollar entre la región de Amazonia (Brasil) y Patagonia (Argentina). Sus objetivos apuntan fundamentalmente a potenciar sus respectivas fuentes de turismo y a delinear una política "conservacionista" similar, sobre todo porque se autoreconocen como las regiones más excéntricas del Mercosur y, a la vez, las que más relegadas han quedado en las macronegociaciones. Puede seguirse en detalle otros aspectos de la negociación en "Proyectos para Amazonia y Patagonia". Los gobernadores de las dos regiones se reunieron en Brasilia para impulsar mayor cooperación. *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, del 11 al 17 de mayo de 1997, pág.23.

ANEXO

Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental (REMA/REC nro.1/94, aprobadas por Resol.10/94)

1. Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados-Parte del Tratado de Asunción , entendiéndose que armonizar no implica el establecimiento de una legislación única. A los fines del análisis comparativo de las legislaciones serán consideradas tanto las normas vigentes como su real aplicación. En caso de lagunas en las legislaciones ambientales, será promovida la adopción de normas que consideren adecuadamente los aspectos ambientales implicados y aseguren condiciones equitativas de competitividad en el MERCOSUR
2. Asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados Parte por la inclusión del costo ambiental en el análisis de la estructura del costo total de cualquier proceso productivo.
3. Garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que utilizan los recursos naturales.
4. Asegurar la adopción de un manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura.
5. Asegurar la obligatoriedad de adopción de prácticas de licenciamiento o habilitación ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente de los Estados-parte, teniendo como uno de sus instrumentos la evaluación de impacto ambiental.
6. Asegurar la minimización y/o eliminación de la descarga de contaminantes a partir del desarrollo de tecnología apropiadas, limpias, y el reciclado y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos.
7. Asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos y en los productos de intercambio, teniendo en cuenta la integración regional en el ámbito del MERCOSUR.
8. Asegurar la concertación de acciones priorizando la armonización de procedimientos legales y/o institucionales para el licenciamiento/habilitación ambiental y la realización de los respectivos monitoreos de las actividades que puedan generar impactos ambientales en los ecosistema compartidos.
9. Estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación e implementación de acuerdos internacionales de incidencia prioritaria en el proceso de integración.
10. Promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambientalmente sustentable mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones y el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación.
11. Garantizar que las actividades relacionadas con el desenvolvimiento del turismo en los Estados-parte consideren los principios y normas que aseguren el equilibrio ambiental.

CAPITULO XV

EL CRECIENTE PROTAGONISMO EXTERNO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

*Miryam Colacrai de Trevisan
Graciela Zubelzú de Bacigalupo*

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Este trabajo apunta a explorar la acción externa que llevan adelante algunas provincias argentinas dentro del marco de apertura económica que, conjuntamente con la descentralización, constituyen pilares básicos de la actual conducción nacional.¹ También pretende demostrar que este fenómeno se retroalimenta con tendencias globales como la interdependencia y la transnacionalización.

Uno de los supuestos de partida para el presente estudio es que este proceso, que comenzó a perfilarse tímidamente con la redemocratización argentina durante el gobierno de Alfonsín (1983-89), toma más fuerza ahora con la visión aperturista y con un importante peso en las cuestiones económicas, por parte del actual gobierno.

Por otro lado, si observamos la realidad mundial, no puede dudarse en afirmar que estamos en presencia de la gestación de nuevos escenarios y espacios de relaciones que ya no se corresponden estrechamente con el Estado-nación, considerado como un ente único e indivisible.

Tradicionalmente, la clasificación de “actores internacionales” incluyó a los Estados, Organismos Internacionales y luego fue incorporando diversos tipos de ONGs incluidas las BINGOS (Business International Non Governmental Organizations). Dada la relevancia que están adquiriendo las relaciones entre regiones y ciudades de diferentes Estados, o provincias de un Estado con provincias o estados, o circunscripciones de otros estados, sería oportuno incluirlos como “nuevos actores” y darles un espacio dentro de esa nómina. Esto no significa afirmar que constituyan “sujetos de Derecho Internacional Público”, discusión que también se viene dando entre los especialistas desde la vertiente jurídica.² Sí creemos que pueden ser considerados actores en el sentido amplio de las Relaciones Internacionales, en tanto mantienen vínculos de diferente tipo, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos y entre-

lazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional.

Dada la preeminencia que hoy cobran los factores económicos en las Relaciones Internacionales, creemos necesario profundizar acerca de la dimensión social de la Política Exterior -que incluye diferentes canales, estructuras y actores intermedios- e incorporar otros niveles de análisis, como los fenómenos de carácter subnacional que suelen darse en forma paralela y simultánea con aquella.

Dichos actores subnacionales, tanto de la esfera gubernamental como no gubernamental, están incrementando significativamente sus vínculos fuera de las fronteras estatales, generando diversos tipos de interrelaciones y exhibiendo un dinamismo sin precedentes. Intentar abordarlos en toda su magnitud y complejidad resultaría imposible en este trabajo. Es por ello que se impone efectuar un recorte apropiado que, en nuestro caso y conforme al propósito que guía nuestro análisis, se circunscribirá a los actores subnacionales de carácter gubernamental. Dentro de este grupo, focalizaremos nuestra atención en los estados provinciales, reconociendo que si bien ellos no fijan el contenido de la Política Exterior -es decir **el qué**, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado- tienen posibilidades de influir en **el cómo**. Asignarle un rol dentro del ámbito del cómo guarda relación con el hecho que, fundamentalmente, su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión.

Creemos necesario señalar, con el objeto de precisar conceptos, que el referido a la "gestión internacional", es más amplio y general o abarcador que el estrictamente reservado para la "Política Exterior", ya que no se limita a la esfera gubernamental propiamente dicha. Más aún, involucra tanto al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y todo otro tipo de actores que despliegan relaciones más allá de las fronteras del propio Estado.

Como hemos sostenido al comenzar el trabajo, esta realidad de gran dinamismo que se observa, en el caso argentino, en la acción externa emprendida por un buen número de provincias,³ no constituye un ejemplo aislado. Es una situación que se repite en otras regiones del mundo, y puede ser percibida como un síntoma de los cambios que se producen en el sistema internacional así como en la propia figura del Estado-nación.

En este sentido, entendemos que la inserción del Estado a nivel sistémico, le impone cambios a aquél y condiciona su rol, estrechando o reduciendo sus márgenes de maniobra. La adopción por parte de él y de sus élites gobernantes, de una filosofía aperturista y de integración al mundo, se constituye en un elemento movilizador y dinamizador de los protagonismos subnacionales. En este proceso parecería darse una compleja combinación entre fuerzas sistémicas, por un lado, y un estado que -a veces por inacción y otras por elección de abrirse al mundo- favorecen la acción de los actores subnacionales en la arena internacional.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y NACIONAL COMO VARIABLES INTERVINIENTES EN LA EXPLICACION DE ALGUNOS FENOMENOS SUBNACIONALES

Para poder entender, en parte, la emergencia de estos nuevos procesos se requiere establecer algunos lineamientos acerca de los cambios producidos en el sistema internacional.

Las tendencias hacia la consolidación de un nuevo orden internacional parecen acentuar entre sus características salientes los procesos de globalización económica, de conformación de bloques regionales, transnacionalización e interdependencia que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de actores interactuantes, temas y costos recíprocos. Esto trae como consecuencia importantes modificaciones no sólo en el nivel "macro" de las relaciones internacionales sino que contribuye indefectiblemente a una transferencia creciente del poder decisorio a instancias subnacionales.

En el mapa mundial se da cada vez con mayor frecuencia un contradictorio accionar de fuerzas que tienden a la fragmentación y otras a la integración, para utilizar la ya clásica dicotomía planteada por Gaddis.⁴ Dicho proceso también tiene su correlato a nivel del Estado nación y merece ser analizado cuidadosamente.

En este sentido, coincidimos con Moneta cuando señala que conviven dos fuerzas que interaccionan entre sí: las centrípetas -intentos de reafirmación de la autoridad del gobierno central- y las centrífugas -mayor autonomía de acción política y económica de las unidades político administrativas- en que está dividido cada territorio nacional. Esta segunda fuerza, según el autor, tiene que ver con los procesos de descentralización en marcha y las crecientes asimetrías existentes en la distribución de recursos, que obligan a las unidades a actuar en forma directa en la arena mundial.⁵

Este síntoma de desagregación del poder, de "relocalización" de la autoridad en el plano político, constituye una preocupación creciente de estudio por parte de algunos teóricos de las Relaciones Internacionales. Al respecto, Rosenau⁶ visualiza a nivel internacional, estados que se fragmentan y provincias que a partir de una diferenciación cultural, religiosa, étnica o lingüística apelan a una mayor autonomía. Dicha "relocalización" de la autoridad parece precipitada por la crisis estructural de los Estados y gobiernos a nivel nacional y la misma se da en varias direcciones. Lo que está implícito en cualquiera de ellas es que la gente busca nuevos emprendimientos más receptivos a sus necesidades y que puedan "combinar mejor sus preocupaciones con adecuadas realizaciones". Este proceso puede darse "hacia arriba", entonces se buscarán instancias supranacionales -tanto organismos internacionales como organizaciones no gubernamentales-; también puede darse "por abajo" en cuyo caso se inclinarán hacia instancias subnacionales, desde minorías étnicas, religiosas, gobiernos locales, organizaciones con finalidades específicas, etc. Debemos aclarar que las consideraciones de Rosenau están referidas, fundamentalmente, a las variables políticas, y su preocu-

pación central es destacar que estos procesos van “minando” al Estado. De todas maneras, creemos que la descripción de los mismos también puede hacerse a partir de una lectura de las variables económicas.

Como un subproducto de la creciente interdependencia y transnacionalización, sumado a la transformación que va sufriendo el Estado-Nación, emergen las llamadas “ciudades regiones”, definidas como “espacios de vertebración e interacción de los fenómenos destacados en el sistema transnacional y el Estado céntrico”.⁷ Ellas conforman nuevos polos y espacios económicos integrados -de alto dinamismo y de dimensión económica mediana o pequeña- que articulan, de varias maneras, la acción de agentes privados y públicos.

Otros autores las denominan “region state”⁸ y las caracterizan como “zonas económicas naturales”, que pueden o no ubicarse dentro de los límites precisos de un Estado. Su vinculación primaria tiene que ver más con la economía global que con la del Estado al que pertenecen. sus propias características están moldeadas por los requerimientos y demandas de la economía mundial, necesitando ser dinámicas, contar con economías eficientes y una infraestructura adecuada para participar a escala global. Aún cuando no cumplan en su totalidad con el “tipo ideal” que se viene planteando se observa que regiones, estados subnacionales (o provincias) y ciudades buscan niveles de vinculación más directa con actores similares fuera de las propias fronteras estatales.

Como puede verse, las provincias en algunos casos, ciertas ciudades o localidades o las denominadas “region state”, parecen ejemplos que sintonizan con la tendencia a comportarse como “Estados comercialistas” en los términos de Rosecrance.⁹ Esto quiere decir, en síntesis que, en un mundo interdependiente, los Estados entienden que la autosuficiencia es imposible y deciden jugar el juego de la integración a la economía mundial a través del comercio, buscando nuevos espacios de vinculación que privilegien la estrategia “comercialista”.

A partir de dicha perspectiva teórica, podremos abordar comprensivamente tanto el comportamiento externo de las provincias como el nuevo rol del Estado nacional.

LA OPCION DE LA ESTRATEGIA COMERCIALISTA: LA ACCION EXTERNA DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS Y SU RELACION CON EL ESTADO NACIONAL.

Teniendo como marco de referencia las características apuntadas más arriba respecto del sistema internacional, concentraremos ahora la atención en la conducta de los estados, tendientes a dar respuesta a los desafíos ya señalados. Actualmente, una creciente cantidad de actores estatales pareciera aceptar la interdependencia global y apuntar a objetivos, concretos, entre ellos: aumentar la riqueza nacional a través de una inserción internacional ventajosa, basada en parte, en los beneficios del comercio internacional.

La adopción de estrategias que privilegian la vía comercialista, para alcanzar los objetivos como los mencionados, lleva implícita una necesaria reformulación del rol del propio Estado. Este debe abandonar su “actividad empresarial” y facilitar el accionar del sector privado en la búsqueda de mercados por todo el mundo, a los que eventualmente accederá en función de sus “ventajas competitivas”.

Es necesario notar que de lo señalado por Rosecrance no se desprende la figura de un Estado ausente, sino un Estado que “actúe de intermediario, amortiguando las presiones internas y externas, atemperando las fuerzas internacionales para hacerlas más soportables para la economía doméstica, pero fomentando al mismo tiempo un clima favorable en el interior del país para que se acepten las intransigencias que imponen las fuerzas económicas internacionales”.¹⁰

El caso argentino a partir de la administración Menem, presenta una serie de elementos que indican la adhesión a la filosofía económica subyacente en la estrategia comercialista. Es así que se pretende mejorar la inserción del país en un escenario internacional en transición y, a la vez, estrechar los vínculos entre los objetivos políticos y económicos de orden interno con las demandas y posibilidades provenientes del marco externo.

En correspondencia lógica con esta visión comercialista, e impregnada de ella, la política exterior apunta a promover el modelo de desarrollo elegido, vía la acción externa-MERCOSUR, relaciones privilegiadas con los Estados Unidos pero también, y aquí sí como rasgo novedoso, vía la acción interna. Este objetivo se ha venido implementando, a través de una serie de medidas desarrolladas desde la Cancillería para aggiornar ciertas estructuras institucionales y hacerlas funcionales a esa orientación. La reflexión respecto al nuevo rol de las Cancillerías, en el actual contexto internacional, ha surgido tanto en los ámbitos académicos como en los políticos. Desde el primero de ellos se ha señalado “que es imperiosa la necesidad de desarrollar la política exterior y la función diplomática propiamente dicha, con la participación de un creciente número de agencias gubernamentales. La Política Exterior de un país ha dejado de ser un asunto exclusivamente reservado a los servicios exteriores.”¹¹

El gobierno nacional ha impulsado una serie de medidas para estimular una mayor inserción de la economía en la economía argentina en la economía mundial, uno de cuyos pilares esenciales es el comercio internacional. Entre las más tempranas debe destacar la asignación de nuevas competencias a la Cancillería, que por Ley 24.190, pasa a denominarse “Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto”.¹² Así, esta iniciativa del entonces Canciller Domingo Cavallo, pone en evidencia el interés gubernamental en vincular acción externa con promoción económica y comercial.

Otra innovación interesante en ese mismo sentido es la reforma de la propia estructura organizativa de la Cancillería reglamentada por el Decreto Nro. 1190, del 10 de julio de 1992. Esta incluye la creación de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales dependiente de la Secretaría General y de Coordinación, que es la que cobra más importancia a los fines de este trabajo. Si se observan

con atención los objetivos que esta Subsecretaría persigue, queda en evidencia el porqué de la afirmación anterior. El primero de ellos consiste en “asistir, instrumentar y efectuar la coordinación entre el MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO y los organismos y autoridades de los distintos Poderes del Estado, en el ámbito nacional, provincial o municipal, entes regionales, e instituciones intermedias.”¹³ Para atender cada una de estas instancias se establecen posteriormente cuatro Direcciones: la de Asuntos Nacionales, la de Asuntos Parlamentarios, la de Organizaciones Intermedias y la de Asuntos Federales. Esta última es la encargada de las relaciones con los gobiernos provinciales, autoridades municipales y organismos regionales.

El segundo objetivo expresamente enunciado en el Decreto citado, se refiere a “formular los planes, programas y proyectos que contribuyan al fortalecimiento de las gestiones que en materia de política exterior realicen las autoridades nacionales, provinciales o municipales, ya se trate de organismos centralizados o descentralizados, o instituciones intermedias y aquellos otros destinados a canalizar su participación en el diseño y ejecución de dicha política.”

Esta reforma organizacional refleja la necesidad de dar respuesta a la demanda de coordinación entre distintas agencias gubernamentales, que señalara Tomassini. Como sostiene el autor “esto no sólo constituye una característica de la diplomacia contemporánea sino también un desafío: el de iniciar el complejo camino de la coordinación interagencial, al interior del Estado, así también entre ésta y el sector privado en el manejo y la promoción de los intereses externos de los respectivos países.”¹⁴ Particularmente, y dado el número cada vez mayor de acciones externas emprendidas por las provincias argentinas, se hace necesario el asesoramiento y colaboración de las Direcciones creadas -y eventualmente de otras- que posibiliten un desempeño más eficiente, en un campo inexplorado por las provincias hasta hace no mucho tiempo atrás.

Es así que se le han asignado nuevas competencias en sintonía con el interés gubernamental por vincular acción externa con promoción económica y comercial. Por ello queremos remarcar como elemento novedoso en la nueva estructura organizacional de la Cancillería y directamente relacionado con el objeto de este trabajo, la creación de la Dirección de Asuntos Federales, encargada de las relaciones con los gobiernos provinciales, autoridades municipales y organismos regionales. Consistente con el proceso de descentralización impulsado desde el gobierno, recae en las provincias la responsabilidad de afrontar funciones en áreas hasta hace poco centralizadas.

Así cada región o estado provincial intenta afrontar sus problemas con los recursos propios y diseñar alternativas para reconvertir algunas actividades consideradas por el Estado nacional costosas e ineficientes, como ha ocurrido con ferrocarriles y puertos.

Los efectos de estas medidas pueden ser objeto de lecturas diversas por parte de las provincias, aunque todas ellas parecen compartir una percepción común: la inacción o la falta de una clara señal desde el Estado nacional respecto al fomento de las economías regionales. Ante esta realidad común, las élites gu-

bernamentales provinciales formulan respuestas diversas, tanto en relación a los ritmos como en la elección de las estrategias a poner en marcha.

Algunas han sido pioneras provocando o anticipando acciones a partir de su propia iniciativa y han intentado transformar en “beneficiosas” las inicialmente “costosas” herramientas cedidas por el poder central. Con su dinamismo, explicable a partir del empuje personal de algunos gobernadores o por emprendimientos de decisores en diferentes ámbitos del quehacer provincial, sean estos económicos, tecnológicos o administrativos, que combinan, a veces lo público y lo privado, han generado un efecto emulativo. Es decir, en vista a los resultados logrados por algunas administraciones provinciales, otras han decidido seguir ese mismo ejemplo. En ciertos casos han tomado el espacio que ofrecen los Acuerdos-marco firmados por Argentina con otros Estados y han insertado su accionar dentro de ellos. Pero también todavía puede observarse que muchas se muestran inertes y exhiben escasa o nula gestión internacional, salvo las excepciones que vienen de la mano de alguna acción empresaria intermitente o por interés de localidades con dinámica propia.

A modo de ejemplos.

Podemos afirmar que las provincias, en particular las fronterizas, comenzaron a aumentar su protagonismo respondiendo tanto a los cambios sistémicos, como a los planteados más directamente por el impulso dado al tema de la integración subregional, desde la administración Alfonsín y profundizado por la administración Menem.

En un primer momento, la actuación de muchas de ellas se circunscribió a vincularse con Estados limítrofes, a la luz de las iniciativas del gobierno nacional y para la resolución de problemas más puntuales. Los llamados “Comités de frontera” se constituyeron en los ámbitos por excelencia de esta actividad.¹⁵

Paulatinamente, y debido a diversas causas sobre las que avanzaremos más adelante, comienzan a producirse tanto una mayor gama de actividades, como una participación más directa de varias provincias argentinas en las relaciones internacionales. Muchas de ellas combinan el fortalecimiento de vínculos con los estados limítrofes, que por su propia ubicación constituye el tipo de relación más natural, con una incipiente actitud comercialista tomando el “mundo” como escenario.

También puede señalarse que sus acciones y estrategias son diversas -es decir no siguen un único modelo- como lo es su diferenciada capacidad de gestión.¹⁶ Esta dinámica provincial es consecuente con las metas de la política exterior -tendientes a lograr la reinserción de Argentina en los mercados mundiales-, en función de lo cual el gobierno nacional realiza la descentralización parcial de la gestión económica.

Como resultado del análisis de los diversos convenios y cartas de intención, ya mencionados al comienzo de este trabajo, hemos podido elaborar diver-

Los perfiles característicos de la acción externa provincial. Por su dinamismo y anticipación se destaca Córdoba. Su activa búsqueda de mercados e inversiones externas -que aglutina a funcionarios y empresarios- la ha llevado a realizar desde mediados de los ochenta, una amplia gama de acciones que van desde la apertura en el exterior de oficinas de promoción de la oferta exportable, hasta la suscripción de una serie de convenios con actores estatales y subnacionales extranjeros, pasando por reformas organizacionales al interior del propio estado provincial para posibilitar los objetivos mencionados.

En su rol de pionera en la "gestión internacional" la provincia ha abarcado -por medio de convenios y otras acciones- diversas áreas de cooperación. Merecen mencionarse la colaboración científica y tecnológica -convenio con Francia; la vivienda -Proyecto Ejecutivo con Italia; el uso de instalaciones portuarias - Acuerdo con el Puerto Autónomo de Bilbao; los vínculos socioculturales y económicos -convenios con la Región de Piemonte y la zona de Ural de la Federación Rusa- y el medio ambiente - acuerdo con Estados Unidos - para el saneamiento de la Cuenca del Lago San Roque. En relación a estos convenios cabe destacar que, en varios casos el gobierno provincial ha aprovechado Convenios - Marco suscritos por el gobierno nacional, para impulsar iniciativas que ofrezcan beneficios a la provincia.

Con la apertura de los "Córdoba Trade Center" en Nueva York , Madrid, Santiago de Chile, San Pablo y San Petesburgo, se apunta a promover el potencial exportador y favorecer los contactos externos de las empresas instaladas en la provincia.

Otro caso, al que caracterizamos como de accionar mixto, porque combina vínculos fronterizos con la búsqueda de mercados extracontinentales, es el de la provincia de Misiones. Dada su particular ubicación es un actor natural del proceso de integración en el ámbito del MERCOSUR, y ha suscrito un convenio con estados limítrofes del Sur de Brasil. También ha procurado colocar uno de sus productos claves buscando clientes lejanos. El Convenio firmado con la Federación Rusa en 1992 para la venta de té, es un ejemplo en este sentido.

Por la inclusión de temas novedosos en su agenda de vinculación puede citarse el caso de Río Negro.

En sus convenios, conjuga la inversión extranjera con la posibilidad de programas de inmigración. Así se expresa en la carta de Intención firmada con la "International Trade and Technology Ltd." de Sudáfrica, que propendería a un eventual incremento poblacional del Valle Inferior con inmigrantes sudafricanos, como una solución alternativa al crónico problema de escasez de población que sufre la provincia, y en general toda el área patagónica.

El creciente accionar internacional de las provincias que hemos venido considerando no nos debe inducir a pensarlo como un proceso exento de vaivenes, marchas y contramarchas. Este ha generado algunas fricciones originadas en la intrínseca tensión entre la autoridad central que retiene un considerable poder decisorio y la descentralización del poder de gestión a manos de élites gobernantes provinciales.

Convendría señalar que, si bien el nivel de decisión y el de gestión constituyen dos instancias diferenciadas, al incrementarse los últimos -al menos en algunas áreas- pueden generarse, y de hecho se dan, situaciones conflictivas y reclamos recíprocos entre el Estado nacional y los gobiernos provinciales.

LA ACCION INTERNACIONAL DE LAS PROVINCIAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LEGISLACION COMPARADA.

Luego de haber abordado desde un enfoque conceptual y teórico, el accionar externo de actores subnacionales -con particular referencia a las provincias- y contrastado con ejemplos útiles de nuestra realidad más cercana, nos dedicaremos a relevar el tema en cuestión a partir de la legislación y políticas comparadas.

Desagregaremos este análisis en tres niveles: a) internacional; b) provincial y c) el nuevo marco que ofrece la Constitución Nacional a partir de la Reforma de 1994.

a) Internacional.

Existen a nivel internacional, ejemplos interesantes que nos muestran un significativo avance de las competencias provinciales en acciones externas. Si bien no puede hacerse una extrapolación de los mismos a la realidad de nuestro país creemos que conforman modelos útiles para tener en cuenta con fines comparativos. Los casos de Alemania y Canadá son ejemplos casi paradigmáticos cuando se trata de demostrar el importante rol que les cabe a los gobiernos locales en materia exterior.

Con respecto al primero¹⁷, se observa la existencia de una compleja red de estructuras y de retroalimentación entre los diversos ámbitos o sectores de la política interna con la política exterior. En su ley fundamental, art. 32, incisos 2 y 3 se expresa que “antes de la conclusión de un tratado que afecta a los intereses especiales de un Estado, (Land) este debe ser oportunamente oído” y “en cuanto los Estados son competentes para la legislación, pueden concluir tratados con Estados extranjeros, con el consentimiento del gobierno federal”

Por su parte, en Canadá¹⁸, que puede considerarse el sistema político más descentralizado entre las potencias industriales, el impacto de las relaciones federación-provincias en el proceso y contenido de la política exterior es más acentuado que en la mayoría de los Estados federales. Los gobiernos provinciales han venido demandando progresivamente mayor participación en la delineación de una política industrial y en el comercio, tanto en su relación con Estados Unidos como a nivel multilateral.

Constitucionalmente, los diez gobiernos provinciales de Canadá tienen responsabilidades directas en las relaciones exteriores. A diferencia de los Esta-

dos Unidos, la competencia del gobierno federal canadiense es limitada; puede negociar y ratificar tratados, pero puede implementarlos sólo en sus áreas de competencias constitucionalmente prescritas.

Desde la perspectiva del proceso y la mecánica organizacional de Canadá, es interesante observar que el Departamento de Asuntos Externos ha establecido detalladas políticas y mecanismos de consultas en la sede central y las misiones diplomáticas para fortalecer la participación provincial y el acceso a la información en áreas relevantes para sus intereses regionales. Ha habido también progresos en un programa piloto para destinar funcionarios comerciales provinciales en las misiones en el exterior.

De todas maneras, como muy bien refiere Dosman, en muchas áreas de la política -más bien de la “alta política” agregaríamos nosotras- en temas relativos a conflicto y seguridad, los gobiernos provinciales no han cuestionado las competencias federales.

Como ha podido verse¹⁹, en los Estados organizados bajo el régimen federal, el poder público se distribuye entre el Estado-nación y los estados miembros. Es así como existen capacidades exclusivamente reservadas para aquél, otras que pertenecen a la jurisdicción de los segundos y, en otras cuestiones, aparece la concurrencia de ambos. La Política Exterior se concentra en el nivel de las competencias federales, pero ciertas iniciativas y acciones concernientes a la firma de convenios internacionales puede recaer en los estados miembros, “lands” o provincias, según los casos.

b) El marco de las constituciones provinciales.

La mayor parte de las provincias argentinas que han reformado su constitución han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, teniendo en cuenta la limitación de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación.

Esta tendencia puede explicarse, en parte dado el contexto internacional que se presenta más propicio a partir de la globalización de la economía y las múltiples redes de relaciones transnacionales. Pero, sin dudas tiene también su razón de ser en que, como sostiene Frías “la individualización de una necesidad y de los medios más idóneos de satisfacerla pueden encontrar en la autoridad provincial el nivel más adecuado. No hay usurpación de funciones por parte de las provincias mientras no haya negociación que tienda a comprometer la fe de la República.”²⁰

Mediante un análisis comparativo de las constituciones provinciales reformadas, esbozaremos algunas conclusiones relativas a como éstas han abordado diversas cuestiones vinculadas con las relaciones internacionales y, en particular, las referidas a su propia “acción externa”.²¹

Constituciones como la de Salta y San Luis señalan en sus respectivos preámbulos la necesidad de la integración latinoamericana. Por su parte, las de Neuquén y San Juan establecen como apéndices constitucionales la Declaración

de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1948 y las Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente. La de Formosa es la única que hace mención a la cuestión Malvinas como una “causa nacional irrenunciable e imprescriptible” (art. 38). También en ella se hace referencia a la necesidad de incrementar el comercio fronterizo y la participación en el planeamiento de políticas económicas en coordinación con las políticas nacionales para el logro de la integración regional e internacional.

Río Negro, Formosa y San Luis remarcan la importancia del desarrollo científico-tecnológico para el crecimiento económico de la provincia y sus intercambios con la Nación y Latinoamérica.

En las sesiones referentes a Declaraciones, Derechos y Garantías, las constituciones de La Rioja, Catamarca, Formosa, Jujuy, Córdoba, Tierra del Fuego y La Pampa, expresan la necesidad de promover acuerdos en el orden internacional con fines de satisfacer sus intereses sin intromisión en las facultades del gobierno federal.

En cuanto a las atribuciones del poder legislativo, las constituciones de Jujuy, Chaco, Tierra del Fuego, San Luis remarcan el derecho de aprobar acuerdos o Convenios con actores internacionales. En tanto, le otorgan expresamente al poder ejecutivo provincial la facultad para celebrar tratados con entidades internacionales, contando con la aprobación de la legislatura y el gobierno federal, las de Salta, Jujuy, Chaco, Córdoba, Río Negro, Tierra del Fuego, San Juan, San Luis y Catamarca. Esta última además reafirma la representación del Poder Ejecutivo en nombre del estado y del pueblo de la provincia, en sus relaciones oficiales con otros estados y organismos internacionales.

Interesa resaltar que, en el caso de Córdoba, el tema de la competencia del gobierno provincial en la materia que nos ocupa, además de ser abordada como se señaló anteriormente, aparece también dentro de la denominada “cláusula federal” (art. 16) junto con otras cuestiones donde se expresan competencias no delegadas y otras concurrentes con el gobierno federal.

Obviamente la dinámica que cobran las relaciones internacionales de las provincias en las dimensiones cultural, tecnológica, científica, social y principalmente económica, es de tal magnitud que suelen darse con una velocidad mayor que su materialización en normas jurídicas y actualizaciones constitucionales.

Así puede observarse, a nivel organizacional, la creación cada vez más frecuente, tanto a nivel provincial como municipal, de áreas responsables de las relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías o como parte de los Ministerios de Economía, de la Producción o de Comercio.

c. El Marco de la Constitución Nacional: lo viejo y lo nuevo en la competencia asignada a las provincias con referencia a su acción externa.

Como hemos señalado en páginas anteriores, la actividad de las provincias en materia externa ha sido acompañada por la legislación adecuada y la reforma en sus propias cartas, sobre todo las que se han dado en los últimos años,

coincidentalmente con la redemocratización argentina. Dicho de otra manera, el dinamismo externo desarrollado en la práctica trajo aparejado significativas modificaciones en sus respectivos marcos además de conservar las señaladas en los artículos 107 y 108 de la anterior. Entre ellas, destacamos las contenidas en el artículo 124 que establece:

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

Este artículo establece dos pilares fundamentales respecto de la acción de las provincias. En su primera parte habilita la conformación de regiones que las integren; en la segunda les reconoce la potestad de celebrar convenios internacionales, en los términos que hemos venido señalando en nuestro trabajo.

Tomando como centro de atención el requerimiento de reglamentación de lo estipulado en la Constitución con relación a la conformación de regiones, se ha dado a conocer para su debate, una propuesta elaborada por el asesor presidencial Roberto Dromi.²² Esa iniciativa conocida como RESA (Regiones Económicas y Sociales en la Argentina) tiene como ejes básicos la descentralización, la eliminación de superposición de funciones entre entes nacionales y provinciales, así como la generación de políticas comunes para la administración de los recursos, de manera que pueda optimizarse su asignación y eficiencia en cada región.

En sus fundamentos, dicha propuesta sostiene que mientras “la provincia es la escala descentralizadora del poder en lo político-institucional, la “región” constituye la escala descentralizadora del poder en lo económico-social”. Siguiendo esa misma lógica “se prevé la incorporación a la región de las competencias administrativas en materia económico-social²³ referentes a: comercio exterior, servicios públicos, transporte, vialidad, bancos, política económica, obras públicas, medio ambiente, turismo, parques nacionales, etc.”²⁴ Como puede inferirse, las materias que quedarían comprendidas cubren un espectro muy amplio; en lo referido a los temas de mayor incidencia en nuestro trabajo pueden mencionarse: Comercio Exterior, Importación-Exportación, propuestas con relación al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y otros espacios regionales.²⁵

Desde esta propuesta tentativa, se prevé que las regiones podrían tener representación en las reuniones de los organismos que componen la estructura institucional del MERCOSUR, enviar representantes a los comités técnicos y ser consultadas sobre diversas cuestiones económico-sociales con carácter vinculante.

Es de destacar que algunas provincias comenzaron tratativas para conformar regiones. Uno de los casos más avanzados lo constituye el intento de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, a partir del “derecho soberano de las provincias de decidir cuáles son los caminos a explorar hacia la integración regional” -para utilizar los propios términos del gobernador de Santa Fe, Ing. Jorge Obeid²⁶ y habi-

da cuenta de la existencia de una larga historia de acuerdos y su similitud y complementariedad productiva.

Esta posición conjunta significó un fuerte rechazo a “los intentos de integrar regiones concebidas por el poder central”,²⁷ cuya estructuración fue percibida como respondiendo a intereses sectoriales y al tradicional peso político de Buenos Aires.

Un avance más en la valorización de la idea misma de la región y las posibilidades que ofrece la vinculación interregional puede observarse, dentro del marco integrador del MERCOSUR, en los contactos recientes entre la Patagonia argentina y la Amazonia brasileña²⁸. Estos apuntan a potenciar ambas regiones y encontrar vías propias de inclusión dentro del MERCOSUR, de cuyo centro dinámico parecen quedar marginadas.

CONSIDERACIONES FINALES

Es innegable que estamos asistiendo a un proceso de complejización de las relaciones internacionales donde tienen cabida múltiples actores más allá del Estado-Nación, considerado tradicionalmente como una unidad indivisible.

La globalización de la economía acarrea, a la vez, constreñimientos y oportunidades que deben ser tenidos en cuenta cuidadosamente cuando se pretende lograr algún tipo de inserción a nivel mundial. Los canales de vinculación conforman una gama cada vez más variada y, en su descubrimiento y capacidad de identificación anticipada, puede residir la posibilidad de éxito en una política que apunta a la integración al mundo y no al aislamiento.

Hasta hace poco tiempo, la estructura excesivamente centralizada del Estado argentino, sumada al rasgo predominante del sistema internacional que asignaba un importante peso a las relaciones de “alta política”, dejaba escaso margen para cualquier otro tipo de vinculación que se alejara de la que llevaba adelante el gobierno central.

La desinserción y aislamiento argentino junto con períodos prolongados de gobiernos militares, limitaron las posibilidades de contactos entre actores subnacionales con el exterior. La redemocratización actuó como un proceso movilizador de la participación e iniciativa de un amplio espectro de actores al interior del Estado y la sociedad argentina.

Dentro de este marco se ubica la “gestión internacional” desplegada por un buen número de provincias que han dado curso a su propia iniciativa, teniendo en claro las ventajas que puede traer su “anticipación” en ese tipo de vínculos. Aunque ese accionar entrañe algún tipo de riesgo que significa involucrarse en un terreno poco conocido, constituye una alternativa que merece ser intentada.

No obstante, estas acciones no deben ser interpretadas como intentos autonómicos o planteos para desarrollar una “política exterior”, sino que quedan en-

marcadas dentro de las capacidades reconocidas a las provincias entre las potestades no delegadas al gobierno federal.

Es en función de lo ya analizado en el desarrollo de nuestro estudio, que creemos que el concepto más pertinente para explicar esta novedosa tendencia desplegada por las provincias, es el de “gestión y relaciones internacionales”.

A esta modalidad de gestión internacional, sin duda habrá que sumar en el futuro las acciones que puedan gestar las regiones que ellas conformen. Sobre todo porque desde la perspectiva económica, el desarrollo productivo frecuentemente trasciende los límites político-administrativos.

NOTAS Y CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. Se hace mención a este tema, en forma preliminar, en la Introducción a la obra editada por el CERIR, *La Política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, 1994, p. 9.
2. Al respecto pueden mencionarse, entre otros, Barberis, Julio, *Los sujetos del Derecho Internacional actual*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984; Frías, Pedro, "Las Provincias, la Nación y el Mundo", *Cuadernos de Federalismo*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 1990; Rimoldi de Ladman, Eve, "Federalismo y relaciones económicas internacionales", *Revista Jurídica de Buenos Aires*, III, 1991, p. 51.
3. Se relevaron más de treinta convenios y cartas de intención suscriptos por distintas provincias. Ver nuestro trabajo "Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial de las relaciones internacionales?", *Serie Documentos de Trabajo N° 6*, CERIR, Rosario, diciembre de 1994.
4. GADDIS, John Lewis, "Toward the post war world", *Foreign Affairs*, New York, spring 1991, Vol. 70 nro 2, pp. 102 - 122
5. Moneta, Carlos, "El proceso de globalización: Percepciones y desarrollos en Moneta y Que- nan, Carlos, (compil.) *Las Reglas del Juego. América Latina, Globalización y Regionalismo*, Ediciones Corregidor, Buenos Aires, 1994, p. 150.
6. ROSENAU, James, "The New Global Order. Underpinnings and outcomes", trabajo presentado al XV Congreso de la IPSA, Buenos Aires, Julio de 1991, pp. 8 -10.
7. MONETA, Carlos, "Los espacios de intercambio económico regional" en Capítulos del SELA, Caracas, enero - marzo 1992, nro. 31, p. 19.
8. OHMAE, Kemichi, "The Raise of the Region State", *Foreign Affairs*, New York, Spring 1993, vol. 72, nro. 2, p. 79 y sigs.
9. ROSECRANCE, Richard, *El ascenso del estado comercialista: Comercio y conquista en el mundo moderno*, Ed. Alianza, Madrid, 1986
10. *Ibidem*. p. 55.
11. TOMASSINI, Luciano, *La política internacional en un mundo posmoderno*, Documento de Trabajo nro. 10, Edición preliminar, RIAL, Santiago de Chile, 1991. p. 285.
12. La Ley 24.190 fue sancionada el 16 de diciembre de 1992 y promulgada el 7 de enero de 1993. Ella establece la responsabilidad primaria en los temas vinculados al comercio internacional, entre los cuales cabría mencionar:
 - a) lo concerniente a la ejecución de la política económica y comercial en el exterior en el ámbito de su competencia, incluyendo la promoción comercial y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial;
 - b) las relaciones con los organismos económicos y comerciales internacionales;
 - c) la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico oficiales y privadas en el exterior, atendiendo a las orientaciones de política económica global y sectorial que proponga el área ministerial competente;
 - d) lo concerniente al Servicio Económico y Comercial Exterior, oportunamente transferido al Ministerio, juntamente con la red externa de consejerías económicas y comerciales y oficinas comerciales.
13. Ver Decreto Nro. 1190 M 133 del Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 10 de julio de 1992.
14. TOMASSINI, Luciano, Op. Cit., p. 282.
15. Los Comités de Frontera constituyen mecanismos internacionales cuya función principal es "resolver" o bien "encauzar para su resolución" a otros niveles de decisión, ya sean estos nacionales, provinciales, departamentales, etc. asuntos de diverso contenido referidos a la relación fronteriza en sus distintas manifestaciones, como ser: el movimiento de personas, bienes y vehículos, las comunicaciones, la cooperación en servicios, la gestión de proyectos y asuntos ligados a las manifestaciones culturales y sociales en la frontera" (VALENCIANO,

- Eugenio O., "Los Comités de Frontera: funcionamiento y experiencia", en Revista de Integración Latinoamericana, Buenos Aires, mayo de 1990, nro. 156, p. 40.
16. En el anexo II de nuestro trabajo, mencionado en cita 3, se especifican los convenios suscriptos por las provincias de Córdoba, Misiones, Buenos Aires, Río Negro, La Pampa, Santa Fe, Corrientes y Salta.
 17. MOLS, Manfred, "Política Exterior de la República Federal de Alemania" en WILHELMY, Manfred, *La formación de la política exterior*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires 1987, p. 93.
 18. La información para cubrir este tema ha sido extraída de DOSMAN, Edgar, "Política Exterior de Canadá" en *Ibidem*, pp. 160 -161.
 19. Existen otros ejemplos como el de los cantones suizos, que según el artículo 9 de la Constitución establece que excepcionalmente los cantones conservan el derecho de concluir, con los estados extranjeros, tratados sobre cuestiones relativas a la economía pública, las relaciones de vecindad y de política. Sin embargo, esos tratados no deben contener nada contrario a la Confederación o a los derechos de los otros cantones. (Barberis, Julio A., op. cit., pág. 60.). También en los casos de las "Comunidades Autónomas", en España y las Regiones en Italia, se percibe una creciente demanda por ampliar sus esferas de competencia internacional. En este sentido puede consultarse: Pérez González, Manuel, "Las autonomías y el ámbito de las Relaciones Internacionales", en Curso de Derecho Internacional de Victoria - Gasteiz, Universidad del País Vasco, 1986, pp. 257 - 362.
 20. FRIAS Pedro, Las Provincias, la Nación y el mundo, Op. Cit., pp. 18 -19. Nótese que el autor ya anticipaba estos conceptos en "Las Provincias y las relaciones internacionales", La Ley, Buenos Aires, oct. dic. 1972, tomo 148, pp. 1242 -1243.
 21. Para la elaboración de estas consideraciones se analizaron las constituciones provinciales actualmente vigentes, sobre todo las recientemente reformadas a partir de la redemocratización argentina.
 22. Ese trabajo fue presentado en la reunión del gabinete nacional del 17 de septiembre de 1996, como iniciativa presidencial y es el resultado de un trabajo multidisciplinario dirigido por el Dr. Dromi.
 23. MENEM, Carlos; DROMI, Roberto, "El Nuevo Federalismo. Las regiones para el desarrollo económico-social", Buenos Aires, 1996 (mimeo), Sección Fundamentos, p. 1.
 24. *Op. Cit*, sección Fundamentos, p. 5.
 25. *Ibidem*, p. 27.
 26. Mensaje a la Asamblea Legislativa del gobernador de la provincia de Santa Fe, Ing. Jorge Obeid. Inauguración del 115º Período de Sesiones Ordinarias. 1º de mayo de 1997, p. 10.
 27. La propuesta Dromi había formalizado seis RESA, a las que consideraba regiones tradicionales del país, a saber: NOA (noroeste); Nuevo Cuyo; NEA (nordeste), Patagonia, Mediterránea y Bonaerense.
 28. Se han realizado dos reuniones y una tercera está prevista para noviembre de 1997. Proponen la creación de una agencia de desarrollo que definiría programas para el aprovechamiento de los recursos de ambas regiones y apuntan a combinar explotación turística y medio ambiente. *Gaceta Mercantil Latinoamericana*, Montevideo, 8 al 14 de junio de 1997.

DE LOS AUTORES

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 de 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. Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Rioja. Director Ejecutivo del CERIR. Director de los “Cuadernos de Política Exterior Argentina”. Director de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la U.N.R.

GRACIELA BONOMELLI

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Doctora en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba. Profesora Adjunta de Comercio Exterior en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Profesora en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la U.N.R. y en la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Ex becaria pos-doctoral del CONICET. Investigadora asistente del CERIR.

JORGELINA BRAGAGNOLO

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Adscripta a la Cátedra de Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Asistente de Investigación del CERIR.

ANABELLA BUSO

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. y Master en Ciencias Sociales (con mención en Ciencia Política) de FLACSO. Directora del Departamento de Relaciones Internacionales, Profesora Titular de Política Internacional Latinoamericana y Profesora Adjunta de 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 y de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la U.N.R. Investigadora Adjunta del Centro de Estudios Internacionales de Rosario (CERIR) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

MARTA GRACIELA CABEZA

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Adscripta a la Cátedra de Economía Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de Comercio Exterior en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Asistente de Investigación del CERIR.

MAGDALENA CARRANCIO

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Fue Becaria posdoctoral del CONICET. Adscripta a la Cátedra de Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Asistente de Investigación del CERIR.

MIRYAM COLACRAI DE TREVISAN

Master en Ciencias Sociales (con mención en Ciencia Política) de FLACSO. Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora Titular ordinaria de “Teoría de las Relaciones Internacionales” en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora de posgrado en las Maestrías en Relaciones Internacionales de la Universidad de Córdoba y La Rioja y en la Maestría en Procesos de Integración Regional de la Universidad del Nordeste. Profesora Titular de “Teorías sobre Integración y Cooperación Interna-

cional” en la Maestría homónima de la Universidad Nacional de Rosario. Coordinadora Académica de dicha Maestría. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Colaboradora ad-honorem de la Dirección Nacional del Antártico. Miembro del Comité de Estudios Antárticos del Consejo Argentino para las 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. Director del Boletín Africa del mismo Instituto. Miembro del Comité Africa y Cercano Oriente y del Comité Asia-Pacífico del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Docente invitado en la Escuela Nacional de Inteligencia. Desarrolla sus actividades en el Registro Unico de Bienes Culturales de la Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

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. Master en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política (FLACSO). Directora de la Escuela de 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. Profesora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la U.N.R. Profesora de la Maestría en Procesos de Integración Regional de la Universidad Nacional del Nordeste. 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 de 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 Inves-

tigación Social en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Se desempeñó como docente de Comercio Exterior de la misma Facultad. Fue Becaria del CONICET. Asistente 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. Profesora de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Becaria posdoctoral del CONICET. Asistente de Investigación del CERIR en el área MERCOSUR.

GRACIELA ZUBELZU DE BACIGALUPO

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la U.N.R. Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. 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. Profesora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional U.N.R. Colabora académicamente ad honorem en la Dirección Europa Central y Oriental del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto desde 1993. Investigadora Adjunta del CONICET. Investigadora Adjunta del CERIR.

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA 1994-1997

INDICE ANALITICO

SUMARIO	5
PROLOGO	
<i>por Alfredo Bruno Bologna</i>	7
CAPITULO I:	
LA INSERCIÓN DE ARGENTINA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL	
<i>Por Alfredo Bruno Bologna</i>	
Introducción	9
Primera Etapa	
1. Estados Unidos de América	11
2. La recomposición de relaciones con Europa	12
3. La región Asia-Pacífico dentro de la Política Exterior.....	15
Segunda Etapa	
Mercado Común del Sur. MERCOSUR	17
A. Relación con Estados Unidos a través del MERCOSUR.....	18
1. Incorporación progresiva al NAFTA	18
2. Creación de una zona de libre comercio	18
B. Relación con la Unión Europea a través del MERCOSUR.	19
C. Relación con Asia-Pacífico a través del MERCOSUR.	19
D. Relación con los países latinoamericanos a través del MERCOSUR	20
Consideraciones finales	20
Notas y Referencias Bibliográficas	22

CAPITULO II:

LAS RELACIONES ARGENTINA-ESTADOS UNIDOS DURANTE EL SEGUNDO GOBIERNO DE MENEM: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales

Por Anabella Busso.

Introducción	25
Política y Diplomacia en las relaciones con los Estados Unidos	27
a. Argentina-Estados Unidos: un contexto de análisis actualizado	28
b. Hacia una comunidad hemisférica de valores en torno a la democracia y los derechos humanos: ¿mito o realidad?. Su incidencia en los vínculos de Argentina con Estados Unidos.	31
c. Personalidades y estilos diplomáticos: su rol en los vínculos bilaterales.	35
d. El nuevo contexto macro político de la relación bilateral como fruto del alineamiento. Las modificaciones en la agenda bilateral.	45
La Agenda económica: un escenario de temas no acordados	48
a. Visitas y acuerdos en el espacio económico.	51
b. La inversión norteamericana en Argentina.	53
c. El comercio entre Argentina y Estados Unidos: un ejemplo de densidad en las relaciones bilaterales.....	55
c.1. Actuales y actualísimos temas de la agenda comercial.	58
c.2. La disputa sobre propiedad intelectual durante el segundo mandato de Menem.....	63
La dimensión Estratégico-Militar	66
Conclusiones	71
Notas y Referencias Bibliográficas	75

CAPITULO III:

ARGENTINA Y LA UNION EUROPEA: NUESTRO SEGUNDO OBJETIVO

Por Marta Cabeza

Introducción	83
1. La reinserción internacional argentina luego del proceso de reorganización nacional	85

2. Adecuación pragmática de la Política Exterior	85
2.1. El proteccionismo disfrazado	86
2.2. La promisoría cuestión pesquera.....	87
2.3. El indispensable capital extranjero	88
2.4. La espinosa relación británica	89
2.5. Nuevas interacciones.....	90
3. La Política Exterior del MERCOSUR como una nueva variable en la relación	90
4. A modo de Conclusión	92
Notas y Referencias Bibliográficas	93

CAPITULO IV:

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: MULTIPLICACION Y DIVERSIFICACION

Por Graciela Zubelzú de Bacigalupo

Consideraciones preliminares	95
El protagonismo del área político-diplomática	96
La cuestión migratoria	100
La cooperación científico-tecnológica	101
El área económica-comercial	102
Los incipientes contactos a nivel interregional	104
Consideraciones finales	104
Notas y Citas Bibliográficas	107

CAPITULO V:

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA JAPON: EL ROL ASISTENCIALISTA EN NUESTRA AGENDA EXTERNA

Por Graciela Bonomelli

1. Consideraciones Preliminares	111
1.1. La visión monocognitiva de la política exterior argentina y su impacto sobre las relaciones bilaterales con Japón.....	111

1.2. El perfil economicista de la agenda externa japonesa	114
2. La agenda de política pública con Japón: sus temas prioritarios y tendencias	116
2.1. Convocando nuevamente a Japón: el Informe Okita II	121
2.2. La visita del Emperador de Japón: una mirada más allá del contenido protocolar	122
3.- Cambios y continuidades en la política exterior del Gobierno de Menem	124
4.- Consideraciones Finales	125
Bibliografía consultada	127
Notas y Citas Bibliográficas	128

CAPITULO VI:

DEFINIENDO UN PERFIL HACIA EL ESTE ASIATICO

Por Marcelo Javier de los Reyes

Introducción	131
Relaciones intergubernamentales	132
Relaciones económicas bilaterales	136
El desarrollo de la actividad privada y las inversiones	138
El transporte y las comunicaciones en función del comercio	140
La exportación de alimentos	141
Consideraciones Finales	143
Notas y Citas Bibliográficas	146

CAPITULO VII:

LAS REPERCUSIONES DEL CONFLICTO DE MEDIO ORIENTE EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

Por Magdalena Carrancio

Introducción	149
---------------------------	------------

1. Buenos Aires blanco de un segundo atentado	151
2. La Intervención argentina en el proceso de paz	152
3. Irán: ¿Víctima o victimario?	155
4. La gira “afectiva”	156
5. Reformulación de las relaciones con Yasser Arafat	158
6. Relaciones privilegiadas y fricciones con Israel	160
7. Los vínculos comerciales	161
8. Política Exterior Argentina en el marco de la ONU	165
Argentina miembro del Consejo de Seguridad	165
Argentina integrante de operaciones de paz	165
Argentina y la iniciativa Cascos Blancos	166
Consideraciones Finales	167
Citas y Notas Bibliográficas	169

CAPITULO VIII:

ARGENTINA Y AFRICA DURANTE LA SEGUNDA ADMINISTRACION MENEM

Por Gladys Lechini de Alvarez

Introducción	175
Africa del Norte	176
Africa Subsahariana	178
El Africa Austral: un área crecientemente relevante	180
Las prioritarias relaciones argentino-sudafricanas	181
El ámbito de las relaciones multilaterales	184
Relaciones estratégico militares	185
Nuevas formas de diplomacia: las Misiones de paz en Africa y los Cascos Blancos	188
Las relaciones comerciales	190
Reflexiones Finales	191
Anexo	193
Notas y Citas Bibliográficas	195

CAPITULO IX:

CONSENSOS MULTILATERALES Y DISENSOS BILATERALES EN EL REGIMEN ANTARTICO

Por Miryam Colacrai de Trevisán

Consideraciones iniciales	199
A. Los hechos que reflejan continuidad y profundización de la cooperación internacional en el régimen antártico.....	201
1. La participación argentina en los foros que integran el Sistema del Tratado Antártico.....	201
1.1. Reuniones Consultivas	201
1.2. Otras reuniones dentro del Marco del Sistema Antártico y en diversos foros multilaterales conexos	203
1.3. Un foro latinoamericano para la Antártida: Las Reuniones de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL)	205
2. Incremento y consolidación de la cooperación en Antártida.....	206
B. Los síntomas del disenso: algunas cuestiones álgidas en la relación bilateral argentino-británica	208
1. El tema de la “secretaría” del Tratado Antártico y la propuesta argentina	208
2. Cuestiones de pesca dentro del área de Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos	209
a- Notas para entender el centro de la disputa argentino-británica.	209
b- Sucesión de medidas unilaterales y profundización del disenso.	211
c- 1996: la política de “hechos consumados” se traslada al área de la Convergencia Antártida: el caso de la captura de buques pesqueros.....	211
d- La circulación de notas e información de respuestas cruzadas (argentino-británicas) en el ámbito de la CCRVMA	213
e- Avances en la negociación en el marco de la Reunión de Hobart	214
Consideraciones finales sobre algunos escenarios posibles.....	216
Notas y citas bibliográficas.....	218

CAPITULO X:

LA INCIDENCIA DEL CONFLICTO DE MALVINAS EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

Por Alfredo Bruno Bologna

Introducción	221
Primera Parte	222
La cuestion pesquera	223
Petróleo	224
Segunda Parte	
Propuestas expuestas durante la presidencia de Menem para la solución de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur	227
1. Arbitraje	228
2. Condominio	229
3. Estado libre asociado.....	230
4. Islas Aland.....	231
5. Iniciativa Walters	231
6. Independencia de las Islas Malvinas	236
Consideraciones Finales	238
Notas y Citas Bibliográficas	242

CAPITULO XI:

CHILE, EL NUEVO RUMBO DE LAS RELACIONES BILATERALES

Por Jorgelina Bragagnolo

Introducción	245
Argentina y Chile: las percepciones mutuas en el contexto de sus políticas exteriores.....	245
La integración como aspecto prioritario de las relaciones bilaterales	249
Los ruidos en la relación bilateral.....	252
Consideraciones Finales	255
Notas y Citas Bibliográficas	257

CAPITULO XII:

MERCOSUR: UNA VISION DE SU DINAMICA COMERCIAL

Por Elsa Marinucci

Consideraciones preliminares	261
Una visión de los acontecimientos del bloque en los últimos años.....	262
El MERCOSUR en un escenario de relaciones conflictivas:	
El tema automotriz y electrodomésticos	268
El MERCOSUR en marcha	271
El desempeño exportador	274
Un panorama de las relaciones comerciales Argentina-Brasil.....	276
Conclusión	279
Referencias y Notas Bibliográficas	280

CAPITULO XIII:

LA “MERCOSURIZACION” DE LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

Por María Alejandra Saccone

Introducción	283
Breve reseña de la historia de las políticas exteriores de Argentina y Brasil	285
Argentina, Brasil y las Cumbres de Presidentes del Mercosur.....	288
La construcción de la confianza.....	292
¿Mercosurización de la Política Exterior Argentina o incipiente coordinación de políticas exteriores?	295
Conclusiones	297
Notas y Citas Bibliográficas	299

CAPITULO XIV:

LA BUSQUEDA DE ARMONIZACION AMBIENTAL EN EL MERCOSUR

Por Miryam Colacrai de Trevisán

Consideraciones iniciales	303
--	------------

A. El lento camino hacia la armonización ambiental	304
1. Los primeros pasos	304
2. Reforzando conceptos y construyendo la arquitectura organizacional.....	308
3. El SGT 6 parece entrar en una nueva etapa: la relevancia de la discusión relativa al Instrumento Jurídico sobre Medio Ambiente	312
4. El Acuerdo Unión Europea-MERCOSUR y la cuestión ambiental	314
5. Perspectivas de la cuestión ambiental en el MERCOSUR y algunas apreciaciones críticas	314
Notas Bibliográficas	316
Anexo - “Directrices básicas en materia de Política Ambiental”	318

CAPITULO XV:

EL CRECIENTE PROTAGONISMO EXTERNO DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Por Miryam Colacrai de Trevisán y Graciela Zubelzú de Bacigalupo

Consideraciones preliminares	319
El contexto internacional y nacional como variables intervinientes en la explicación de algunos fenómenos subnacionales	321
La opción de la estrategia comercialista, la acción externa de las provincias argentinas y su relación con el Estado Nacional.	322
A modo de ejemplos	325
La acción internacional de las provincias desde la perspectiva de la legislación comparada	327
a) Internacional.....	327
b) El marco de las Constituciones Provinciales	328
c) El marco de la Constitución Nacional	329
Consideraciones Finales	331
Notas y Citas Bibliográficas	333
DE LOS AUTORES	335

Este libro,
se terminó de imprimir
en Febrero de 1998 en
TECNIGRAFICA
Iriundo 2095 - 2000 Rosario - Argentina