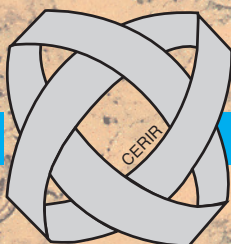


LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA 1998-2001 El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?

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

**Alfredo Bruno BOLOGNA
Graciela BONOMELLI
Anabella BUSO
Marta CABEZA
Magdalena GARRANCIO
Miryam COLACRAI
Lidia GATTI
Miryam GOMES SARAIVA
Gladys LECHINI de ALVAREZ
Daniel MAKLER
Carla OLIVA
Estanislao ZAWELS
Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO**

TOMO III



Ediciones CERIR - Rosario / Argentina

**LA POLITICA EXTERIOR
ARGENTINA 1998-2001
El cambio de gobierno
¿Impacto o irrelevancia?**

**LA POLITICA EXTERIOR
ARGENTINA 1998-2001
El cambio de gobierno
¿Impacto o irrelevancia?**

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. 987-96791-5-6

2001. 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: 54-341-4201231

2000 Rosario - Argentina

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

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Impreso y hecho en Argentina. Printed and Made in Argentina.

Diseño de tapa: *Arquitecta Patricia Lechini.*

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA 1998-2001. EL CAMBIO DE GOBIERNO ¿IMPACTO O IRRELEVANCIA?

SUMARIO

Prólogo

Introducción

PRIMERA PARTE

ARGENTINA Y SUS RELACIONES BILATERALES PRIORIDADES DE LA AGENDA EXTERNA

CAPITULO I: Las relaciones argentino – americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos.
Anabella Busso

CAPITULO II: Brasil y Argentina nos años 90: dez anos de política externa.
Miriam Gomes Saraiva

CAPITULO II: Malvinas: el final de la política de seducción.
Alfredo Bruno Bologna

LAS ÁREAS SECUNDARIAS

CAPITULO IV: La Política Exterior Argentina hacia Japón: la continuidad en la ausencia de nuevas propuestas.
Graciela Bonomelli

CAPITULO V: La valoración del mercado como núcleo de la política hacia China.
Carla Oliva

- CAPITULO VI:** Argentina ante Europa Central y Oriental. Continuidad y rutina en lo político - diplomático- necesidad de acciones en la económico - comercial.
Graciela Zubezú
- CAPITULO VII:** Africa desde Menem a De la Rúa: Continuidad de la Política por impulsos.
Gladys Lechini
- CAPITULO VIII:** Señales de una Política activa: Argentina y los países de Medio Oriente y el Norte de Africa.
Magdalena Carrancio

SEGUNDA PARTE

ARGENTINA Y LA INTEGRACIÓN

- CAPITULO IX:** La Unión Europea y la República Argentina: una agenda en clave económica.
Marta Cabeza
- CAPITULO X:** El nuevo relanzamiento del MERCOSUR: ¿Avances o estancamiento del proceso de integración?
Daniel Makler

TERCERA PARTE

ARGENTINA Y SU PARTICIPACIÓN EN REGÍMENES INTERNACIONALES

- CAPITULO XI:** La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias. Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales.
Miryam Colacrai
- CAPITULO XII:** El protagonismo argentino en la diplomacia bilateral.
Estanislao Zawels

CAPITULO XIII: El mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.): los casos de denuncia contra la Argentina.
Marta Cabeza

CAPITULO XIV: El compromiso argentino en el establecimiento de la Corte Penal Internacional.
Lidia Gatti

Abstracts

De los autores

Indice Analítico

PROLOGO

El Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) presenta el tercer tomo del Programa de Seguimiento de la Política Exterior Argentina abarcando el período 1998-2001, el cual incluye los últimos años de la gestión del presidente Carlos Menem y los primeros de la administración del presidente Fernando De la Rúa.

Este tercer tomo agrega la participación de autores invitados por el CERIR a quienes queremos expresar nuestro agradecimiento. Además de las tradicionales relaciones bilaterales se ha apuntado, acorde con los nuevos tiempos, a la profundización del análisis respecto al accionar multilateral de nuestro país. En esta dirección, una sección de la obra aborda problemas vinculados a la integración y otra a la participación argentina en regímenes internacionales.

Queremos agradecer al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) dada la condición de investigadores y becarios de esa institución de gran parte del equipo del CERIR. También nuestro reconocimiento por los subsidios recibidos tanto del CONICET como del Programa 202 de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Rosario, que han facilitado el desarrollo de nuestro programa de investigación.

Finalmente, nuestro agradecimiento va dirigido a las licenciadas María Victoria Borsini y Natalia Bologna por el apoyo operativo brindado desde las oficinas del CERIR.

Alfredo Bruno Bologna
Director Ejecutivo

INTRODUCCIÓN

El libro que se presenta es la tercera obra del equipo de investigación del CERIR en la que se muestran los avances en el Programa de Investigación sobre el Seguimiento de la Política Exterior Argentina.

El mismo es el resultado de un esfuerzo colectivo, en el que además de sumarse proyectos de investigación individuales, se apunta a construir una masa crítica de producción grupal sobre variados aspectos de la política exterior argentina y, en este caso particular, incorporar al análisis la variable cambio de gobierno. En este tercer volumen se cuenta también con la contribución de especialistas externos que no pertenecen al equipo de investigación del CERIR, pero con los cuales se han compartido diversas actividades académicas. Por tanto agradecemos especialmente los aportes de Miriam Gomes Saraiva, profesora de la Universidade Estadual do Rio de Janeiro y de Estanislao Zawels, miembro del cuerpo diplomático argentino

Al igual que en las obras anteriores se ha continuado con la idea de no limitar el espectro de análisis a aquellas cuestiones seleccionadas como prioritarias por un gobierno determinado -aún reconociendo la existencia de relaciones privilegiadas con algunos actores gubernamentales- para desarrollar una mirada abarcativa que permita, en un escenario de desafíos continuos y globales, detectar “inacciones” y “debilidades” que, de ser modificadas, contribuirían a optimizar la inserción argentina.

De esta manera, cada uno de los integrantes ha continuado y avanzado en su línea de investigación compartiendo criterios en un proyecto común, esto es, el estudio de la política exterior argentina en sus varias dimensiones, desagregando en lo posible la caracterización de los múltiples actores intervinientes. Estos aportes provenientes de cada uno de los temas abordados, a los cuales consideramos como estudios de aspectos específicos de Política Exterior Argentina, ofrecen la posibilidad de trazar ciertos hilos conductores o tendencias de la acción externa de nuestro país en su conjunto. A la vez, este tipo de perspectiva permite determinar los diferentes grados de relevancia de los temas, descubrir áreas con mayor dinamismo y otras a las que no se les presta la debida atención, contribuyendo así a evaluar a la política exterior en sus logros y en sus limitaciones y debilidades.

Los trabajos desarrollados giraron en torno a una serie de inquietudes del equipo de investigación vinculadas tanto a situaciones coyunturales, cual el cambio de gobierno y de partido político, como a cuestiones más profundas referidas a la posibilidad de construir políticas de Estado para algunos temas o la conveniencia de profundizar aspectos de la participación argentina en regímenes internacionales. De tal forma el libro fue estructurado acorde con el seguimiento de tres amplios núcleos de cuestiones: el nivel de las relaciones bilaterales, la integración y los regímenes internacionales.

Con respecto a las relaciones bilaterales, el estudio de la vinculación con los Estados Unidos da cuenta del peso específico de Washington para Buenos Aires, en función de las cuestiones diplomáticas, económicas y de seguridad abordadas en el trabajo de Anabella Busso. En éste se sostiene como conjetura central que, a pesar de la continuidad, la acción externa de la Argentina durante el gobierno de la Alianza se ha visto afectada en mayor medida por cuestiones domésticas en comparación con el peso que dichos temas tuvieron a lo largo de la administración Menem. Analiza, entonces, las modificaciones políticas y económicas producidas a nivel nacional y los cambios acontecidos en Estados Unidos que afectaron el marco sistémico, con el objetivo de caracterizar el contexto político, económico e internacional en el que se concretó el traspaso de una gestión a otra, a la vez que refiere a la estructura teórico-conceptual utilizada para el estudio de relación bilateral.

El estudio sobre Brasil, como contribución externa de Mirian Saraiva, no trata la política exterior de Argentina hacia el socio mayor del MERCOSUR, sino que constituye un aporte comparativo que abarca los últimos diez años. Así, considera en primer lugar la percepción por parte de ambos países del orden internacional y de sus respectivas inserciones, destacando las posiciones argentina y brasileña en relación a los Estados Unidos, el comportamiento en lo atinente a cuestiones de seguridad y las tesituras frente a la cuestión regional, mostrando las dificultades de articulación entre ambos en el campo de la política internacional.

La cuestión Malvinas es incluida en el marco de las relaciones bilaterales por tratarse de un área central en la agenda con Gran Bretaña y a su vez constituir un tema supersensible y prioritario en la propia agenda de política exterior argentina. Así el capítulo de Alfredo B. Bologna presenta tanto un resumen de logros, fracasos y temas pendientes de solución de la Administración Menem, como las referencias que sobre la cuestión aparecen en diversos documentos emitidos por la Alianza UCR-Frepaso y algunas consideraciones sobre lo actuado durante la presidencia de De la Rúa.

A continuación, bajo el subtítulo "Las áreas no prioritarias: entre los impulsos y la rutina", cinco trabajos dan cuenta de los vínculos bilaterales con Japón, China, los estados de Europa Central y Oriental, y de África y Medio Oriente, cuyas autoras comparten la crítica a la ausencia de diseños o predominio de acciones rutinarias, esporádicas, marginales o miradas sesgadas, en función de intereses muy puntuales. En el capítulo de Graciela Bonomelli se en-

fatiza la tradicional visión monocognitiva “atlánticodependiente” de la política exterior argentina y en consecuencia el bajo perfil de las relaciones con Japón y su escasa consideración en la agenda externa. También remarca la orientación predominantemente asistencialista de la relación, la cual queda de manifiesto en la solicitud por parte de la Argentina de asistencia técnica no reembolsable y créditos.

Graciela Zubelzú aborda los vínculos con los países de Europa Central y Oriental y diferencia dentro de este conjunto a las relaciones bilaterales de la Argentina con Rusia, basándose en la necesidad de analizarlas con mayor detalle en función del propio peso de Moscú en el sistema de posguerra fría y de la mayor densidad de temas presentes en la agenda bilateral. Las relaciones con los demás países presentan un alto grado de heterogeneidad dada por variadas circunstancias y factores, entre los que se destaca el rol de algunas colectividades de esos orígenes en la Argentina.

El estado de las relaciones político-diplomáticas con China y la búsqueda del incremento de los intercambios comerciales como eje del acercamiento argentino son analizados por Carla Oliva. La autora también considera las posibilidades de cooperación bilateral en diversos foros como Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio, a partir del futuro ingreso chino e incluso la vinculación China – MERCOSUR

Gladys Lechini califica las acciones externas argentinas hacia los estados del continente africano como una “política por impulsos”, caracterizada por un muy bajo perfil y un proceso decisorio más vinculado a cuestiones de rutina y a la ausencia de diseños y estrategias. Las acciones fueron selectivas, orientadas hacia los estados de Africa del Norte, Sudáfrica y recientemente Nigeria, mostrando continuidad entre los dos gobiernos. El supuesto criterio comercialista fue acompañado por débiles relaciones políticas con los destinatarios de las exportaciones argentinas a mercados nada despreciables en la región. En el trabajo se toma nota además, del recientemente firmado Acuerdo Marco para la creación de un Area de Libre Comercio entre el MERCOSUR y Sudáfrica

En lo que respecta a Medio Oriente y Norte de Africa, Magdalena Carrancio destaca tanto la mayor moderación en el manejo de las sensibles cuestiones políticas con algunos de los países de la región, así como los esfuerzos para consolidar y recomponer vínculos comerciales, en los últimos años de la gestión de Menem. También analiza la posición argentina en Naciones Unidas respecto a cuestiones relacionadas con el conflicto árabe-israelí y las contribuciones realizadas en el marco de las **Operaciones de Mantenimiento de la Paz** en la región y bajo el **Programa Cascos Blancos**.

En la sección referida a Política Exterior e Integración, se analizan dos casos puntuales, independientemente que en diversos aportes incluidos en el nivel bilateral ya caracterizado se reflexione respecto a variantes y alternativas vinculadas a la problemática de la integración. El desempeño del MERCOSUR es considerado por Daniel Makler en función de las asincronías entre Argentina y Brasil

que llevaron a proponer su relanzamiento, demostrando que la existencia de antecedentes de compromisos similares en etapas anteriores podría estar situando al proceso de integración en una nueva formulación de buenas intenciones más que ante una nueva etapa de consolidación y profundización. El autor remarca la necesidad de consolidar y profundizar el MERCOSUR en los plazos necesarios para participar adecuadamente en otros procesos de integración continental e interregional.

En tanto, en el trabajo de Marta Cabeza se estudian los aspectos comerciales y de inversiones entre la Argentina y la Unión Europea, destacando la dependencia de las negociaciones MERCOSUR-UE del avance en las conversaciones MERCOSUR-ALCA. También se remarca la centralidad y continuidad del reclamo respecto a la disminución del proteccionismo agrícola, tanto en la administración Menem como en la de De la Rúa y el ofrecimiento por parte de la Unión Europea de un ámbito de diálogo político.

Los últimos capítulos de esta obra están referidos al desempeño de la Argentina en regímenes internacionales que presentan un grado diverso de consolidación y refieren a temáticas variadas. El trabajo de Miryam Colacrai aborda la política exterior argentina respecto a la cuestión antártica enmarcada en la fortaleza del régimen antártico que condiciona las políticas nacionales y que con su poder "cooptivo" atrae e incorpora a los estados al régimen, fortaleciendo así su legitimidad. Señala especialmente que la atención argentina en los últimos años se ha concentrado en la posibilidad de convertirse en el Estado sede de la Secretaría del Tratado Antártico.

Por su parte, Estanislao Zawels analiza el protagonismo argentino en tres temas, la paz y seguridad internacionales - a través de la actuación en el Consejo de Seguridad y sus instrumentos-, los esfuerzos de concertación en lo referido al proceso del Cambio Climático y de la Bio-diversidad y el ámbito de los derechos humanos con especial referencia a la constitución de la Corte Penal Internacional.

En el trabajo de Lidia Gatti se señalan, en primer lugar, los antecedentes de la Corte Penal Internacional y las provisiones generales del Estatuto de Roma, particularmente, la competencia de la Corte en razón de la materia y de las personas. Se destaca, además, el apoyo brindado por la República Argentina al proceso de preparación y establecimiento de esta instancia jurídica internacional. Finalmente, se consideran brevemente los cambios acaecidos en la sociedad internacional por el proceso de globalización que propiciaría la constitución de esta corte permanente, independiente y complementaria de las jurisdicciones nacionales.

Por último, el capítulo de Marta Cabeza caracteriza el funcionamiento del Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), analizando los casos en que la Argentina intervino, como demandada o como demandante. También plantea como un hecho paradójico que en el caso de los textiles, el conflicto entre los Estados miembros del MERCOSUR ha debido ser llevado al ámbito de la OMC, dada la imposibilidad de resolverlo a través del propio mecanismo de solución de controversias comerciales.

De la lectura y comparación de los trabajos expuestos puede trazarse una línea de continuidad en la política exterior de ambos gobiernos, aunque el período de gestión del gobierno actual sólo permita avanzar algunas consideraciones provisionales.

Entre los elementos de continuidad sobresalen el mantenimiento de las áreas consideradas prioritarias: esto es, las relaciones con los Estados Unidos, la Unión Europea y el Mercosur, así como el bajo perfil del resto de las cuestiones donde se mantuvo una política rutinaria, en términos generales, mereciendo destacarse como un logro de negociación la Secretaría del Tratado Antártico que asumirá Argentina.

Sin embargo se pueden anotar algunas diferenciaciones, como señala Busso al remarcar el impacto mayor de las cuestiones domésticas en la política exterior referidos al contenido de las acciones y en la relación con Estados Unidos. También, el peso de factores internos —en especial los de carácter restrictivo— es señalado como nota distintiva en algunos de los trabajos referidos a las áreas de prioridad secundaria.

Otro tema que adquirió mayor centralidad durante la gestión de Rodríguez Giavarini, esta vez en función de demandas externas, fue la puja entre la participación argentina en el ALCA, con o sin MERCOSUR, hecho que llevó a no pocas disputas intraburocráticas entre el Ministerio de Economía y el de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y fundamentalmente entre los Ministros respectivos.

En tanto, la actual gestión adopta un enfoque diferente sobre la cuestión Malvinas al adoptar o privilegiar un enfoque jurídico-político, buscando de manera tajante la exclusión de los kelpers como una de las partes en las negociaciones con Gran Bretaña.

Asimismo —más vinculado a variables personales— también existen notables diferencias entre los estilos de Menem-Di Tella y De la Rúa-Rodríguez Giavarini. En este sentido es notorio un cambio general de estilo originado en la propia personalidad del Ministro de Relaciones Exteriores que imprime a su gestión un sesgo de medida, que se observa por ejemplo en la decisión de la Cancillería de apostar a una relación política más armónica con Brasil, al procurar desbarbar frecuentes controversias comerciales.

El escaso número de embajadores políticos designados y el nombramientos en sedes diplomáticas claves de prestigiosos embajadores de carrera también marcan un contraste con la etapa Di Tella.

Finalmente, los sucesos del 11 de setiembre pasado están marcando un cambio notable en las variables sistémicas, condicionando en mayor o menor medida, las políticas exteriores de todos los Estados. De esta manera, es de esperar que en la segunda mitad de la gestión de Rodríguez Giavarini se observen ajustes acordes con las nuevas circunstancias.

CAPITULO I

Las relaciones argentino-americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De La Rúa Entre la continuidad y los condicionantes domésticos

Anabella Busso

Las relaciones argentino-americanas fueron uno de los temas más destacados y debatidos de la política exterior argentina (PEA) durante la gestión de Carlos Menem. En este contexto el cambio de gobierno despertó especial interés para el estudio de los vínculos con EE.UU. debido a las expectativas que la llegada al poder de la Alianza UCR - FREPASO despertó en la sociedad argentina la cual, a la luz de los datos que mostraban las encuestas, esperaba un giro significativo de las políticas públicas establecidas por el gobierno anterior. A pesar de dichas expectativas, un seguimiento más minucioso de lo acontecido durante la campaña electoral y durante los primeros quince meses de gobierno del Presidente De la Rúa me conduce a conjeturar que el ámbito de *la política exterior (PE) estará caracterizado más por la continuidad de sus aspectos esenciales que por los cambios y, en este marco, los vínculos con EE.UU. no constituirán una excepción que ponga a prueba la regla. Sin embargo, considero que la acción externa de la República Argentina durante el gobierno de De la Rúa se verá afectada en mayor medida por cuestiones domésticas (crisis económica, ausencia de liderazgo y amenazas a la gobernabilidad) en comparación con el peso que dichas cuestiones tuvieron a lo largo de la administración Menem.*

En ese sentido, considero que para un examen sobre el impacto del cambio de gobierno en la PEA hacia Washington resulta útil reseñar las modificaciones políticas y económicas producidas a nivel nacional y los cambios acontecidos en EE.UU. que afectaron el marco sistémico, con el fin de caracterizar el contexto político, económico e internacional en el que ocurre el traspaso de una gestión a otra. Además, como este artículo es parte de un proyecto de seguimiento de la PEA y, en este caso particular de las relaciones con EE.UU., se revisará si el valor explicativo de los conceptos utilizados en la investigación sobre el vínculo bilateral durante la administración Menem se mantiene en el gobierno de la Alianza UCR - FREPASO. Finalmente, trataré de sistematizar los datos más importantes de la dimensiones político – diplomática, económica y estratégico – mi-

litar del período 1998/2000 a los fines de sustentar la hipótesis de trabajo y de mantener una continuidad con el estilo de las publicaciones anteriores. En este contexto debo aclarar que dada la envergadura de la relación con EE.UU. en el conjunto de la PEA la información suministrada en el presente trabajo está lejos de ser exhaustiva, pero a pesar de ello es abundante y genera un doble efecto: a la vez que mejora la base empírica de la investigación incrementa la densidad del artículo afectando la posibilidad de una lectura amena.

Revisando el marco teórico

En este trabajo se señala una línea de continuidad en cuanto al contenido de la PEA hacia Washington entre los gobiernos de Menem y De la Rúa, mientras que las diferencias se concentran principalmente en el estilo. Consecuentemente, los conceptos que formaban el marco teórico para el análisis del período anterior continúan siendo útiles para abordar la vinculación con los EE.UU. durante el gobierno de la Alianza. Sin embargo, en la introducción conjeturé que, a pesar de esta continuidad, *la acción externa de la República Argentina durante el gobierno de De la Rúa se verá afectada en mayor medida por cuestiones domésticas (crisis económica, ausencia de liderazgo y amenazas a la gobernabilidad) en comparación con el peso que dichas cuestiones tuvieron a lo largo de la administración Menem*. Esta caracterización conlleva la necesidad de complementar el marco teórico. Por tal motivo haré una breve referencia a los conceptos que venía utilizando y que considero continúan siendo útiles para el estudio de la PEA hacia Washington a la vez que incorporo o enfatizo aportes teóricos que resaltan la necesidad de analizar la influencia de la política doméstica sobre la PE, principalmente en los gobiernos democráticos, y la importancia de los liderazgos sobre la PE en las épocas de crisis.

Como afirma Milner, los paradigmas tradicionales de las RR.II -realismo y liberalismo institucional- han ignorado un punto central de la disciplina: la política doméstica. Para entender los grandes temas de las RR.II, como las probabilidades de paz, las fuentes del conflicto y la posibilidad de cooperación entre los estados, los teóricos de esta especialidad deben incorporar un análisis sistemático de la política doméstica a su campo de estudio. El fin de la Guerra Fría y la propagación de la democratización parecen dar a entender que *la política doméstica es un requisito "sine qua non" para que las RR.II tengan tanto habilidad predictiva como relevancia política*. Por otra parte, la sola atención de las relaciones interestatales es insuficiente por no considerar a los actores no gubernamentales. (MILNER, 1999: 119-120)

Por su parte Michael McFaul sostiene que *en democracia* los estados no tienen objetivos de PE. Más bien son los líderes políticos, los partidos y los grupos de interés los que tienen metas de PE. Bajo ciertas condiciones, todas esas fuerzas pueden apoyar un propósito único, pero en otro momento los mismos grupos pueden tener visiones conflictivas acerca de los objetivos a nivel externo

e, inclusive, ellos pueden sustentar los mismos objetivos de PE por diferentes razones y no acordar en torno a los instrumentos adecuados para alcanzarlos. Consecuentemente *la PE que eventualmente resulta es un producto del debate, la lucha política, las prácticas electorales y la capacidad de cabildeo de los grupos de interés más importantes.* (McFOUL, 1999: 393)

A pesar que las variables que no están vinculadas directamente a los atributos de poder del Estado no son tenidas en cuenta por el Realismo, ciertas conductas de los estados parecen estar *prima facie* más allá de los objetivos de este paradigma. Por ejemplo, durante los períodos de cambios rápidos en el sistema internacional, los cálculos racionales del interés nacional devienen crecientemente difíciles. En forma similar, los resultados de situaciones únicas como las crisis o los cambios inesperados son complejos de explicar desde la perspectiva realista justamente porque en las condiciones de alta incertidumbre las ideas y los actores asociados con ellas pueden jugar un rol mucho más determinante. De ahí la importancia de complementar los enfoques tradicionales con perspectivas suplementarias que examinen el rol que las ideas domésticas, las instituciones, la burocracia y las fuerzas sociales pueden tener en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos externos. (McFOUL, 1993: 395-396)

Además, siguiendo a Hermann y Hagan, el contexto de pos - Guerra Fría es más ambiguo y, en ese marco, *las perspectivas de los líderes que participan de la toma de decisiones en PE* pueden tener más influencia en lo que el gobierno hace. Por otra parte, como los límites internacionales sobre la PE han devenido más flexibles e indeterminados, la preocupación por los temas domésticos se ha incrementado. Los especialistas en RR.II comenzaron a hablar sobre las diferentes clases de estados (democracias, democracias en transición, autocracias), pero también sobre cómo las presiones de las políticas domésticas pueden ayudar a definir el Estado (fuerte, débil; estable, inestable; cohesivo, fragmentado; satisfecho, revisionista). Estos autores también enfatizan que los líderes gubernamentales tienen algunas opciones en los roles que sus estados juegan en la política internacional (palomas, halcones; involucrados, aislacionistas; unilateralistas, multilateralistas; regionalistas, globalistas; pragmáticos, radicales). Estas disparidades predeterminan diferentes clases de reacciones dentro de la arena internacional. De ahí la importancia de recuperar los estudios sobre la relación entre el liderazgo y la toma de decisiones en PE y, en nuestro caso, las características de los gobiernos de coalición compuestos por líderes con diferentes intereses. (HERMANN Y HAGAN, 1998)

Resumiendo, hasta aquí se puede afirmar que la República Argentina en la actualidad es un país democrático que aún enfrenta problemas en la calidad de algunas de sus instituciones tal como ocurre en las democracias en transición, cuyo gobierno está constituido por una coalición gobernante con dificultades para alcanzar consenso sobre el conjunto de las políticas públicas y una evidente ausencia de liderazgo, en un contexto de fuerte recesión económica y crecientes demandas sociales, donde los actores sociales y económicos reclaman por sus intereses haciendo uso de distintos instrumentos de acuerdo a sus cuotas de po-

der y poniendo en evidencia un deterioro de la cohesión del Estado. Todo esto en un marco internacional de creciente globalización e incremento del poder de los actores económicos no gubernamentales. Estas características tienen, como es de esperar, un fuerte impacto sobre la PEA y sobre las relaciones con Washington.

En concordancia con estos enfoques teóricos presentados más arriba evaluo conveniente continuar utilizando gran parte de los conceptos en los que se basó este programa de investigación en tanto y en cuanto estos permiten una articulación adecuada de elementos exógenos y endógenos.

En primer lugar, entiendo a la *política exterior* como "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". (RUSSELL, 1990: 255)

En segundo lugar, desde nuestra perspectiva una de las líneas de continuidad marcada por el gobierno de la Alianza se refiere a la decisión de mantener las relaciones con EE.UU. dentro del marco político global positivo, que denominamos *macro - relación bilateral*¹ (ESCODÉ, 1991) el cual se constituyó sobre un conjunto de valores ligados a la PE que, según la administración Menem, eran compartidos por Washington y actuaban como cimientos de la relación (defensa de la paz y la seguridad internacionales; no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vehículos lanzadores; consolidación del sistema democrático y el respeto a los DD.HH., reforma económica argentina -apertura a las inversiones extranjeras y disminución de las barreras al comercio-). Además, y en este caso tal como ocurrió durante el segundo gobierno de Menem, la relación con Washington se mantendrá ordenada en torno a las *micro - relaciones bilaterales*. (ESCODÉ, 1991) Por tal motivo, la agenda entre ambos países durante el gobierno de la Alianza se conformará sobre cuestiones específicas con un perfil marcadamente técnico. Consecuentemente, temas como cielos abiertos, telecomunicaciones, libre comercio, lucha contra la corrupción, modalidades para controlar el

1 Según Carlos Escudé, 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 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 la de la más poderosa. Una buena relación macro dependerá de la parte débil en el sentido de ajustar sus objetivos a los de la gran potencia regional, pues la macro política exterior de aquella será un dato dado. En cambio las buenas relaciones micro dependerán de ambas parte por igual. Y es en ese ámbito donde se juegan los intereses importantes del país más débil, razón por la cual no debe hacerse concesiones gratuitas.

lavado de dinero etc, serán *issues* de nuestra agenda con Washington. Esta continuidad también se caracteriza por la denominada *densidad* de las relaciones bilaterales², motivo por el cual sostengo que los vínculos argentino – americanos continuaron -y continuarán- siendo densos, tanto en los aspectos positivos como en los negativos. Esto significa que hoy existen más lazos no gubernamentales: comercio, inversiones, intercambios culturales, transporte, telecomunicaciones, contratos, acuerdos, obligaciones y planes. (TULCHIN, 1996) Sin embargo, las relaciones normales involucran mayor densidad y mayor presencia de actores privados y, en ocasiones, esta situación genera negociaciones difíciles que dejan en claro que una buena macro – relación bilateral no garantiza la ausencia de problemas a nivel de las micro - relaciones bilaterales.

Por otra parte, el reconocimiento de que la *agenda bilateral* continuará caracterizada por las micro - relaciones bilaterales implica que la conformación de la misma es, y será, consecuencia de las necesidades y de los problemas del conjunto de las políticas públicas del Estado - Nación (económica, de defensa, exterior, etc.) y de su interrelación con el medio interno y externo, y no únicamente el resultado de las influencias del sistema internacional o las variables externas.

Por otra parte, en este trabajo se privilegia el concepto de *agenda internacional* sobre el de interés nacional. El último concepto se utiliza al mismo tiempo como un instrumento de análisis y como un componente de la PE. En la práctica, sin embargo, resulta mucho menos útil el primero de estos significados, mientras que los estadistas parecen no poder prescindir de él en el segundo. Sin desconocer la importancia que algunos sectores políticos, diplomáticos y analistas continúan otorgándole a este concepto, a pesar de las crecientes críticas metodológicas que el mismo recibe desde los setenta, adopté en su reemplazo el concepto de agenda internacional por varios motivos.

En primer lugar, la idea de agenda refleja con más claridad las características del mundo actual. Éste es cada vez más transnacional, más interdependiente, más complejo y en él se incrementan los actores gubernamentales y no gubernamentales que buscan la satisfacción de sus aspiraciones en el frente externo y que, de hecho, provocan que los intereses nacionales se vuelvan cada vez más sectorializados, desagregados y específicos, siendo sólo posible englobarlos en una agenda internacional y no en una noción abstracta de interés nacional. Tres rasgos han sido señalados, entre otros, como esenciales a la nueva agenda en torno a la cual se estructurará la competencia y la articulación internacional de los países: su carácter más diversificado, menos jerarquizado y más entrelazado que antes. (TOMASSINI, 1991)

Otro elemento para el análisis de las relaciones argentino-americanas durante el segundo mandato de Menem y que se mantiene para el gobierno de la

2 Según Tulchin, la densidad de las relaciones internacionales se refiere a la frecuencia y la variedad de las interacciones. Que las relaciones entre dos naciones son más densas significa que son muy frecuentes y están compuestas por diferentes clases de interacciones.

Alianza está ligado a la macro PE de los EE.UU.: su perfil altamente *interméstico*. Esta particularidad crecientemente importante en las acciones externas de EE.UU. puede rastrearse en la historia de la PE americana. En ocasiones fue exaltada con el sustento del *excepcionalismo americano* y la importancia del “ideal nacional” como guía de la PE. En otras, fue atenuada por el predominio realista y la tradicional recomendación de separar la política doméstica de la internacional y la idea de que esta última debía guiarse por “el interés nacional”. Con el incremento de la interdependencia y la globalización la influencia de los temas domésticos sobre las cuestiones internacionales se instaló como la tendencia predominante.

Frank Klingberg ya nos señaló hace años que la PE americana se caracteriza por un movimiento pendular entre períodos de extroversión -esto es cuando EE.UU. orienta su atención y su energía hacia el extranjero- y la introversión caracterizados por la concentración del gobierno en las cuestiones domésticas. (KLIMBERG, 1983)

Justamente una de las explicaciones sobre el triunfo de Clinton es que captó el deseo de la sociedad americana de que sus líderes pusieran atención en los temas internos. Como afirma Pastor, la fórmula de la administración Clinton fue *borrar la línea entre los temas internos y los internacionales*. A partir de ese momento la dirección de la PE tuvo siempre como horizonte los temas que tenían que ver con las preocupaciones políticas e intereses al interior de la frontera de los EE.UU., droga, crimen y empleo son ejemplos claros de una agenda de campaña que fue, y aún es, absolutamente *interméstica*. Desde un punto de vista operativo, para evaluar cuándo y cómo responder a una crisis internacional la administración aplicó cálculos políticos domésticos. Fue justamente este hecho el que contribuyó a elevar la ya existente influencia de los medios de comunicación, los grupos de interés, tanto étnicos como de negocios, en las decisiones de PE al mismo nivel que podían hacerlo sobre cuestiones domésticas. (PASTOR, 1996).

Esta tendencia ha ejercido una notable influencia en las relaciones bilaterales con Argentina porque: a- hace que la PE americana sea cada vez más intrincada y, consecuentemente, más difícil de comprender por parte de otros actores internacionales; b- institucionaliza como política oficial una tendencia preexistente como es el creciente poder de los actores no gubernamentales domésticos americanos sobre la PE; c- complejiza el proceso de toma de decisiones a la vez que dificulta la identificación de quiénes son los actores que podrían tener intereses comunes con la Argentina sobre un tema puntual de nuestra agenda externa. Dicho en otras palabras, cada vez es más laborioso identificar nuestros “posibles” aliados americanos en el amplio espacio de los actores no gubernamentales y más complejo aún desmarañar la red de contactos oficiales y no oficiales que los mismos mantienen con las distintas agencias gubernamentales del enorme Estado americano. Consecuentemente, las micro - relaciones bilaterales son cada vez más permeables a los intereses de múltiples actores privados y más problemáticas para ser manejadas exitosamente por los actores estatales, y más aún en

nuestro caso, donde el gobierno nacional evidencia dificultades en la elaboración de consenso en la coalición gobernante, ausencia de liderazgo y amenazas a la capacidad de gobernabilidad.

Actualmente, la administración de George W. Bush pretende atenuar la influencia de los actores domésticos sobre la PE concentrando mayor poder de decisión en el Estado, esto es en los hacedores de PE. Si bien éste es un dato a tener en cuenta porque intenta corregir la tendencia vigente durante el gobierno de Clinton, lo cierto es que podrá atenuarla, pero difícilmente anularla; ya que ha adquirido un carácter estructural y lo que ocurrirá en última instancia es que serán otros los grupos que ejerzan presión, pero difícilmente se disminuirán las influencias domésticas.

Caracterización del contexto político doméstico e internacional: su influencia en la PEA hacia Washington

Con el fin de contextualizar adecuadamente el análisis considero necesario un repaso de los datos más significativos en torno a tres cuestiones que refieren tanto a situaciones internas como internacionales: a- el estado de la relación bilateral al momento en que De la Rúa llega al gobierno; b- las acciones más destacadas de los miembros de la Alianza durante la campaña electoral y en el primer año de gobierno y c- los cambios de orden sistémico y su incidencia en las cuestiones domésticas.

a- Las condiciones de las relaciones bilaterales al final de la administración Menem

La imagen de Argentina en los EE.UU. ha cambiado en una dirección positiva y, más aún, si se la analiza desde un punto de vista histórico. En este marco, la política de alineamiento y la personalidad de Menem fueron temas decisivos. Tal como lo expresara Dobbins “vemos tres cambios importantes en los que el Presidente Menem ha jugado un papel decisivo: uno es la consolidación de la democracia y los mercados libres en Argentina; el segundo es el avance en el proceso de integración en el Cono Sur y, el tercero, la transformación radical en la calidad de las relaciones con los EE.UU. y con América Latina. En todas esas áreas, el Presidente Menem fue clave”.³

De acuerdo a los resultados obtenidos en investigaciones anteriores, los vínculos con Washington han sufrido un cambio estructural que está ligado tanto a las acciones domésticas de Argentina y su PE como a las características del orden de pos - Guerra Fría. En este contexto, los conceptos de soberanía y autonomía ligados a la noción de Estado Nación westfaliano⁴ se han modificado profundamente. Ningún Estado de nuestra región es suficientemente independiente

3 Diario “*La Nación*”. Buenos Aires, 11 de enero de 1999.

4 Para este tema ver la obra de Held, David, (1997) *La Democracia y el Orden Global*. Editorial Paidós. Barcelona.

para fijar sus políticas domésticas en tanto el límite entre lo interno y lo externo se ha desvanecido, a la vez que se ha incrementado el peso político de los actores no gubernamentales. Esta característica de tipo estructural es válida tanto para el gobierno de Menem como para el de la Alianza. De ahí que en múltiples ocasiones a lo largo de 1999, diferentes funcionarios en Washington manifestaran su deseo, y adelantaron su convicción, de que no se presentarían cambios profundos en el vínculo bilateral a partir de la administración de la Alianza.

b- Las acciones más destacadas de los miembros de la Alianza durante la campaña electoral y en el primer año de gobierno

Las acciones en la campaña electoral y a lo largo del primer año de gobierno mostraron que, a medida que el tiempo transcurría, se acentuaba la tendencia a privilegiar la continuidad por sobre el cambio en lo que se refiere a las relaciones con EE.UU.

Uno de los primeros datos a tener en cuenta es de 1997 cuando el Presidente Clinton visitó nuestro país. En aquella ocasión los miembros de la oposición UCR - FREPASO mostraron un cambio de actitud fundamental con respecto a lo que había sido la visita del ex - Presidente George Bush. En primer lugar, hicieron fuertes gestiones para ser recibidos por Clinton y manifestarle su posición al respecto de algunos temas, a la vez que marcaron las coincidencias entre la postura de Clinton sobre la cuestión social y la sostenida por ellos dado su perfil social demócrata. En segundo lugar, Carlos "Chacho" Álvarez participó enfáticamente de estas actividades, mientras que durante la visita de Bush había solicitado -en su carácter de diputado- declararlo persona no grata. Esta situación ponía de manifiesto que tras el triunfo de la Alianza en las elecciones parlamentarias, la visión de la oposición se modificaba porque percibían su llegada al Poder Ejecutivo como una alternativa posible y comenzaban a evaluar las diferencias entre ser oficialismo y ser oposición.

A lo largo de la campaña electoral, marcada por la crítica al gobierno de Menem sobre temas como la corrupción, la ausencia de políticas sociales, la falta de independencia del poder judicial, el alineamiento automático etc., fueron apareciendo datos que mostraban la intención de la Alianza de inaugurar un nuevo estilo en las relaciones con Washington, menos ampuloso y personalista que el de Menem, aunque sin cambios profundos. Entre ellos podemos mencionar la insistencia del gobierno en marcar la continuidad de la política de convertibilidad, el compromiso con la lucha contra la corrupción, la reaparición de la idea de relaciones maduras (utilizada por el ex - Canciller Caputo) y la presentación de los principales actores políticos de la Alianza ante el *establishment* estadounidense con el objetivo de hacer hincapié en las grandes líneas de continuidad.

En este marco se inscribe el viaje a los EE.UU. en julio de 1999 del entonces candidato a vicepresidente, Carlos Álvarez. Cuando fue presentado frente a un grupo de empresarios y académicos estadounidenses por miembros de Inter - American Dialogue como uno de los creadores de la izquierda en nuestro país, Álvarez intentó explicar que la fuerza que integraba no era de izquierda, que es-

taba a favor del capitalismo, aunque se trate de un capitalismo diferente y que en la Argentina los sentimientos antiimperialistas se acabaron. Además, destacó que si bien no estaba de acuerdo con el alineamiento automático que llevaba adelante Carlos Menem, estaba a favor de una relación estrecha y amistosa con los EE.UU.⁵

Otro dato significativo fue la designación como Canciller de Adalberto Rodríguez Giavarini. Esta elección nos permite inferir que la opción por un funcionario con perfil moderado -exactamente lo contrario a Di Tella-, de extrema confianza del Presidente De la Rúa con quien comparte una imagen más conservadora que reformista y de profesión economista indica que la PE continuará, al menos en corto plazo, siendo ejecutada en clave económica. Fue justamente el nuevo Canciller, en un encuentro con Madeleine Albright, quien le comunicó que la Argentina tiene un nivel de relaciones con EE.UU. muy alto, pero que en nombre del Presidente De la Rúa le manifestaba que su gobierno aspiraba a tenerlas “en un nivel aún más alto”, pero agregó que las relaciones con los EE.UU. no serían carnales, sino *intensas*.⁶ En ese caso, como las mismas declaraciones lo demuestran, la diferencia en el vínculo bilateral sería de estilo, pero no de sustancia.

Durante el primer año de gestión otros temas contribuyeron a marcar más las continuidades que los cambios. Entre ellos podemos mencionar el voto argentino contra Cuba en la comisión de DD.HH. de las Naciones Unidas, la preocupación por un rápido encuentro oficial del Presidente De la Rúa primero con Clinton y luego con Bush, la persistencia de un mismo tipo de agenda política y económica y pocas variaciones en la agenda estratégico – militar.

De este breve relevamiento, que ampliaré más adelante, se puede inferir que los temas que marcarán las relaciones bilaterales durante la administración De la Rúa podrán ser clasificados como *issues* de una “agenda heredada” o como parte de “la agenda nueva”, pero casi todos ellos tendrán en común la característica de estar incluidos en lo que he denominado micro - relaciones bilaterales. *Un nuevo estilo y una misma agenda entre dos estados con asimetrías de poder estructurales*. De ahí la importancia de la tarea de los funcionarios que negociarán cada una de las cuestiones que afecten los intereses de ambos países y de las condiciones domésticas políticas y económicas de nuestro país.

c- Las mudanzas de orden sistémico y su incidencia en las cuestiones domésticas: el cambio de gobierno en EE.UU. y la situación latinoamericana

Las modificaciones en la PE americana son relevantes para este análisis por varios motivos entre los que privilegio dos: en primer lugar porque es la PE de una gran potencia y, por tal condición, en la mayoría de los casos aparece como un dato dado; segundo porque el gobierno de De la Rúa inició su gestión cuando Clinton estaba en el poder y la identificación ideológica entre la corriente

5 Diario “Clarín”. Buenos Aires, 7 de julio de 1999.

6 Diario “Clarín”. Buenos Aires, 11 de febrero de 2000.

social demócrata a la cual adhieren la UCR y el FREPASO a nivel internacional y el partido Demócrata es mayor que con el Republicano.

En la era Clinton la PE americana vivió *un nuevo momento liberal*. Esta postura fue presentada como un cambio de paradigma que significaba el *abandono del modelo de contención* al comunismo y la adopción de otro caracterizado por *el compromiso y la expansión de la democracia y la economía de mercado*. Dichos cambios fueron implementados en un marco de predominio de la agenda doméstica sobre la externa sumado a la decisión presidencial de borrar la línea entre los temas internos e internacionales. Como sostuve más arriba esta modalidad política contribuyó a elevar la influencia de los medios de comunicación y los grupos de interés en las decisiones de PE al mismo nivel que podían hacerlo sobre cuestiones domésticas.

La llegada a la Casa Blanca de George W. Bush involucra un desplazamiento de los ejes de PE estadounidense establecidos por la administración Clinton debido a varias razones: la visión teórica desde la cual se interpreta el acontecer internacional; un estilo político más pragmático propio del partido republicano y el perfil de los nuevos hacedores de PE como Condoleezza Rice y Collin Powell -con posiciones claramente realistas que influyen en la dirección que Washington tomará para conducir los asuntos externos- o como el Vicepresidente Richard Cheney quien ha demostrado una sólida decisión política de involucrarse en el manejo de los asuntos externos.

A partir de las ideas de Rice y Powell⁷ podemos afirmar que la PE de Bush intenta establecer *un nuevo momento realista ajustado a las características de pos - Guerra Fría*. Consecuentemente se destacarán ideas tales como: guiar los asuntos externos por el interés nacional más que por el ideal nacional; trabajar en función de una agenda prioritaria; disminuir las intervenciones por ayuda humanitaria; revertir la causalidad en la relación intervención – defensa de la democracia; privilegiar las relaciones con los estados más poderosos; mantener buenas relaciones políticas y económicas con el resto del hemisferio y no desconocer la influencia de actores domésticos e internacionales, pero otorgar a los funcionarios encargados de la conducción de la PE, esto es al Estado, un rol decisivo y menos comprometido con los intereses de determinados grupos parroquiales sobre todo sindicatos y grupos ambientalistas.

En el contexto regional, los avances de los países latinoamericanos vinculados a la defensa de la democracia, la modernización, el crecimiento económico, la apertura comercial, la lucha contra la corrupción y el debate sobre nuevas formas de cooperación en el área de seguridad, que durante la primera mitad de los noventa aparecieron como temas comunes en la agenda externa de la región con los EE.UU., se estancaron y mostraron la subsistencia de problemas estruc-

7 Para conocer las opiniones de Rice sobre política exterior y la influencia de Powell sobre los asuntos externos en los últimos años ver Rice, Condoleezza, "Promoting The National Interest" en Revista "*Foreign Affairs*", vol. 79, N° 1, January /February 2000 y Kohn, Richard, "Out of Control" en Revista "*National Interest*", Spring, 1994.

turales de difícil solución. Además, los espacios multilaterales -tanto los organismos internacionales y la concertación política como los procesos de integración subregional- se debilitaron como alternativas para la acción conjunta, mientras que el poder creciente de EE.UU. y los actores económicos no gubernamentales se hicieron -y se harán- sentir fuertemente sobre el conjunto de las PE de la región, marco en el cual Argentina no constituye una excepción.

Este escenario complejo enmarca también una tensión progresiva entre “la política y/o los políticos” y “la sociedad” que presenta crecientes demandas ante la compleja realidad socio – económica. A diferencia de otras épocas el debate de ideas y propuestas políticas alternativas no parece acorde a la magnitud de los problemas sociales. En ese sentido, la dimensión de la crisis parecería haber generado un efecto paralizante y desconcertante sobre el conjunto de los gobiernos regionales que no han encontrado alternativas de desarrollo. Además, y esto es muy importante, las consecuencias de la crisis actual afectan tanto la arena internacional como la doméstica perjudicando, en algunos países, los niveles de gobernabilidad.

Esta situación es particularmente grave en Argentina. El estancamiento de los índices de crecimiento; el incremento del desempleo; los problemas de solvencia para el pago de la deuda; la falta de consenso al interior de la coalición gobernante en temas de política interna e internacional (caso Cuba o posiciones frente a la disyuntiva NAFTA – MERCOSUR), la necesidad de tener una relación privilegiada con EE.UU. para negociar la salida de la crisis frente a los organismos financieros internacionales, la banca privada y el tesoro norteamericano - desafiando parte de lo anunciado como propuesta de PE a lo largo de la campaña electoral - han generado problemas de liderazgo y han instalado el temor de una crisis de gobernabilidad. Desde mi perspectiva esta situación tiene y tendrá influencia sobre el conjunto de la PEA y sobre las relaciones con Washington generando, a pesar del marco de continuidad señalado más arriba, una diferencia importante con el gobierno de Menem que podría afectar la calidad de los resultados que se esperan obtener en las relaciones con EE.UU.

LA DIMENSIÓN POLÍTICO - DIPLOMÁTICA

a- Los vínculos con Washington en los últimos años del gobierno de Carlos Menem: acontecimientos y temas que cruzaron la agenda bilateral durante el período 1998- 1999

Los dos últimos años del gobierno de Menem y su PE hacia Washington se caracterizaron por cierta inercia generada por la creación del marco político de entendimiento alcanzado durante su primera administración, la lógica de predominio de las micro - relaciones bilaterales y el incremento de la densidad en el vínculo bilateral que fueron propios de su segundo gobierno. En este sentido la política de alineamiento no mostró ni mayores ni menores beneficios que los que

se habían podido identificar hasta 1997⁸. Sin embargo, durante su último año de gestión Carlos Menem no pudo acceder a su proyecto reeleccionista por limitaciones internas⁹ y tampoco logró un compromiso o un apoyo tenue de Washington sobre esta cuestión. En este contexto, las acciones del gobierno menemista parecen indicar que se intentó avanzar sobre algunos temas de la agenda externa argentina que, en caso de resultar exitosos llevarían un sello impreso: “esto es obra de Carlos Menem”. En este marco se inscriben gestiones realizadas ante Clinton por la cuestión de la soberanía de las Islas Malvinas, la organización de su segunda visita de Estado a Washington y la propuesta de dolarización de la economía argentina.

a-1. La última visita de Estado a Washington y la búsqueda del apoyo de EE.UU. para las negociaciones con el Reino Unido

El 11 de enero de 1999, en medio del juicio político a Clinton por el sexgate¹⁰, el Presidente argentino arribó a Washington para iniciar su segunda visita de Estado y la séptima en lo que iba de su mandato. Su primera actitud, a través de declaraciones previas a su viaje y durante su estadía en EE.UU., fue de apoyo al Presidente americano ante el *impeachment* que estaba llevando adelante el Congreso americano.¹¹

8 Para un examen de las relaciones bilaterales de Argentina con los EE.UU. durante el gobierno de Carlos Menem pueden consultarse los trabajos de la autora (1994) *Menem y EE.UU.: un nuevo rumbo en la política exterior argentina*, en la obra preparada por el CERIR, *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR. Rosario. Argentina y (1998) *Las Relaciones Argentina- EE.UU. durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales*, en la obra preparada por el CERIR *La Política Exterior Argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR. Rosario. Argentina.

9 Nos referimos a la imposibilidad de reformar la Constitución Nacional, la falta de consenso al interior del Partido Justicialista sobre este proyecto, la dura reacción que una posible reelección generaba en los partidos de oposición, la campaña de resistencia de los medios de comunicación frente a la pretensión de un tercer gobierno menemista y la ausencia de apoyo a nivel de la opinión pública.

10 Para un análisis que marca las diferencias entre los casos Watergate y Sexgate ver Busso, Anabella, “El paralelismo Watergate/Sexgate: una simplificación excesiva” en Revista “*Relaciones Internacionales*”. IRI – U.N de La Plata, año 8, N° 15, junio – noviembre de 1998, p.113.

11 Menem declaró: “Clinton necesita tranquilidad para dedicarse a pleno a la función que le encomendó el pueblo de EE.UU.. Le he dado mi solidaridad al Presidente Clinton y le pediría a los senadores que rápidamente solucionen este problema que tiene Clinton para que vuelva a gobernar. Es lo que quieren la mayoría de los pueblos del mundo”. Diario “*Clarín*”. Buenos Aires, 12 de enero de 1999, pág. 6.

Desde una perspectiva protocolar la ceremonia que dio inicio a esta segunda visita de Estado no tuvo el brillo de la organizada por la Casa Blanca en 1991, pero fue notoriamente más cálida¹². En los discursos pronunciados en el Jardín Sur de la Casa Blanca ambos mandatarios intercambiaron elogios. Clinton afirmó que “Menem ha demostrado valor y visión al asegurar la prosperidad de su pueblo, al mismo tiempo que protege el medio ambiente... EE.UU. está orgulloso por la estrecha relación que tiene con Argentina. Y estoy muy agradecido por la asociación personal y nacional que yo y el Presidente Menem hemos desarrollado juntos... -a lo que posteriormente agregé- Argentina y EE.UU. ayudaron a resolver una disputa fronteriza entre Perú y Ecuador”¹³ descartando, de esta manera, cualquier referencia a la venta de armas de Argentina a Ecuador, tema que sería abordado posteriormente a nivel de Secretarios y Ministros. Por su parte, el mandatario argentino felicitó a Clinton por el fuerte liderazgo que tiene en su país a la vez que se autodefinió como un amigo de Clinton a quien pretende seguir viendo cuando ambos sean ciudadanos comunes.

En el marco de una reunión posterior que se desarrolló en el Salón Oval, Menem le pidió al Presidente de EE.UU. que realizara una gestión frente al Primer Ministro británico, Tony Blair, solicitándole la posibilidad de apresurar los términos para llegar a un entendimiento referido a las Islas Malvinas, teniendo en cuenta la resolución 2065 de la ONU que invita a ambos países a avanzar en las negociaciones; a lo que Clinton respondió de manera afirmativa mostrando su predisposición para realizar esa gestión. Si bien el Presidente americano no habló de compromisos y mencionó que no podía garantizar un rol decisivo sobre los resultados aceptó la posibilidad de comunicarse con Blair para dialogar sobre este tema¹⁴. Desde la perspectiva argentina este pedido y las declaraciones posteriores apuntaron, de hecho, a que los británicos acusaran recibo del mensaje inclusive antes de que Clinton hiciera efectivo el contacto con Blair. Posteriormente, ambos mandatarios abordaron el tema de Irak y Menem se manifestó en contra de Saddam Hussein prometiendo un fuerte compromiso con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El primer día de esta visita también incluyó una reunión ampliada con funcionarios y un almuerzo en el Departamento de Estado con el Vicepresidente Go-

12 Entre los funcionarios que participaron de la ceremonia junto al Presidente Clinton se encontraban: Hillary Clinton, el Vicepresidente Al Gore y su esposa Tippi Gore, la Secretaria de Estado Madeleine Albright, el Embajador James Dobbins y Gerard Galucci del Consejo de Seguridad Nacional, a quienes se sumaba Manuel Rocha en su calidad de Secretario a cargo de la Embajada de EE.UU. en Buenos Aires.

13 Diario “Clarín”. Buenos Aires, 12 de enero de 1999.

14 En una entrevista concedida al Diario Clarín con anterioridad al viaje de Menem a Washington, el Presidente Clinton declaró “que la visita de Menem al Reino Unido marcó un hito y es un paso muy positivo. Hemos alentado y seguiremos alentando a dos amigos cercanos para que superen sus diferencias y lleguen a un acuerdo en esta larga disputa”. Diario “Clarín”. Buenos Aires, 10 de enero de 1999, pág.4. Ver también las declaraciones en la misma dirección de Dobbins en diario “La Nación”. Buenos Aires, 12 de enero de 1999.

re -por entonces precandidato del partido demócrata para las elecciones de noviembre de 2000- quien se manifestó de forma muy positiva sobre la gestión Menem.¹⁵

La segunda jornada presidencial en Washington tuvo un perfil económico y judicial en tanto incluyó encuentros con el entonces Director del FMI, Michel Camdessus, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Enrique Iglesias y el Secretario del Tesoro, Robert Rubin y, posteriormente, fue recibido por William Rehnquist, Titular de la Corte Suprema de Justicia. En la arena económica el eje principal pasó por el apoyo del mandatario argentino a Brasil y su confianza en el Presidente Cardoso para salir de la crisis económica, postura reconfirmada por el Ministro de Economía Roque Fernández ante un grupo de empresarios americanos y argentinos. A lo largo de esta jornada Menem también se reunió con representantes de los principales periódicos norteamericanos y del programa político Crossfire de la cadena CNN. Frente a ellos buscó sintetizar un mensaje para la opinión pública americana que resumía su postura sobre temas nacionales e internacionales. A saber: que no buscaría su reelección, que Argentina mantendría la convertibilidad, continuaría sus reclamos de soberanía sobre las Islas Malvinas, a la vez que manifestó su confianza en la recuperación de la crisis económica brasileña y reiteró su apoyo a Clinton ante el mal trance político por el que estaba transitando.

Dentro de los temas que podríamos identificar como conflictivos apareció la venta de armas a Ecuador durante la guerra con Perú, hecho que adquirió gran envergadura por dos motivos: la Argentina era uno de los garantes de paz entre ambos países y la venta tuvo carácter ilegal por lo cual se cruzaba con el tema de la corrupción. Si bien este enfrentamiento data de 1995, durante la visita de la misión argentina Dobbins manifestó la preocupación que generaban en EE.UU. las ventas no declaradas de armas, en tanto éstas suelen provocar tensiones entre los países del continente, muchas veces basadas en una idea exagerada sobre la cantidad y tipo de armas que un gobierno compró o vendió. En este sentido, sostuvo que su gobierno estaba impulsando dentro de la OEA la creación de un registro de compra de armas. Esta propuesta no constituye un dato novedoso, porque es uno de los instrumentos - o medidas de generación de confianza - a las que se refiere el concepto de seguridad cooperativa¹⁶ que cruza los debates sobre el nuevo orden de seguridad regional en la pos - Guerra Fría en el cual EE.UU. juega un rol fundamental. Sin embargo, es bueno aclarar que el tema de la tensión sobre cuestiones ligadas a la seguridad entre los países de la región,

15 Al Gore declaró durante el almuerzo "Como dijo el argentino Jorge Luis Borges: los escritores miden a los demás por el tamaño de sus logros, pero se miden así mismos por el tamaño de sus planes. El Presidente Carlos Menem se destaca por sus logros y sus sueños visionarios". Diario "Clarín". Buenos Aires, 12 de enero de 1999.

16 Para un análisis de este concepto y su aplicación en América ver Fontana, Andrés, *Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y el Continente Americano*. Documentos de Trabajo N° 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Buenos Aires, mayo de 1996.

especialmente los del Cono Sur, se acrecentó tres años atrás cuando los EE.UU. decidieron flexibilizar la venta de equipamiento militar (por ejemplo los F16 a Chile) y compensar a la Argentina con la categoría de aliado extra - OTAN y a Brasil con el apoyo político a su candidatura como miembro permanente del Consejo de Seguridad en caso que se modificase la Carta de la Organización.

Manteniendo algunas de las estrategias más destacadas de la política de alineamiento (la vinculación simultánea con demócratas y republicanos, la diversificación de los contactos con distintas agencias burocráticas del gobierno americano y un estilo diplomático que otorgó un lugar de privilegio a la relación presidente - presidente) Menem no abandonó los EE.UU. sin hacer una visita al ex - Presidente George Bush y a su hijo George Bush Jr., por entonces precandidato republicano y gobernador de Texas. Por tal motivo viajó desde Washington a Austin para compartir con ellos una jornada de diplomacia no formal en un campo de golf. Al final del tercer día de este viaje la misión estaba cumplida: Menem había realizado su última visita de Estado a Washington (que no significa su último viaje a EE.UU.)¹⁷ y había mantenido sendos encuentros con quienes eran precandidatos presidenciales y posteriormente se convirtieron en los candidatos oficiales de ambos partidos para ocupar el Salón Oval.

El viaje puso nuevamente de manifiesto los logros alcanzados desde una perspectiva macro - política como resultado de la estrategia de alineamiento con Washington mostrando los beneficios de una relación aceiteada con distintos sectores del poder americano (gubernamental y no gubernamental). Pero simultáneamente nos enseñó que no deben sobrestimarse los beneficios de una relación preferencial sobre las micro - relaciones bilaterales tal cual lo demuestran las negociaciones de los temas comerciales que se tratarán más adelante. Asimismo, la ausencia de apoyo por parte del gobierno americano al proyecto de reelección marca la distancia que existe entre los casos en que Washington decide ejercitar una política de vinculación de cuestiones vía diversos mecanismos de presión - como por ejemplo en la defensa de los intereses de sus empresas nacionales- y cuando opta por recurrir a la diplomacia, en la cual el silencio tiene un significado político tan importante como una afirmación categórica.

Con posterioridad a la visita de Estado, Menem y Clinton se encontraron por última vez durante la inauguración de la Asamblea General de Naciones Unidas. Tal como lo había anticipado el entonces Embajador argentino, Diego Guejar, la reunión estaba planificada en función de una agenda abierta, pero sería fundamentalmente "una despedida entre dos amigos y compañeros de ruta". Con este encuentro el Presidente argentino se convirtió en el mandatario que más veces se reunió con uno de sus pares norteamericanos. Durante el encuentro Clin-

17 Antes de la finalización de su mandato Menem regresó en dos ocasiones a los EE.UU: en septiembre para asistir a la Asamblea General de la ONU y en octubre para participar en la Tercera Conferencia sobre las Américas organizada por el Diario The Miami Herald.

ton le recordó las palabras que el Presidente argentino le había dicho en octubre de 1998 durante la reunión del FMI: “cuando dejemos de ser presidentes seguiremos siendo amigos”, lo que causó alegría en el mandatario argentino. Además, poco antes, en su alocución ante la Asamblea General de la ONU, Clinton había tenido la deferencia de elogiar a la Argentina por su participación en las misiones para el mantenimiento de la paz, un gesto que Menem luego resaltó con orgullo, anunciando que ya estaba preparada la participación argentina en Timor Oriental¹⁸.

Desde una perspectiva político - económica se puede afirmar que la agenda tuvo aspectos positivos y negativos. Entre los primeros se encuentra el apoyo del gobierno americano a la convertibilidad, así como su posición ante los organismos multilaterales de crédito cuando Argentina tuvo que enfrentar un complejo escenario caracterizado por las repercusiones de las sucesivas crisis financieras iniciadas en 1998 y la devaluación de la moneda brasileña a inicios de 1999.

A pesar de todo, los EE.UU. continuaron su campaña contra la legislación argentina sobre patentes medicinales y desde mayo venían recrudesciendo su posición cuando se impulsaron en el Congreso dos proyectos destinados a solicitar una prórroga del periodo de transición para el pago de *royalties*. Ante esta situación el Presidente Menem recordó en Nueva York frente a banqueros y empresarios americanos que él ya había declarado en junio “que en caso de ser necesario vetaría la nueva ley” tranquilizando, de esta forma, a su auditorio.

a-2. La propuesta de dolarización

Incluyo el análisis de la propuesta de dolarización dentro de la agenda político – diplomática porque el mismo se convirtió en un tema de política económica internacional y de PE a lo largo de 1999, a la vez que ocupó un espacio significativo en la relación bilateral con los EE.UU. Además, dentro del contexto regional la idea de dolarizar la economía de América Latina fue identificada como una propuesta del Presidente Menem, generando posiciones a favor y en contra. Finalmente, ya durante el gobierno de Fernando De la Rúa, la propuesta reapareció entre las alternativas que circularon en el escenario de los actores políticos y económicos (devaluación, dolarización, o incremento del desempleo) con anterioridad a la nueva política de ajuste anunciada por el Ministro Machinea.

En enero de 1999, prácticamente como una consecuencia directa de la devaluación de la moneda brasileña, tomó estado público que el gobierno argentino estaba analizando un proyecto de asociación monetaria con los EE.UU. con el objetivo de reemplazar en forma gradual el peso por el dólar norteamericano. Dicho acuerdo era pensado como una política monetaria de carácter estructural y, por lo tanto, no podría ser aplicada en el corto plazo, sino que involucraría importantes y prolongadas negociaciones con distintos funcionarios del gobierno americano y de organismos multilaterales de crédito.

18 Diario “Clarín”. Buenos Aires, 21 y 22 de septiembre de 1999.

En función de lo expresado por el entonces titular del Banco Central, Pedro Pou, la razón principal sobre la que se sustentaba la propuesta apuntaba a lograr una profundización del esquema de convertibilidad y otorgarle una mayor fortaleza ante el impacto negativo que generaban en la economía argentina los *shocks* provenientes de los mercados internacionales de capitales. Por otra parte, la asociación monetaria también generaría una disminución de los riesgos de devaluación lo que implicaría: posibilidades de reducción de la tasa de interés, aumento de la inversión y el empleo, a la vez que impulsaría el crecimiento económico. Además, el funcionario señaló que para el cumplimiento de este objetivo existían tres vías: la dolarización unilateral, la Unión Monetaria Americana o un Tratado de Asociación Monetaria con EE.UU. y evaluó a la última como la opción más viable.¹⁹

A inicios de febrero de 1999 el entonces el Ministro de Economía, Roque Fernández, presentó el proyecto en Washington, pero no generó ningún tipo de reacción inmediata, ni negativa ni positiva. Sin embargo, pocos días después el Presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, ante la inquietud presentada por el Senador del Estado de Florida Cony Mack -quien le preguntó si apoyaba que otros países como Argentina, México y El Salvador, renuncien a sus monedas para adoptar la divisa americana como propia- presentó sus dudas sobre el tema en general y realizó aclaraciones sobre el caso argentino en particular. Greenspan comenzó señalando que no estaba “totalmente convencido que una sola moneda en áreas globales más extendidas actuase como un elemento de estabilidad, como el euro”. Consideró que un mercado ampliado del dólar podría generar efectos estabilizadores para aquéllos que empleen el dólar como moneda corriente, pero para aquéllos que comercian con esta moneda también existen potenciales riesgos, como por ejemplo las tensiones que podrían producirse entre el dólar y el euro. En ese marco, desestimó ante el Congreso de los EE.UU. el proyecto de dolarizar la economía argentina: “El Banco Central de los EE.UU. no puede dirigir la política monetaria y económica de otros países... Tenemos que ser cuidadosos al recordar que nuestra política monetaria es primero y siempre para los EE.UU. No podemos ser el Banco Central para los EE.UU. y otras naciones. Y en este contexto debemos tener cuidado, que no se perciba que estamos creando una red de seguridad para las instituciones de economía dolarizada”.²⁰ A pesar de ello aclaró que no existía ninguna razón para inhibir la dolarización unilateral de un país tal cual lo habían realizado Panamá y Liberia.

Ante estas declaraciones el Presidente argentino comenzó a tomar distancia de su propuesta original, manifestando que primero era conveniente trabajar

19 Para Pou la dolarización unilateral contaba con la ventaja de su rápida implementación, mientras que la Unión Monetaria Interamericana requeriría la adhesión de otros países y la creación de un Banco Central Común, motivo por el cual señaló que el Tratado de Unión Monetaria con los EE.UU. aparecía como la opción intermedia más adecuada para esta etapa. Diario “Clarín”. Buenos Aires, 22 de enero de 1999.

20 Diario “Clarín”. Buenos Aires, 24 de febrero de 1999

para la conformación de una moneda única y fuerte dentro del MERCOSUR, para posteriormente pensar en una moneda única para el conjunto de la región latinoamericana. Esta postura fue reiterada por el mandatario argentino en junio, cuando viajó a los EE.UU. para reunirse con el Secretario General de Naciones Unidas en medio de la crisis de Kosovo, frente a un auditorio de 350 empresarios y banqueros norteamericanos. A pesar de ello, el tema ya era parte de la campaña política doméstica en Argentina. De manera tal que Menem aludió al hecho que quienes criticaban su propuesta de dolarización lo hacían desde una postura oportunista y que no se comportaban como estadistas, hecho que implicaba reconocer que en este continente la moneda fuerte es el dólar. En concordancia con esta postura y ante la profundización de la crisis económica varias veces durante el año 2000 el ahora ex - Presidente volvió a señalar la necesidad de dolarizar la economía argentina.

a-3. Los acuerdos bilaterales

Durante el período en estudio el espacio político - diplomático registró una menor cantidad de acuerdos en comparación con lo ocurrido en otras dimensiones de las relaciones bilaterales con los EE.UU.

En agosto de 1999 el Congreso aprobó el *Tratado de Extradición* que había sido firmado entre el Canciller Di Tella y un representante del gobierno americano el 10 de junio de 1997. Por el mismo, las partes se comprometen a extraditar en forma recíproca a las personas a las cuales las autoridades de los Estados hubieran imputado o declarado culpables por alguno de los delitos considerados extraditables que se detallan en el Tratado. La extradición no será concedida si el delito es político.²¹

También se avanzó en varios acuerdos y declaraciones vinculadas al área educativa. Entre ellos se destaca la *Declaración de Intención sobre Educación* firmada el 12 de enero de 1999 donde se establecen a partir del reconocimiento de la importancia de la educación varias áreas de cooperación: estándares educacionales y evaluación; sociedades para la educación; formación de docentes y desarrollo de RR.HH.; modelo para la gestión de escuelas, etc. Además, se firmaron acuerdos entre el Ministerio de Educación y universidades americanas.²² Este tipo de acuerdos pone de manifiesto cómo nuevos temas, en este caso los educativos, se suman a las micro – relaciones bilaterales contribuyendo a incrementar la densidad de las relaciones bilaterales y el aumento de contactos a nivel de las sociedades civiles.

21 La versión completa del Tratado puede ser consultada en la obra publicada por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y el Centro de Estudios de Política Exterior, (2000) *Argentina – EE.UU.. Acuerdos bilaterales 1853 – 2000*. Argentina, págs 764 – 772.

22 Acuerdo de Cooperación Académica entre el Ministerio de Cultura y Educación de la Argentina y el Grupo Asesor de la Universidad de Stanford de los EE.UU firmado en Buenos Aires el 23 de abril de 1999 y el Convenio marco de Cooperación entre el Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, la Lynn University y la Universidad Nacional de La Matanza, firmado en Buenos Aires, el 17 de noviembre de 1999.

b- El gobierno de la Alianza y las relaciones con los EE.UU.: hasta el momento más continuidades que cambios

Como sostuve más arriba las decisiones tomadas por el gobierno de Fernando De la Rúa hasta el presente permiten inferir líneas de continuidad, a pesar que el gobierno enfatice el cambio de estilo. En este sentido, tanto el perfil de los temas de agenda como el esfuerzo puesto por el gobierno para mantener una buena relación con Washington en todas las dimensiones de la PE ponen de manifiesto el lugar privilegiado que se le otorga a este vínculo.²³

b-1. Los principales encuentros a nivel diplomático. La búsqueda de contactos relevantes con la administración Clinton.

Una vez elegido Fernando De la Rúa se iniciaron distintos tipos de contactos entre ambos gobiernos.²⁴ El primer *vínculo de nivel ministerial* a inicios del año 2000 tuvo como protagonista al Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini quien se reunió en Washington con la Secretaria de Estado Madeleine Albright, tratándose de la primera entrevista con agenda abierta mantenida por el Canciller con su par estadounidense.²⁵ Al finalizar la reunión el Canciller manifestó “Nosotros va-

23 Temas como corrupción, independencia del sistema judicial, predominio de las cuestiones comerciales (patentes medicinales, cielos abiertos, desequilibrio en la balanza comercial y la discusión sobre cada uno de los productos con dificultades arancelarias o paraarancelarias para ingresar en el mercado estadounidense, los subsidios agrícolas), las negociaciones financieras argentinas mediatizadas por los EE.UU., las difíciles negociaciones ligadas a la relación ALCA/MERCOSUR, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la continuidad de la cooperación en el espacio estratégico militar y en el área espacial son, entre otros, ejemplos de la persistencia de los mismos contenidos en la composición de la agenda. A esto se suma la utilización de instrumentos diplomáticos semejantes a los de la gestión anterior. A saber: la permanente preocupación de la Cancillería por mantener vínculos fluidos con EE.UU., conseguir encuentros a nivel presidencial, las invariadas visitas de los funcionarios de Economía a Washington y Nueva York, los intercambios a nivel de poderes legislativos, los contactos empresariales y académicos. Estas características son muestra clara del predominio de la continuidad sobre el cambio.

24 En octubre de 1999 Bill Clinton envió al presidente electo Fernando De la Rúa una misiva felicitándolo no sólo por la elección en general sino por su triunfo personal. Más tarde se hablaron telefónicamente y acordaron reunirse antes que Fernando De la Rúa asuma el gobierno. En noviembre de mismo año Clinton mandó una carta al presidente De la Rúa elogiando el proceso de transición democrática y prometiendo que la relación entre los dos países será la mejor. Finalmente en diciembre de 1999 el enviado presidencial, Kenneth MacKay y el subsecretario para Asuntos Latinoamericanos, Peter Romero, asistieron a la asunción de Fernando De La Rúa, quien luego los recibió en audiencia privada. Estos datos fueron tomados del ANUARIO 2000 publicado en CD por el Instituto de Relaciones Internacionales de la U.N.de La Plata y del Informe “Principales visitas y misiones a la Argentina de legisladores, altos funcionarios y personalidades de EE.UU. durante el 2000” elaborado por la Dirección de América del Norte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, diciembre de 2000.

25 Del encuentro participaron el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Hemisféricos, Peter Romero; el Jefe de Gabinete de la Secretaría de Estado Elaine Shokas; el Vocero James Rubin; el Director de Brasil y Cono Sur, James Curtis Struble y el Asesor Alex Wolf. Informe “Principales...” *Ibidem*, pág. 11.

mos a tener con EE.UU. relaciones intensas.” “La Argentina tiene un nivel de relaciones con EE.UU. muy alto. En nombre del Presidente Fernando De la Rúa le manifesté a la Secretaria de Estado que nuestro gobierno aspira a tenerlas a un nivel aún más alto”. El Canciller invitó a Albright a la Argentina y habló sobre un futuro encuentro entre De la Rúa y Clinton. A todo esto también se sumaron los elogios de Albright hacia el funcionario argentino.²⁶

Este primer encuentro dejó en claro que en el gobierno no sólo hay voluntad política de continuar con el mismo tipo de relaciones que la Argentina mantuvo con los EE.UU. durante el gobierno menemista, sino también reforzarlas y mejorarlas. Rodríguez Giavarini especificó, sin embargo, que en vez de hablar de relaciones carnales, es mejor hablar de “relaciones óptimas”.²⁷

En este ámbito político – diplomático también se concretaron los nombramientos de los Embajadores de Argentina y de EE.UU. en la contraparte. En febrero de 2000, Guillermo González presentó sus credenciales ante el Presidente Bill Clinton; y en abril de 2000 el Presidente estadounidense Bill Clinton designó oficialmente a Donald Walsh como su nuevo Embajador en la Argentina. Nuestro país ya le había concedido el plázet dos semanas antes. Walsh conoce la Argentina ya que estudió Ciencias Políticas en Córdoba y luego permaneció en Buenos Aires como diplomático desde 1989 hasta 1993.²⁸

Los *temas sociales, la independencia del Poder Judicial y la lucha contra la corrupción* incrementaron la lista de temas de la agenda bilateral y confirmaron el predominio de las micro - relaciones bilaterales. En el mes de enero de 2000 el Ministro de Justicia de la Nación, Dr. Gil Lavedra y la Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Graciela Fernández Meijide, visitaron Washington para asistir a la Conferencia sobre el Papel de la Justicia y la Reconciliación en Transiciones Democráticas auspiciada por el Departamento de Estado y el Instituto por la Paz. También se entrevistaron con sus pares norteamericanos, con quienes tocaron temas relativos a los pedidos de asistencia judicial presentados por

26 Estos datos fueron tomados del artículo de Ana Barón, Ahora hay relaciones intensas, dijo el Canciller en diario “Clarín”. Buenos Aires, 11 de febrero de 2000.

27 *Ibidem*.

28 A fines de 1996 EE.UU. había quedado vacío el puesto de Embajador con la salida de su último representante, James Cheek. Desde entonces, el encargado de negocios Manuel Rocha cumplía las funciones de Embajador. En los últimos cuatro años se sucedieron varios nombramientos presidenciales que fueron sistemáticamente bloqueados en el Senado estadounidense: James Dobbins, Hassan Nemazee, Anthony Moffet. Diario “Clarín”. Buenos Aires, 14 de abril de 2000.

jueces argentinos²⁹ y los planes sociales para los sectores de menores ingresos, respectivamente. Asimismo, durante ese mismo año existieron dos declaraciones del gobierno americano apoyando las iniciativas en la lucha contra la corrupción³⁰ y, el 14 de junio, en ocasión de la visita del Presidente De la Rúa a Washington, se firmó el *Memorándum de Entendimiento sobre Eficiencia y Transparencia en la Gestión de Gobierno entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de los EE.UU. de América*.

En el espacio de las *visitas presidenciales* se destacan a lo largo del 2000 los tres viajes del Presidente De la Rúa a los EE.UU. El acontecimiento más significativo fue *su primer viaje a Washington* que se concretó entre el 11 y el 14 de

29 Como consecuencia de ello citamos algunos ejemplos de colaboración en el ámbito judicial:
* en marzo de 2000 el gobierno norteamericano remitió al juez federal Adolfo Bagnasco, quien investiga el caso IBM-Banco Nación, un informe que involucra a tres directivos del Banco Baires con cuentas bancarias en una entidad de ese país, que fueron utilizadas para blanquear dinero tanto de este caso como del contrabando de oro.

* Durante el mismo mes el fiscal Noel Hillman a cargo del juicio a la mafia del oro en los EE.UU. confirmó que la Argentina pidió la extradición del empresario Enrique Piana.

* El 17 de marzo el fiscal norteamericano Robert Cleary envió un informe al Juez Adolfo Bagnasco donde abonó las sospechas que indican que los directivos del banco Baires son los dueños de una cuenta secreta abierta en MTB de New York, donde habrían sido desviados fondos provenientes del pago de coimas por el proyecto Centenario y además están implicados en una causa de contrabando ilegal de oro.

* En abril la Justicia norteamericana pidió la captura de cinco argentinos por el caso de la mafia del oro .

* Durante el mismo mes la Embajador norteamericana en la Argentina informó al Juez Urso que William Daley, secretario de Comercio de los EE.UU. tiene categoría de Embajador por lo cual la causa por injurias abierta contra él por los laboratorios argentinos debe pasar a la Corte Suprema de Justicia Argentina.

Todos estos datos fueron tomados de la cronología elaborada por el Departamento América de Norte y publicada en el Anuario 2000 *op. cit* y del Informe "Principales..." *op. cit*.

30 En marzo de 2000 el Director de la Oficina de Ética Pública norteamericano, Stephen Potts se reunió con el Director de Transparencia de la Oficina Anticorrupción Argentina y diversos funcionarios argentinos durante su visita a Buenos Aires. El funcionario norteamericano elogio la tarea de la Oficina Anticorrupción Argentina. En abril el mismo funcionario le envió una carta al Vicepresidente argentino Carlos Álvarez elogiando la tarea de la Oficina Anticorrupción argentina.

Con anterioridad a esta declaraciones, durante febrero de 2000, el informe anual del Departamento de Estado norteamericano sobre el Estado de los Derechos Humanos en el Mundo había criticado a la Policía Argentina, en particular a la Policía Bonaerense, por torturar, asesinar y recurrir a métodos brutales e inhumanos; también aseguró que hay corrupción en la policía. Por otro lado calificó de ineficiente al sistema judicial y denunció la existencia de amenazas y actos de violencia contra periodistas, mujeres y abuso de los niños.

julio de 2000 y tuvo la característica de visita oficial. La agenda fue variada³¹, pero los temas económicos aparecieron como los de mayor peso. En este sentido, el Agregado Comercial a cargo de la Embajada de EE.UU. en Buenos Aires, Manuel Rocha, señaló con anterioridad al viaje que el tema fundamental de la visita iba a girar en torno a la desregulación de las telecomunicaciones, porque EE.UU. estaba muy interesado en la liberalización total del mercado telefónico, la industria informática y la transmisión de datos vía Internet. A cambio propone una inversión de 5.000 millones de dólares en un período de tres años.

En orden a avanzar sobre estos intereses el Presidente argentino hizo firmar el decreto de liberalización de dicho mercado y, además, viajó a los EE.UU. acompañado por un grupo de jóvenes empresarios que lideran empresas en el área de servicios de multimedios y de Internet. Antes de partir el Presidente le dejó en claro a sus colaboradores que quería dar la imagen de un país que hace esfuerzos, que quiere ser competitivo, pero que necesita apoyo. Por otra parte, necesitaba lograr un soporte externo para el plan de ajuste económico que había sido presentado por el Ministro de Economía pocos días antes.

La reunión con el Presidente Clinton fue positiva y estuvo caracterizada por la amabilidad. Durante el encuentro en el Salón Oval el mandatario estadounidense le preguntó al argentino qué podía hacer para mejorar las relaciones con Argentina, a lo que De la Rúa respondió que estaba tratando que los organismos internacionales tuvieran una actitud más comprensiva hacia países como la Argentina, pero que necesitaba que su gobierno transmitiera la idea de que EE.UU. iba a estar cada vez que lo necesitemos. Posteriormente, durante el almuerzo Clinton avanzó sobre uno de los temas conflictivos de la agenda: cielos abiertos. Lo hizo con sutileza planteando que quizás a la Argentina le ayudaría a generar empleos una política de cielos abiertos. El Presidente De la Rúa destacó la voluntad de abrir los mercados por parte de Argentina, pero aclaró que en este tema en particular no contaba con el consenso necesario dentro de la opinión pública, motivo por el cual iba a enviar al Congreso el Acuerdo sobre Cielos Abiertos firmado por el gobierno anterior. Además, hablaron sobre los problemas institucionales en Perú y Colombia, se prometieron mayores intercambios de críticos

31 Entre las principales actividades desarrolladas por el Presidente en Nueva York y Washington podemos destacar: su reunión con empresarios argentinos; la cena que le ofreció Nicholas Brady, el desayuno organizado por American Society y co - auspiciado por el Council of America y la Cámara de Comercio Argentina - EE.UU., la reunión con editores del periódico The Wall Street Journal, la presentación de un plan que destaca a la Argentina como destino turístico, la reunión en el Council of Foreign Relations, la comida ofrecida por el Citicorp en honor al Presidente argentino, el desayuno del Presidente con representantes de los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, BID) y con el Secretario de Tesoro de los EE.UU., el encuentro entre los Presidentes Clinton y De la Rúa y el posterior almuerzo, la visita al Museo del Holocausto y la reunión con las principales entidades judías en los EE.UU., la recepción en la Embajada argentina, una comida con los representantes de las principales empresas tecnológicas de los EE.UU., un desayuno ofrecido por la Cámara de Comercio, una entrevista con la CNN, una reunión con el Directorio de The Washington Post, un almuerzo organizado por el CSIS y la Sesión de la OEA en honor al Presidente.

y carnes y elogiaron la tarea de ambos países en el área de las nuevas tecnologías y en el uso de Internet.

La delegación argentina volvió al país conforme con los logros alcanzados. El FMI emitió un comunicado apoyando el plan de ajuste del nuevo gobierno, existieron promesas de importantes inversiones y Arturo Valenzuela describió la relación entre De la Rúa y Clinton como “extraordinaria”.

Desde mi perspectiva, el Presidente argentino hizo gala de su nuevo estilo y logró generar un buen impacto en Washington. Sin embargo, quedó en claro que gobierne quien gobierne en Argentina las autoridades estadounidenses seguirán presionando por los intereses de sus empresas. Además, la agenda bilateral continuará teniendo una fuerte impronta económica que, como se verá más adelante, se acentuará en forma paralela a la complejización de la situación económica en Argentina y la permanente necesidad de negociar e informar a Washington sobre las medidas económicas implementadas por nuestro país.

La *segunda visita de De la Rúa* se concretó en septiembre para participar en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas³² y en la Sesión Especial en el Consejo de Seguridad la cual debatió sobre cómo asegurar un rol eficaz del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, particularmente en África. Además el Presidente se entrevistó con Clinton y el Primer Ministro británico Tony Blair. A los efectos de lograr una amplia representación y variados contactos en los EE.UU. el Presidente estuvo acompañado por el Canciller, ministros, gobernadores, senadores y diputados³³.

En el mes de octubre concreta *su tercera visita* para participar como orador en el Seminario sobre Democracia y Transparencia titulado “Los Desafíos de la Democracia en las Américas” organizado por el Centro Carter, donde expuso los esfuerzos que realiza el gobierno para reforzar la calidad de la democracia. También participaron el Subsecretario de Política Latinoamericana, Embajador Adolfo Nanclares, el entonces Vicepresidente de la Nación Dr. Carlos Álvarez y el ex – Presidente de la Nación, Dr. Raúl Alfonsín.³⁴ Ésta fue la última vez que los referentes políticos de la Alianza UCR - FREPASO estuvieron juntos en Washington como integrantes de una misma gestión de gobierno.

32 El propósito de la Cumbre del Milenio organizada por el Secretario General de la ONU, Kofi Anan fue debatir con los mandatarios el rol de la Organización en siglo XXI y tratar temas como paz, seguridad, desarme, desarrollo económico y erradicación de la pobreza, el medio ambiente y el desarrollo sustentable y el fortalecimiento de las Naciones Unidas.

33 Además de funcionarios políticos del Poder Ejecutivo y funcionarios de carrera de la Cancillería participaron en la delegación argentina como invitados especiales los gobernadores de las Provincias de Entre Ríos, Santa Fe y Tucumán, Sergio Montiel, Carlos Reutemann y Julio Miranda respectivamente; los Senadores Nacionales Carlos Alberto Verna (PJ, La Pampa), Juan Ignacio Melgarejo (UCR, Santa Cruz) y los Diputados Nacionales Nilda Garre (Alianza, Capital Federal), Carlos Maestro (Alianza, Chubut). Informe “Principales...” *op. cit.*, pág. 22.

34 *Ibidem*.

Durante el año 2000 la República Argentina recibió la visita de seis *funcionarios estadounidenses de alto rango* cuya labor se inserta en el espacio político - diplomático.³⁵ Se entrevistaron con distintos miembros de Cancillería y del gabinete nacional. Entre los temas tratados figuran: Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Haití; políticas de transparencia en la actividad del Estado; continuidad del Proceso Especial de Consultas Bilaterales Regulares de Alto Nivel; intercambio de los instrumentos de ratificación del Tratado de Extradición y la implementación del *Memorandum de Entendimiento sobre Eficiencia y Transparencia en la Gestión de Gobierno*.³⁶

Desde la perspectiva político - diplomática la visita más relevante fue la de la Secretaria de Estado de los EE.UU., *Madeleine Korbelt Albright*, quien llegó a nuestro país en agosto de 2000 como parte de una gira en la región, para despedirse antes de finalizar sus funciones en el gobierno demócrata. El viaje incluyó Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador.³⁷ Se entrevistó con el Presidente y con el Canciller. En la conferencia de prensa brindada por ambos responsables de los asuntos externos, el Canciller argentino sostuvo que EE.UU. y Argentina mantenían excelentes relaciones y que acordaban sobre las políticas de estado, sobre los DD.HH, sobre la calidad institucional de la democracia, la lucha por la paz y por el desarrollo igualitario de los pueblos. Agregó que todos esos tópicos habían sido la base de las políticas que Albright ha implementado desde el Departamento de Estado y que Argentina siempre las había apoyado debido a que ellas coincidían con nuestras políticas de estado, las que tenían el consentimiento de todos los partidos políticos y también el apoyo de diferentes legisladores en diferentes comisiones.³⁸

Por su parte la Secretaria de Estado sostuvo que en años recientes ambos países habían llevado sus lazos de defensa a un nuevo nivel y agregó "somos colegas otra vez en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el apoyo fuerte de Argentina a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz alrededor del mundo - en áreas tan diversas como Timor Oriental, Chipre y Kosovo- representa una contribución crítica a la paz mundial, y nosotros esperamos que continúe siendo una alta prioridad en los próximos años". Además, sostuvo que

35 Curtis Strubble, Director de Asuntos del Cono Sur y Brasil de la Subsecretaría de Asuntos de Hemisferio Occidental del Departamento de Estado de los EE.UU.; Stephen Potts, Director de la Oficina de Ética Pública de los EE.UU.; Directorio del Chicago Council on Foreign Relations encabezado por su Presidente el señor John Rielly; Jeff Irwing, Encargado del Desk Argentina de la Dirección de Brasil y Cono Sur del Departamento de Estado; Madeleine Korbelt Albright, Secretaria de Estado de los EE.UU.; y Jacqueline Williams Bridgers Inspector General del Departamento de Estado.

36 Informe "Principales..." *op .cit.*

37 Estuvo acompañada por Peter Romero, Subsecretario de Estado para asuntos del Hemisferio Occidental, por Anthony Wayne, Subsecretario de Asuntos Económicos y John Cramer, Secretario de la Oficina del Cono Sur.

38 Office of the Spokesman U.S. Department of State, "Secretary of State Madeleine K. Albright and Argentina Foreign Minister, Rodríguez Giavarini", Press Availability, Palacio San Martín, Buenos Aires, Argentina, August 16, 2000.

en la reunión mantenida con el Canciller tuvo la oportunidad de concentrarse especialmente sobre el apoyo de ambos países a la democracia en las Américas, incluyendo el respaldo al esfuerzo del Presidente Pastrana para rescatar a Colombia del tráfico de drogas. También “discutimos sobre Haití, donde el proceso democrático es muy precario y donde Argentina continúa jugando un papel muy importante reclamando la vigencia de la ley y la reforma institucional y enfatizamos la importancia de un auténtico diálogo que conduzca a la reforma política en Perú.”³⁹

Su agenda también incluyó encuentros con hombres de negocios, con integrantes de la sociedad civil (Poder Ciudadano, Conciencia, Centro de Estudios Legales y Sociales, Mujeres en Igualdad, Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, Fundación de Ética Pública, Asamblea Permanente de DD.HH, Fundación Argentina de RR.HH.) y visitó finalmente la sede de la AMIA siendo recibida por la AMIA, DAIA y BNAI BRITH. Como lo demuestran las agendas tanto de funcionarios argentinos como estadounidenses cada vez son más los *temas de política doméstica* que son abordados en los distintos encuentros, a lo que se suman las visitas de parlamentarios⁴⁰, gobernadores⁴¹,

39 *Ibidem*, pág. 1.

40 En abril de 2000 el Senador Antonio Cafiero visitó Washington invitado por el “Inter – American Dialogue” para participar en el Seminario “El Proceso Democrático Latinoamericano, organizado por dicha institución junto con la Georgetown University. El 11 de mayo una delegación del Senado de la Provincia de Buenos Aires viajó a EE.UU. invitados por el Civic Education Center, para participar del cierre del Programa “Nosotros el Pueblo” que desarrolló esa institución con el apoyo del Congreso de los EE.UU y el Departamento de Educación Americano, del cual en la Argentina se ocupa la ONG Asociación Conciencia. Entre el 5 y 8 de noviembre de 2000 una delegación de cuarenta asesores del Congreso conformada por asesores y funcionarios especializados en RR.II. visitaron Nueva York y Washington. Se entrevistaron con funcionarios de distintas instituciones estadounidenses, partidos políticos y organismos internacionales a fin de intercambiar y recoger experiencias en provecho de su función específica de asesoramiento, consulta política y legislativa. Informe “ Principales ...”, *op. cit*

41 A modo de ejemplo, solamente durante el año 2000, se concretaron las visitas del Gobernador de San Luis, Dr. Rodríguez Saá y comitiva a Washington (11/05/00); el viaje de una delegación oficial chaqueña presidida por el Gobernador, Dr. Angel Rozas a la ciudad de Phoenix -Arizona- para desarrollar actividades de búsqueda de financiamiento internacional para vivienda y promoción de la provincia (29/05/00); el viaje del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Carlos Federico Ruckauf a las ciudades de Tampa y Miami y de la Delegación de la Provincia de Buenos Aires a la ciudad de Tallahassee, capital del Estado de Florida, con el fin de dar proyección internacional a la acción de gobierno que realiza la Provincia (24-25/06/00); la visita del Gobernador Carlos Ruckauf a la ciudades de Los Angeles y Miami acompañado del Secretario de Relaciones Económicas Internacionales y por el Presidente del Banco Provincia de Buenos Aires para efectuar una presentación sobre economía de la Provincia ante representantes de la Banca y potenciales inversores de la Costa Oeste.

intendentes⁴², ex - funcionarios⁴³ y académicos, las cuales ponen de manifiesto la densidad de la relación bilateral y muestran que, más allá de los contactos políticos, existe una creciente vinculación a nivel de sociedad civil con su consecuente impacto cultural. Otra tendencia significativa que muestran los datos relevados refiere al fenómeno progresivo de difusión de poder del Estado nación, que como afirma Strange, se diluye hacia arriba, hacia los costados y hacia abajo. (STRANGE, 1998) Con esta idea quiero enfatizar cómo cada vez más las provincias y los municipios tratan de generar sus propios vínculos externos, modificando la tradición política y constitucional que afirma que la PE es un atributo exclusivo del Estado nacional.

b-2. La búsqueda de un acercamiento con la administración de George W. Bush en el marco de la creciente crisis política doméstica argentina

La acción externa de la República Argentina durante el 2001 estuvo marcada desde su inicio por las repercusiones de la crisis de consenso en la coalición gobernante. El año anterior había dejado la pesada herencia de incertidumbre generada por la renuncia del Vicepresidente, Carlos Álvarez, a lo que se sumaría con el transcurrir de los meses la renuncia del Ministro de Economía José Luis Machinea, el paso de Ricardo López Murphy del Ministerio de Defensa al de Economía donde, en pocos días, fue reemplazado por Domingo Cavallo. Estos acontecimientos pusieron de manifiesto una incapacidad del gobierno para conducir la compleja situación económico – social de nuestro país y el deterioro del consenso, no sólo ya entre los partidos que integran la Alianza sino al interior de cada uno de ellos. Durante los primeros cinco me-

42 Durante el año 2000 pueden mencionarse el viaje del Dr. Enrique Olivera, Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del Dr. Pablo Garzonio, Director de RR.II del mismo gobierno a Miami. Esta actividad fue seguida por una Misión Comercial donde también participó el Secretario de Industria, Comercio y Trabajo de la ciudad de Buenos Aires, Ing. Rafael Kohanoff. Los rubros promocionados fueron calzado, marroquinería, alimentos, indumentaria, diseño y tecnología (16–23/06/00); el viaje del Secretario de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior, Dr. Rubén Martí a Miami para participar como disertante y representante del gobierno argentino en la Sexta Conferencia Interamericana de Alcaldes sobre el tema: “Construyendo Gobiernos locales: el rol nacional y el rol local-conflicto o cooperación” convocada por el Alcalde del condado de Miami Dade (27-29/06/00); el viaje del Secretario de Cultura de la ciudad de Buenos Aires Jorge Telerman a Nueva York, para entrevistarse con Joe Melillo, Director del Brooklyn Academy of Music y Richard Peña, Director del Film Institute del Lincoln Center con quien trató temas vinculados al Festival de Cine Independiente y el Festival de Nueva York de Cine Judío cuya realización paralela se intentaría realizar en Buenos Aires (10/08/00).

43 Entre el 6 y el 7 de marzo de 2000 el ex Presidente Carlos Menem participó como orador, junto a otros funcionarios y profesores, en el Seminario organizado por la Reserva Federal de Dallas, Texas, denominado “Dolarización: una moneda común para las Américas y también visitó Austin para disertar ante el nuevo Centro de Estudios Argentinos del Instituto de Estudios latinoamericanos de la Universidad de Texas. El 26 de abril el ex Canciller Di Tella se entrevistó en Washington con importantes funcionarios del Departamento de Estado, la Casa Blanca, el Consejo de Seguridad Nacional y la OEA.

ses del año el país tuvo tres ministros de economía con tres planes económicos diferentes lo que obliga tanto a Economía como a la Cancillería a trabajar permanentemente frente al mundo financiero y, muy especialmente, frente a los organismos multilaterales de crédito y el gobierno de los EE.UU., para demostrar que Argentina cumplirá con sus compromisos, pero que necesita ayuda económica externa. En este marco, los condicionantes externos crecen proporcionalmente a la debilidad económica y, fundamentalmente, política del país. Como consecuencia de lo anterior, la agenda de PE incrementa su perfil económico, mientras que la presencia política del país a nivel regional se deteriora perdiendo capacidad de iniciativa política en los espacios multilaterales. Pasamos del exceso de protagonismo que caracterizó a la administración Menem a una quietud tan peligrosa como la sobreactuación. Como dije más arriba un repaso de los hechos principales en las relaciones con Washington nos muestra la continuidad en los temas de agenda, en la prioridad otorgada a la relación bilateral, en la utilización de estrategias diplomáticas e indicadores para medir el estado del vínculo todos muy similares a los del gobierno anterior. Los resultados obtenidos son significativos. Sin embargo, la PE luce quieta e improductiva en tanto está opacada por los efectos de la política doméstica y los retrocesos que esta última impone cada vez que se produce un avance importante. A modo de ejemplo quizás sea suficiente recordar que a inicios de 2001 nuestro país recibió un “Blindaje” de 40.000 millones de dólares cifra semejante a la otorgada a Rusia, una ex superpotencia mundial, en el marco de su crisis financiera. En el momento en que se escribe este artículo nuestro país ya no recuerda el Blindaje y ha cerrado una renegociación de la deuda externa conocido como “Megacanje” donde nuestro destino queda atado estructuralmente a los vaivenes de nuestra política doméstica medida vía el riesgo país y la tasa de interés de los EE.UU.

Con este telón de fondo crecientemente complejo y después de las elecciones presidenciales en EE.UU. el gobierno argentino inició una serie de contactos destinados a aceitar las relaciones con la administración Bush demostrando cierta inquietud por los vínculos fluidos que mantenía Carlos Menem con la familia del nuevo presidente y por la supuesta repercusión política que dicha relación podría generar sobre las relaciones externas del gobierno de la Alianza con la nueva administración estadounidense. Consecuentemente, a partir de enero de 2001 la Cancillería argentina se dedicó a preparar un encuentro entre De la Rúa y Bush, el cual estaría precedido por una reunión entre los Cancilleres de ambos países.

Durante el mes de febrero de 2001, sólo dos días antes del encuentro de los Cancilleres, se produjo un contacto telefónico entre los Presidentes Bush y De la Rúa donde se dejó en claro el buen estado de la relación, se repasaron los temas de agenda más significativos y se dijeron las cosas que cada uno de los pre-

sidentes quería escuchar.⁴⁴ Pero fueron los Ministros Rodríguez Giavarini y Machinea quienes tuvieron la responsabilidad del primer contacto institucional de alto perfil político con el gobierno de Bush. Con posterioridad al encuentro entre el Canciller argentino y el Secretario de Estado norteamericano, Colin Powell este último declaró que “las relaciones bilaterales son muy fuertes y sólidas”, y calificó la reunión con Giavarini como una “discusión muy cordial entre dos amigos de países amigos”. Trascendió que durante el encuentro se tocó el tema Cuba y las declaraciones que Fidel Castro hizo sobre la Argentina y sobre la Comisión de DD.HH. en Ginebra, pero el Canciller explicó que todavía no había tomado ninguna decisión al respecto. Giavarini le explicó a Powell que Argentina negociará el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) desde el MERCOSUR y que la decisión o no de adelantar la fecha del 2005 al 2003 es una decisión política que deberá ser tomada por los Presidentes en Quebec. Pese a todos los pronósticos, un tema que estuvo ausente en la reunión fue Colombia. En cambio sí hablaron de Malvinas. El Canciller destacó la excelente relación de la Argentina con el Reino Unido y se comprometió a mantener informado al gobierno de los EE.UU. sobre cómo evolucionan las tratativas entre ambos países para intentar reanudar las conversaciones por las Malvinas.⁴⁵

Los momentos “más delicados” fueron aquéllos en los cuales los funcionarios argentinos tuvieron que referirse a la situación política doméstica de nuestro país y a las posibles incidencias sobre la economía. En ese contexto, el Director Gerente del FMI, Horst Kolher, le preguntó al Ministro Machinea sobre la situación política en la Argentina. Machinea dijo luego que le había explicado a Kolher que la Alianza “ahora está más fuerte que hace dos o tres meses”. Por otra par-

44 Bush mantuvo una conversación telefónica con De la Rúa, donde sostuvo que: “felicitava a la Argentina por su rol en el mundo y su programa económico” y también le habló de realizar “acciones conjuntas”, aunque no especificó a qué se refería en particular. Ambos funcionarios coincidieron en la necesidad de encontrarse en el transcurso de la Cumbre de Presidentes de las Américas que se realizaría en Quebec a mediados de abril. Bush también agregó que “para que dos países sean amigos, los líderes que los gobiernan deben ser amigos entre sí”. A su vez el Presidente argentino sostuvo: “deseo que profundicemos nuestra amistad y tengamos una relación previsible, franca y transparente, aumentando la colaboración que podamos prestarnos, especialmente en los temas internacionales, en Naciones Unidas, en las fuerzas de paz, en los problemas continentales y en buscar soluciones para los pueblos”. Y continuó diciendo: “cuento con mi afecto y mi amistad y la posición de Argentina en defensa de la paz que mejore la vida de los pueblos. También quiero expresarle el deseo de incrementar el intercambio bilateral y multilateral. Ejerceré la presidencia transitoria del ALCA, y le cuento que hemos tenido avances sustanciales en ese tema durante mi presidencia”. “Tengo deseos que nos reunamos y poder conversar y contarle cómo está funcionando esta primera experiencia preventiva en lo económico que tanto nos apoyan ustedes, los EE.UU., y coincido con usted, que se están dando en la economía argentina variables positivas”, agregó en alusión al blindaje financiero. “Realmente deseo que podamos reunirnos en Quebec, así que encomendemos a nuestros ministros que lo organicen porque para mí será una gran alegría”, concluyó De la Rúa. Diario “Clarín”. Buenos Aires, 4 de febrero de 2001.

45 Diario “Clarín”. Buenos Aires, 6 de febrero de 2001.

te, según declaraciones de los funcionarios argentinos, la reunión en el Tesoro con Paul O'Neill en la que participaron Giavarini y Machinea, tuvo otro tono. "Estuvimos hablando de la arquitectura del sistema financiero internacional y de la importancia que tiene para la Argentina y para la región avanzar en un tema como el ALCA", dijo Giavarini. La ofensiva terminó en la Reserva Federal con una entrevista entre Machinea y Alan Greenspan, en la cual el funcionario norteamericano afirmó: "la convertibilidad es un sistema muy demandante, pero con mucha potencialidad de éxito", lo que fue tomado por Machinea como un elogio.⁴⁶ Además de los contactos gubernamentales el Canciller se entrevistó con banqueros y empresarios⁴⁷ con la intención de despejar todas las dudas sobre la economía nacional. Explicó el objetivo del Blindaje y las perspectivas de crecimiento económico que espera el Gobierno para el 2001.

El Canciller se reunió también con la Directora del Consejo de Seguridad Nacional de EE.UU., Condoleezza Rice, con quien trató el tema de la reforma de la OEA. Posteriormente, Rodríguez Giavarini se dedicó a los temas de la agenda comercial: le solicitó a la Secretaria del Departamento de Agricultura, Ann Veneman, que los EE.UU. asuman un papel de liderazgo en los foros multilaterales de comercio contra los subsidios agrícolas que otorga Europa a sus productores y una mayor apertura del mercado estadounidense a los productos argentinos. A su vez la funcionaria solicitó el apoyo argentino contra las políticas proteccionistas en los grupos en los que nuestro país participa activamente. Finalmente, intercambiaron opiniones sobre el ALCA. Además, el Canciller se entrevistó con el Secretario de Comercio de los EE.UU., Donald Evans, con quien abordó cuestiones como la necesidad de una nueva ronda mundial de negociaciones comerciales y la conveniencia de poner en marcha el ALCA lo antes posible.⁴⁸

En marzo el Ministerio de Relaciones Exteriores recibió la confirmación que el Presidente Bush recibiría a De la Rúa en Washington, un día antes de que comience la Cumbre de las Américas en Quebec. El encuentro se concretó el 19 de abril. Los presidentes⁴⁹ repasaron la situación por la que atraviesa el hemisferio incluyendo los casos de Colombia y Venezuela, mientras que excluyeron la cuestión cubana. Con la intención de incrementar el perfil político del encuentro y disminuir la expandida imagen de una Argentina en crisis, De la Rúa aclaró "no he venido a pedirle dinero a Bush" y agregó "tenemos relaciones con las instituciones internacionales y nuestras necesidades financieras están aseguradas". El mandatario argentino reiteró la posición de nuestro país sobre temas de la agenda bilateral manifestando la continuidad de los compromisos en educación, misio-

46 Diario "Clarín". Buenos Aires, 6 de febrero de 2001.

47 Estuvieron presentes directivos del Bank of America, Caterpillar, IBM, Delta Airlines, Hewlett Packard, Wal Mart y Bellsouth. Además se sumaron a esa reunión funcionarios del gobierno de Bush, como la Secretaria de Estado para Occidente, Linda Edelman y equipos técnicos del Tesoro de EE.UU.

48 Diario "Clarín". Buenos Aires, 7 de febrero de 2001.

49 A De la Rúa lo acompañaron el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini; el secretario de Finanzas, Daniel Marx, y el Embajador en Washington, Guillermo González.

nes de paz, DD.HH., lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y libertad de comercio. Bush elogió a De la Rúa por el trabajo duro realizado frente a las dificultades económicas y afirmó “estamos trabajando por el éxito de Argentina, porque será nuestro éxito” y agregó “voy a ser muy agresivo para adelantar la agenda de libre comercio en el hemisferio (el ALCA) y estoy contento de escuchar las mismas palabras del presidente”.⁵⁰ De esta forma quedó evidenciado el interés del mandatario norteamericano de conseguir aliados para el logro del ALCA.

LA DIMENSIÓN ECONÓMICA: UN ESCENARIO COMPLEJO

Durante la década de los noventa y hasta 1997 Argentina mostró características propias de un mercado emergente: estabilidad macroeconómica, incremento del consumo, acceso libre y no discriminatorio a la inversión extranjera directa convirtiéndose en un escenario interesante para la inversión y el comercio estadounidense. La transformación económica de nuestro país fue unida a una serie de disposiciones fiscales y legales y a acuerdos internacionales bilaterales que dieron la seguridad jurídica requerida externamente.

Sin embargo, a partir de la devaluación de la moneda brasileña a inicios de 1999, el país fue entrando en una etapa de recesión económica que se agudizó gravemente durante el año 2000 la cual generó un doble efecto: el incremento de los índices negativos a nivel doméstico (menos inversión, menores exportaciones, menos consumo, más desempleo, etc.) y la reaparición internacional de la Argentina como un país en crisis y con serias dificultades para afrontar sus compromisos financieros internacionales. Esta situación se complejizó aún más durante el gobierno de la Alianza por la ausencia de liderazgo político, por el incremento de las demandas sociales y por la inexistencia de consenso al interior de la coalición gobernante en torno al modelo económico que el país debe seguir. De ahí que sea tan común escuchar en nuestros días que el problema argentino tiene un trasfondo más político que económico.

Esta situación ha generado un efecto sobre la dinámica de las RR.II. en su conjunto y sobre la relación bilateral de alineamiento con EE.UU. en particular. Innumerable cantidad de cuestiones puntuales provenientes de actores domésticos e internacionales con cuotas de poder altamente diferenciadas y con demandas diversas, que en ocasiones son opuestas entre sí, se suman a la agenda externa imprimiéndole un fuerte perfil económico.

Consecuentemente, en el nivel de las micro - relaciones bilaterales la voluntad de la parte más débil -en este caso la de Argentina- se ve cada vez más imposibilitada para definir e imponer una dirección política determinada debido a su crisis política doméstica y a las demandas múltiples. En este contexto el país necesita lograr concesiones de actores estadounidenses tanto públicos como privados a la vez que está sujeto a una mayor presión de los actores sociales y eco-

50 Diarios “Clarín” y “La Nación”. Buenos Aires, 20 de abril de 2001.

nómicos nacionales y de los *lobbies* internacionales que pugnan y presionan al gobierno a fin de que las políticas públicas atiendan sus necesidades o favorezcan a distintos sectores, productivos o financieros respectivamente, incrementando la densidad del vínculo bilateral.

a- Visitas y Acuerdos en el espacio económico

Las visitas de funcionarios del área económica tanto de la Argentina hacia los EE.UU. como viceversa han sido muy nutridas en el período 1998/2000. Éstas abarcaron desde las visitas presidenciales, pasando por ministros, funcionarios de alto rango, parlamentarios, representantes provinciales, empresarios, banqueros y académicos.⁵¹ Desde una perspectiva general las agendas de los diversos encuentros giraron sobre la situación económica doméstica de la República Argentina y su relación con el financiamiento externo, temas puntuales de la agenda comercial bilateral (patentes, cielos abiertos, carnes, subsidios agrícolas, cítricos, etc.) y negociaciones para la conformación del ALCA.

En agosto de 1998, y como consecuencia del impacto que había generado la crisis financiera internacional iniciada en el Sudeste Asiático y con posteriores consecuencias en Rusia y el resto del mundo, el Ministro de Economía *Roque Fernández* viajó a EE.UU. para hablar frente a inversores y banqueros a la vez que participó de una Cumbre de Ministros de América Latina con el FMI. También visitó a funcionarios de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro. En octubre el Presidente Menem recibió el apoyo de Bill Clinton y su gobierno al plan económico de la Argentina, en una reunión privada que mantuvieron en Washington ambos mandatarios quienes estuvieron acompañados por miembros de sus gabinetes.⁵²

Durante la campaña electoral, y como muestra del peso de los EE.UU. para el conjunto de los partidos políticos argentinos en julio de 1999, el entonces Ministro de Economía *Roque Fernández* acompañó a los referentes económicos de los tres candidatos presidenciales con mayores posibilidades de ganar las elecciones, *José Luis Machinea*, *Jorge Remes Lenicov* y *Adolfo Sturzenegger*, a exponer ante el mundo financiero en New York, para calmar la preocupación de los inversores estadounidenses sobre la crítica situación en Argentina. Además, du-

51 Por una cuestión de espacio sólo mencionaré las más importantes, tomando como criterio para ello la jerarquía de los funcionarios que integraron las distintas delegaciones. Esta aclaración se vincula con la dificultad de clasificar la importancia de los encuentros por los temas que integraron la agenda en tanto y en cuanto todos ellos son de suma importancia para la economía argentina, sean tratados por actores públicos o privados. Por otra parte, corresponde aclarar que numerosos encuentros con agenda múltiple han sido mencionados en el análisis de la dimensión político - diplomática y otros son presentados más adelante conjuntamente con el desarrollo de los temas que motivaron el encuentro.

52 Roque Fernández sale a pedir apoyo externo frente a la crisis en diario "*Clarín*". Buenos Aires, 31 de agosto de 1998. Clinton ofreció apoyo político a la Argentina ante la crisis" en diario "*Clarín*". Buenos Aires, 7 de octubre de 1998.

rante ese mismo año el entonces Presidente Menem viajó a los EE.UU. en tres ocasiones.⁵³

En noviembre de 1999 arribó a Buenos Aires el *Subsecretario de Comercio de los EE.UU.*, Robert Mallet, para asistir a la Cumbre Económica de Mujeres de las Américas y se reunió con funcionarios del gobierno saliente y del equipo designado por el Presidente electo, Fernando De la Rúa. El funcionario norteamericano afirmó que el tema de las patentes de invención era uno más de los temas de la relación bilateral, pero de ningún modo era un asunto central de conversación. El 13 de noviembre se reunió con el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Jorge Campbell y abordaron temas significativos de la agenda bilateral: patentes medicinales, ALCA y la cumbre de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Seattle con especial énfasis en la problemática de los subsidios al agro.⁵⁴

El 1 de diciembre de 1999 estuvo en nuestro país el *Secretario del Tesoro de la administración Clinton*, Lawrence Summers. Durante su estadía se entrevistó con el Presidente Menem y con el Presidente electo, quien estuvo acompañado por sus futuros Ministros Machinea y Rodríguez Giavarini. La intención de los miembros de la Alianza era sondear el apoyo que los EE.UU. podrían brindar al futuro plan económico. Concretamente, el equipo económico de De la Rúa estaba pensando en un paraguas financiero internacional que les permitiera transitar los primeros meses de gobierno sin demasiadas turbulencias. De hecho habían calculado un paquete de apoyo del FMI de hasta 12.000 millones de dólares y eran conscientes de que el aval y la presión de los EE.UU. se convertirían en instrumentos decisivos para tal fin. Por su parte el funcionario norteamericano sostuvo la necesidad de continuar con la convertibilidad, profundizar la desregulación, crear un clima favorable para la inversión extranjera directa (IED) y sintetizó su pensamiento afirmando “creo que la Argentina tiene una situación económica manejable, pero que debe ser manejada” y no tomó ningún compromiso concreto sobre el apoyo financiero.⁵⁵

A lo largo del año 2000 importantes funcionarios norteamericanos visitaron nuestro país. Entre el 16 y el 17 de febrero arribó a Buenos Aires el *Secretario de*

53 Los datos fueron tomados de la cronología elaborada por el Departamento de América del Norte del IRI y publicada en el Anuario 2000.

54 *Ibidem*

55 EE.UU. apoya al nuevo gobierno pero le pide más reformas en diario “Clarín”. Buenos Aires, 2 de diciembre de 1999, p. 26. Summers destacó que una parte importante de las conversaciones con Menem y De la Rúa fue para explicarles cómo hizo la administración Clinton en 1992, cuando recibió el mando de parte de George Bush. “Por entonces atravesábamos un problema fiscal con altas tasas de interés y una desaceleración económica... La estrategia de Clinton fue encarar el problema fiscal en forma rápida, decisiva y fuerte, de manera que pudimos tornar un ciclo de altas tasas, crecimiento lento, déficit mayores y tasas cada vez más altas en círculo virtuoso de menor déficit, más crecimiento y tasas más bajas.”

Comercio William Daley. Mantuvo un almuerzo de trabajo en la Residencia de la Embajada de los EE.UU. con la participación del Canciller Rodríguez Giavarini y el Ministro de Economía Machinea y, además, durante su permanencia se entrevistó con el Presidente De la Rúa. El objetivo de la visita fue interesar a la Argentina para que se convierta en país proveedor de informática al mercado norteamericano. Asimismo, el Secretario Daley, quien estuvo acompañado en la gira por el United States Trade Representative (USTR) Adjunto Embajador Richard Fisher, conversó sobre el estado de las negociaciones bilaterales Argentina - China respecto del acceso de éste último país a la OMC y se interesó por conocer el estado de situación del Mercosur y en particular las negociaciones sobre el régimen automotriz.⁵⁶

El funcionario norteamericano también se reunió con el Ministro de Infraestructura Nicolás Gallo y con el Vicepresidente de la Nación Carlos Álvarez, quien le pidió más reciprocidad en el comercio. Por otra parte, Álvarez y Daley formalizaron un acuerdo de cooperación en comercio electrónico y acordaron implementar un programa de capacitación de PYMES argentinas para que puedan colocar productos y acceder a insumos en el mercado norteamericano y también desarrollar un sitio de Internet de carácter binacional entre el Departamento de Comercio de los EE.UU., la Cancillería Argentina y la Secretaría de Ciencia y Técnica.⁵⁷

Entre los aspectos menos cooperativos de la visita podemos mencionar que el funcionario norteamericano llegó a Buenos Aires, para reclamar que la Argentina cumpla la nueva ley de patentes⁵⁸ y muestre una mayor transparencia en las compras que realiza el Estado permitiendo, de esta forma, la participación de empresas norteamericanas. Con referencia a los problemas del sector agrícola se concretaron dos reuniones: la Secretaria de Industria y Comercio, Débora Giorgi, se encontró con Richard Fisher, quien, posteriormente, mantuvo también una reunión con el Secretario de Agricultura, Antonio Berhongaray. Este último le transmitió el reclamo de los frigoríficos argentinos para que EE.UU amplíe las toneladas de carne que se exportan a bajo arancel desde la Argentina, pero se enfrentó con una respuesta negativa del funcionario norteamericano quien argumentó que EE.UU. no puede legalmente hacerlo.

Otro tema conflictivo fue la ley de lavado de dinero. Frente a las presiones del gobierno norteamericano⁵⁹ el Ministro de Economía gestionó ante el Congreso la sanción de la mencionada ley. Para lograr destrabar el tratamiento de la mis-

56 Informe "Principales visitas ...", *op .cit.* págs. 1 y 2.

57 *Ibidem*, pág. 2.

58 El conflicto en torno a este tema se desarrolla más adelante.

59 Las presiones de Washington para una Ley que penalice el lavado de dinero se fueron incrementando con el paso del tiempo. Durante su visita a la Argentina en agosto de 1999 el zar de la lucha contra la droga de EE.UU., General Barry Mc Caffrey, le señaló a la administración Menem la necesidad de aprobar esta Ley. Posteriormente, en enero de 2000, Manuel Rocha se encontró con el Ministro del Interior Federico Storani y le comunicó formalmente la preocupación estadounidense por la demora en la sanción de la ley contra el lavado de dinero y el por el incremento del tráfico de drogas.

ma en el Senado el gobierno de la Alianza aceptó buena parte de las reformas al proyecto introducidas por el Partido Justicialista. Como sostuve más arriba el encargado de apurar las negociaciones fue el Ministro Machinea quien se reunió con los Senadores, presentó la posición oficial y solicitó la aprobación de la Ley en un período de quince días. La aceleración del proceso implicó que la Alianza cambiara su posición original, ya que sólo dos meses antes había sostenido la necesidad de mantener el proyecto original presentado por la Cámara de Diputados. En este contexto Machinea advirtió “hay que tener cuidado con esta ley, porque de acuerdo a cómo se la redacte puede tener consecuencias sobre las inversiones extranjeras, la actividad económica y, por lo tanto, el nivel de empleo en la Argentina”.⁶⁰

Fuera del ámbito de los funcionarios nacionales, el Secretario Daley participó de un desayuno organizado por AMCHAM, la Cámara que agrupa a las empresas norteamericanas radicadas en la Argentina y visitó la provincia de Córdoba donde tuvo una entrevista con el gobernador De La Sota, quien le ofreció una amplia gama de negocios para lograr que las empresas estadounidenses inviertan en esa provincia.

Entre el 28 de febrero y el 1 de marzo de 2000 visitó nuestro país el *Subsecretario de Asuntos Económicos, de Negocios y Agrícolas* del Departamento de Estado de los EE.UU., Embajador Alan Larson. Durante su permanencia en la Argentina mantuvo reuniones con: a- el Presidente del Banco Central, Pedro Pou, con quien abordó cuestiones como: perspectivas económicas y desafíos actuales de la Argentina, explicación del efecto de las crisis financieras de los últimos años sobre la economía nacional y las medidas adoptadas para superar dichas crisis y la propuesta del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de crear una nueva facilidad de contingencia por un monto que, sumado a la actualmente existente, sea equivalente al 10% de los depósitos bancarios en Argentina. b- con el Ministro de Economía, José Luis Machinea con quien trató cuestiones vinculadas a los organismos multilaterales como la elección del Director General del FMI y temas de la OMC, mientras que en el espacio bilateral los temas abordados fueron: subsidios agrícolas y mayor acceso para productos agrícolas, Propiedad Intelectual, Cielos Abiertos, Convención sobre Soborno de la Organización Europea de Cooperación y Desarrollo (OECD) y Lavado de Dinero. c- con el Ministro de Infraestructura y Vivienda, Nicolás Gallo con quien dialogó sobre el incremento de la cooperación bilateral en general -OMC, DD.HH., OECD (EE.UU. solicitó la pronta ratificación de la Convención sobre Soborno), compras gubernamentales- (EE.UU. se refirió a la necesidad de cooperar para obtener una mayor apertura de este sector y a la propuesta de suscribir un posible acuerdo bilateral en la materia), pero el tema fundamental de la reunión fue el tratado sobre “cielos abiertos”.⁶¹

60 Lavado de Dinero: luz verde para un proyecto polémico en diario “Clarín”. Buenos Aires, 17 de febrero de 2000.

61 Informe “Principales visitas ...”, *op.cit.* pág. 2.

Entre el 7 y 9 de agosto de 2000 visitó Argentina el *Subsecretario de Comercio Internacional*, Robert Larussa⁶² con el objetivo general de promover el comercio bilateral y tratar temas de Comercio Electrónico. Se entrevistó con el Ministro Machinea y con el Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Dante Caputo. Entre las principales actividades figuran la asistencia a la inauguración de American On Line y a la reunión anual con los Agregados Comerciales del Hemisferio. Al final de la visita desde los EE.UU. el Departamento de Comercio dio a conocer un comunicado relativo a las actividades de cooperación en el área de comercio electrónico acordadas entre el Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el Subsecretario de Comercio de los EE.UU.⁶³

Durante el año 2000 también se concretó la visita de una *delegación de congresistas norteamericanos*. Entre el 27 y el 30 de marzo llegó el *Representante John J. Duncan*, Presidente del Subcomité de Aviación de la Comisión de Transporte e Infraestructura de la Cámara de Diputados de los EE.UU. con una delegación compuesta por ocho Representantes tanto demócratas como republicanos. La visita a la Argentina fue parte de una gira que abarcó Brasil, Chile y Panamá. Se entrevistaron con múltiples funcionarios del Poder Ejecutivo⁶⁴. Además, la delegación se reunió con miembros de la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados de la Nación. Los temas de tratamiento fueron: relaciones económicas EE.UU. - Argentina; MERCOSUR; Transporte e Infraestructura -Subgrupo de Trabajo N° 5- y Programa Hidrovía Paraguay - Paraná.

En cuanto a las visitas de funcionarios argentinos, a los EE.UU en el área económica a lo largo del año 2000, se destacan las realizadas por el *Ministro Machinea* y el *Secretario Daniel Marx* destinadas a presentar las reformas económicas del gobierno de la Alianza y a poner en marcha las negociaciones financieras solicitadas por Argentina.⁶⁵

62 Estuvo acompañado por Regina Vargo, Deputy Assistant Secretary for the Western Hemisphere, por Michelle O'Neill, Deputy Assistant Secretary for Information and Technology Industry y Susan Cronin, Directora del Cono Sur del United States Trade Representative.

63 Informe "Principales visitas ...", *op. cit.* pág. 6.

64 Con el Ministro de Infraestructura y Vivienda, Nicolás Gallo; el Secretario de Transporte, Jorge Horacio Kogan; la Subsecretaria de Transporte Aerocomercial, Angela Marina Donato; el Subsecretario de Transporte por Agua y Puertos, Daniel Edgardo Levy y el Subsecretario de Transporte Terrestre, José Carballo.

65 El 8 de enero de 2000 el Ministro de Economía, José Luis Machinea viajó a Miami y luego a Washington para mantener entrevistas con el FMI y el Departamento del Tesoro del gobierno de los EE.UU. El 10 de enero Machinea, en el marco de su visita a EE.UU afirmó que un nuevo acuerdo con el FMI quedaría cerrado en pocas semanas. El 14 de enero de 2000 el Secretario de Finanzas, Daniel Marx viajó a EE.UU. para presentar el plan económico ante financistas estadounidenses. El 1 de febrero de 2000 Daniel Marx viajó a New York para entrevistarse con representantes de las cuatro empresas que califican los bonos de la deuda argentina. El 29 de marzo de 2000 el Secretario del Tesoro norteamericano, Larry Summers, afirmó que estaba muy animado por las decisiones fiscales y laborales que tomó el gobierno de De la Rúa y respaldó al equipo económico argentino en una reunión privada que mantuvo con el Ministro de Economía Machinea y con Daniel Marx, quienes habían viajado para la Asamblea anual del BID. El 31 de mayo de 2000 Machinea viajó nuevamente a EE.UU para presentar el plan económico ante un grupo de inversores en New York.

Durante el mismo año también viajaron funcionarios de la Cancillería para tratar temas vinculados al ALCA. Entre el 8 y el 11 de febrero visitó Washington el *Director de América del Norte y Asuntos Hemisféricos* Daniel Polski, para participar en representación de la Presidencia argentina del ALCA de una reunión con el Comité Tripartito y con el Secretario Ejecutivo del ALCA, Michael Eastman con quien abordó cuestiones administrativas y financieras de dicho organismo. Desde el 24 y hasta el 31 de marzo el *Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares*, Dr. Horacio Chighizola asistió a la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID que se realizó en la ciudad de Nueva Orleans y a la Reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del ALCA con el Comité Tripartito, realizada en Washington, el día 30.⁶⁶

En el ámbito de los viajes vinculados al área de comunicaciones, un sector en el que los EE.UU. tienen muchos intereses, se destacan las visitas realizadas en junio (16 al 18) a California del *Secretario de Comunicaciones de la Nación*, Henoch Aguiar. Mantuvo entrevistas con ejecutivos de las empresas Fluor Corp y AT&T en Aliso, California y con la firma Qualcomm Inc. en la ciudad de San Diego y en el Instituto de las Américas, para explicar los detalles relativos al proceso de liberación de las telecomunicaciones en la Argentina. Además, entre el 11 y el 22 de agosto viajaron el *Presidente de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones* (CNC) del Ministerio de Infraestructura y Vivienda, Carlos T. Forno, el Vicepresidente Carlos Killian y la Lic. Paula Córdoba a Washington para participar de la VII Reunión del Comité de Coordinación del COM/CITEL y del encuentro de preparación de la Conferencia de Plenipotenciarios de la UIT del 2002.⁶⁷

b- El comercio entre Argentina y Estados Unidos: un ejemplo de micro – relaciones y densidad en las relaciones bilaterales

El comercio bilateral Argentina – EE.UU. muestra resultados negativos para nuestro país por varias razones entre las que se destacan: las prácticas proteccionistas del gobierno estadounidense, el incremento de la crisis económica en Argentina y las dificultades presentadas a nivel de las negociaciones de las micro – relaciones bilaterales en el área comercial.

Si bien la política comercial exterior de los EE.UU. ha defendido los postulados del libre comercio y la competencia leal y aún cuando sus mercados son sensiblemente más abiertos que los europeos y el japonés, existen claras políticas tanto globales como sectoriales que operan como barreras arancelarias y paraarancelarias al ingreso en el mercado estadounidense. Desde una perspectiva general dos temas de la política comercial global de los EE.UU. han venido despertando preocupación internacional⁶⁸, la *extraterritorialidad*, por cuanto ella impli-

66 Informe “Principales Visitas ...”, *op .cit.*, págs. 10 y 12.

67 *Ibidem*, págs. 17 y 20.

68 Informe preparado por la Dirección de Política Comercial Externa de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía “Análisis Global de las Políticas Comerciales de los Estados Unidos y las barreras de Acceso para la Argentina”, Buenos Aires, 1999.

ca la obligación de respetar normas domésticas de los EE.UU. por parte de compañías extranjeras fuera del territorio de los EE.UU.⁶⁹ y *el unilateralismo*, que permite a Washington sancionar a otros países cuando evalúa que se han contra-puesto o violado sus intereses⁷⁰.

Una rápida revisión de las políticas globales de los EE.UU. que afectan el libre ingreso al mercado estadounidense incluye: aranceles, cuotas, barreras administrativas, gastos de importación, requerimientos técnicos, compras gubernamentales, medidas correctivas al comercio internacional desleal (antidumping y derechos compensatorios), restricciones a la exportación, subsidios agrícolas y barreras que afectan la inversión.

De acuerdo a datos del INDEC, la Balanza Comercial muestra saldos negativos crecientes año a año para la Argentina. Así durante 1995 el saldo negativo fue de -2,403 millones de dólares; en 1996 ya había ascendido a -2,776; en 1997 alcanzó los -3,891; para tocar la alarmante cifra -4, 016 en 1998 aunque en 1999 disminuyó a -2,343.⁷¹

Los principales rubros del intercambio comercial entre nuestro país y los EE.UU. abarcan: a- Exportaciones Argentinas a EE.UU.: petróleo crudo y derivado, productos vegetales y animales que incluyen pescado, frutas, azúcar, nueces y carne, petróleo, cerámicos, hierro y acero, cuero y tabaco; b- Exportaciones de EE.UU. a Argentina: equipos de generación eléctrica, maquinarias, plásticos, equipo de telecomunicaciones, equipamiento de tuberías de gas y petróleo, equipos de procesamiento para alimentos.

A modo de referencia complementaria a los datos comerciales señalo que las *inversiones privadas directas de EE.UU en Argentina* se han concentrado en los siguientes sectores: telecomunicaciones, petróleo y gas, energía eléctrica, sectores financieros, industria química, industria automotriz y procesamiento de alimentos, mientras que los sectores identificados como de mejores perspectivas son: equipamiento para soporte terrestre en los aeropuertos, equipamiento de generación energética, minería, telecomunicaciones, computadoras y accesorios, materiales y resinas plásticos, maquinaria para la industria del petróleo y gas, equipamiento médico, equipos para obras hídricas y productos para la construcción.⁷²

69 Algunos ejemplos son la Ley Helms - Burton y la ley Da Matto que sancionan a las empresas que comercian o invierten en Cuba e Irán y Libia respectivamente. Además, existen disposiciones que sancionan las prácticas anticompetitivas y la violación de las normas antimonopolio establecidas por los EE.UU. independientemente del lugar de ejecución de tales prácticas o la nacionalidad de los supuestos infractores.

70 Ejemplos de este aspecto de la política global lo constituyen la Trade Act de 1974 (Sección 301), la Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988, etc.

71 Estos datos fueron tomados de la página WEB del Instituto Nacional de Estadística y Censo (www.indec.gov.ar).

72 ACACE, Publicación Oficial de la Asociación de Consejeros y Agregados Comerciales y Económicos. Séptima Edición - 1999, págs.77/78, citado por LUZI, 2000.

Para el tratamiento particularizado de los temas más relevantes de la agenda comercial bilateral resulta útil recurrir a algunos de los conceptos que guiaron esta investigación para el período 1994/1997, esto es: considerar que éste es un ámbito de predominio de las micro - relaciones bilaterales y caracterizado por la densidad. Consecuentemente, los temas son múltiples y más aún la variedad y cantidad de actores e intereses involucrados. (BUSSO, 1998) Esta situación hace más complejos los procesos de negociación y toma de decisiones a la vez que requiere la articulación de una política comercial clara y contundente por parte de Argentina así como un adecuado manejo técnico de los temas que conforman la agenda.⁷³

b-1. Propiedad intelectual y cielos abiertos: viejos y nuevos “test cases”

En trabajos anteriores he señalado que el abordaje que EE.UU. ha hecho de las cuestiones vinculadas a *propiedad intelectual*, especialmente las patentes medicinales, es una muestra clara del ejercicio de una política de vinculación de cuestiones. (BUSSO, 1994 y 1998) En este marco, el gobierno de Menem, a pesar de contar con una nueva ley de patentes aprobada por el Congreso en 1995, hasta el final de su mandato recibió presiones sobre distintas agencias del Estado para adaptarla más aún a las exigencias de Washington, situación que se trasladó a la gestión De la Rúa.

Un repaso de los hechos más significativos sustenta lo afirmado en el párrafo anterior.⁷⁴ Durante 1999 el sector de laboratorios farmacéuticos extranjeros ejerció nuevas presiones sobre el Congreso porque este cuerpo estaba dispuesto a analizar proyectos que proponían extender el plazo establecido por la ley de patentes a partir del cual los laboratorios argentinos debían comenzar a pagar royalties y, además, incorporar nuevas cláusulas a la legislación por las cuales se reconocerían las patentes sólo a los laboratorios que fabricasen en el país los productos que tienen registrados como propios, asemejándose de esta forma a las normas brasileñas.

Esto desencadenó una serie de presiones norteamericanas y respuestas de funcionarios y legisladores argentinos que instaló nuevamente el tema en la agenda bilateral con su histórico perfil conflictivo.

73 En este sentido es importante destacar que es necesario conocer situaciones tan variadas como: la legislación comercial norteamericana y sus diferencias con las normas multilaterales como las establecidas por la OMC, los distintos caminos burocráticos en cada una de las agencias del Estado americano, las presiones de los lobbies sobre el Congreso, las barreras arancelarias y paraarancelarias que restringen el ingreso de productos argentinos al mercado de los EE.UU. A modo de ejemplo menciono los rubros de productos argentinos que se ven afectados por barreras no arancelarias: carne y despojos comestibles, pescados y crustáceos, leche y productos lácteos, frutos comestibles, cortezas de agrios o melones, azúcares y artículos de confitería, bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre, tabaco y sucedáneos de tabaco elaborados, fundición, hierro y acero, manufacturas de fundición, hierro y acero.

74 Los datos utilizados en este punto fueron tomados de las cronologías realizadas por el Departamento de América del Norte del IRI y publicadas en los ANUARIOS 1999 y 2000 y del informe “Principales visitas ...”, *op. cit.* La interpretación de los mismos corresponde a la autora.

En junio de 1999 funcionarios de la Embajada de los EE.UU. expresaron su preocupación por la decisión de un grupo de diputados del Justicialismo y de la oposición de prorrogar por cinco años más el plazo de transición para la aplicación de la ley de patentes medicinales y advirtieron sobre posibles sanciones si el proyecto prosperaba en el Congreso. Un día después y en relación con las amenazas expresadas, el diputado Roggero propuso declarar persona no grata al Encargado de Negocios de la Embajada de los EE.UU., quien en ese momento estaba a cargo de la misma.

Durante el mes de agosto del mismo año Washington volvió a su estrategia de presiones vía la vinculación de cuestiones la cual estuvo a cargo del *enviado especial para las Américas*, Kenneth Mac Kay, quien en su primera visita a la Argentina (29-30/08/99) marcó tres prioridades para las relaciones entre nuestro país y los EE.UU: apoyar las democracias latinoamericanas, combatir la corrupción y avanzar hacia un tratado de libre comercio que se dificulta por las persistentes disputas por las patentes medicinales. De esta manera se intentaba asignar a la Argentina la responsabilidad por cualquier tipo de retraso en la implementación del ALCA. En su reunión con el Presidente Menem el tema volvió a surgir apareciendo la misma estrategia de vinculación de cuestiones: por una parte el funcionario americano manifestó su agrado por el liderazgo argentino para la conformación del ALCA y, a su vez, pidió que se acelerara la vigencia de la ley de patentes medicinales.

En febrero de 2000, ya durante el gobierno de Fernando De la Rúa, la Ministra de Desarrollo Social, Graciela Fernández Mejjide, afirmó que el gobierno estaba dispuesto a reconocer el reclamo de los EE.UU. sobre las patentes, pero algunas cláusulas que deberían entrar en vigencia a partir de octubre perjudicarían a nuestra industria y podrían encarecer los remedios en el futuro.

Frente a la posición del Congreso de la Nación y las declaraciones de algunos ministros el *Secretario de Comercio norteamericano* William Daley llegó a Buenos Aires el 16 de febrero de 2000, para reclamar -entre otros temas- que la Argentina cumpla la nueva ley de patentes y muestre una mayor transparencia en las compras realizadas por el Estado.

Sin embargo, las manifestaciones de Daley fueron más lejos cuando amenazó con denunciar a la Argentina ante la OMC si se modificaba la ley de patentes medicinales ante el reclamo de los laboratorios argentinos que están dispuestos a pagar, pero quieren que se fijen condiciones para la producción local de medicamentos. Además, el Embajador Adjunto del US Trade Representative (USTR), Richard Fisher, que integraba la misión estadounidense, trató a los laboratorios nacionales de "piratas". Ante esta situación tanto el Canciller Rodríguez Giavarini como el Jefe de Gabinete Rodolfo Terragno rechazaron las declaraciones del Secretario de Comercio Daley, afirmando respectivamente que "sería inadmisibles" que los EE.UU. tomen represalias contra la Argentina y que ambos funcionarios "deberían pedir disculpas al país".⁷⁵ Por su parte, los laboratorios

75 Amplio rechazo a la presión de EE.UU. por las patentes en diario "Clarín". Buenos Aires, 19 de febrero de 2000.

aglutinados en CILFA (laboratorios nacionales) decidieron iniciar vía su Director Ejecutivo, Pablo Challú, una querrela a Richard Fisher por sus declaraciones.⁷⁶ El 29 de febrero de 2000 y cerrando un mes de intensas presiones visitó la Argentina el *Subsecretario para Asuntos Económicos de la Administración Clinton*, Alan Larson, quien mantuvo reuniones con el Ministro de Economía Machinea, solicitándole que se respetara Octubre como la fecha de inicio del cobro de patentes y con el Ministro de Infraestructura Nicolás Gallo, presionándolo por la apertura total del tráfico aéreo entre su país y la Argentina.

Además de oponerse a una posible ampliación de la ley en cuanto a prórroga de plazos y exigencias de producción en territorio argentino que se intentaba analizar en el Congreso Nacional, Washington, en representación de los laboratorios estadounidenses, presionó para que la ley aprobada en 1995 fuera modificada en uno de sus puntos. Al gobierno americano le preocupa un artículo que estipula que si un laboratorio nacional quiere fabricar un medicamento patentado por otro, sólo tiene que pedir esa licencia y, si le es negada, un organismo local se la puede conceder en forma compulsiva, fijando inclusive el monto de las regalías que deben pagarse. Como consecuencia operó en dos direcciones: a- reclamó al Presidente De la Rúa que cambie a los titulares del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (órgano que se encargaría de otorgar esa autorización), solicitud que el gobierno de la Alianza respondió afirmativamente en marzo de 2000 y b- reiteró que llevaría el caso a la OMC debido a que la legislación argentina viola el Acuerdo TRIPS que regula los derechos de propiedad intelectual en la mencionada organización.

Sin otorgar descanso las presiones norteamericanas continuaron tanto a nivel privado como oficial. En este marco el *ex - Secretario norteamericano*, Henry Kissinger, visitó la Argentina en marzo de 2000 para dialogar con el gobierno de De la Rúa sobre las patentes medicinales y sobre el conflicto de Yacyretá, mientras que en mayo de ese año la *Representante Comercial de EE.UU.*, Charlene Barshefsky anunció oficialmente que su gobierno solicitaría a la OMC la creación de un grupo de arbitraje para intentar solucionar el problema que ocasionan las deficiencias significativas que tiene el régimen de patentes en la Argentina.

La cuestión no encontró solución en el marco de la relación bilateral: el Congreso argentino entendió que la legislación nacional es compatible con los compromisos asumidos en el marco de la OMC y el gobierno estadounidense sostuvo la disconformidad con los estándares de protección argentinos. En consecuencia, este tema fue extraído de la agenda bilateral y llevado por los EE.UU. al foro de negociación previsto por la OMC, en agosto de 2000.⁷⁷

Si el tema de propiedad intelectual constituyó el “test case” de la dimensión económica de las relaciones bilaterales argentino-americanas durante la ad-

76 Diario “*La Nación*”. Buenos Aires, 16 de marzo de 2000, pág.10.

77 Estados Unidos inició el juicio contra la Argentina por patentes en diario “*Clarín*”. Buenos Aires, 17 de agosto de 2000.

ministración Menem la disputa por *cielos abiertos* aparece como un tema con el mismo grado de conflictividad durante el gobierno de De la Rúa.

La política de liberalización comercial que alcanzó al mercado aerocomercial fue acordada y negociada a finales de la administración Menem e instrumentada en el *Acuerdo de Transporte Aéreo* firmado el 6 de diciembre de 1999, en Buenos Aires por el Canciller Guido Di Tella y el Encargado de la Embajada de los EE.UU. en Buenos Aires, Manuel Rocha. En el mismo las partes se conceden mutuamente los derechos para que sus respectivas líneas aéreas realicen transporte aéreo internacional, en lo que se refiere a transporte de pasajeros, carga o correo que se lleven por remuneración y que se dirijan a algún punto del territorio de la otra Parte.⁷⁸

La falta de consenso en torno al mismo se dio tanto a lo largo del proceso decisorio como con posterioridad a la firma del acuerdo y se canalizó entre el gobierno de Menem y los gremios y empresarios del sector y entre el gobierno de Menem y la administración De la Rúa.

Al igual que lo ocurrido en el ámbito de propiedad intelectual cabe recordar que la política de cielos abiertos es parte de la política global comercial de los EE.UU. y que, por lo tanto, Argentina recibirá múltiples presiones para ponerla en funcionamiento, independientemente del grado de alineamiento. Desde su perspectiva Washington ha utilizado los acuerdos comerciales bilaterales para optimizar su acceso al mercado de los países co - contratantes. “Desde 1992 el país del Norte ha negociado 45 acuerdos de Cielos Abiertos en Europa, Asia, Medio Oriente, África y Latinoamérica. Dicha política en general implica: a) libre acceso a todas las rutas aéreas, b) irrestricta capacidad y frecuencia en todas las rutas aéreas, c) derecho a operar entre cualquier punto de los EE.UU. y del país con quien se firma el convenio, sin ninguna restricción incluyendo el servicio a puntos intermedios y más allá y el derecho a transferir pasajeros a un número ilimitado de aeronaves más pequeñas a la salida internacional, d) flexibilidad en la fijación de tarifas, e) acuerdo de liberalización de servicio charter, f) acuerdo de liberalización de servicio de carga, g) oportunidades de compartir “código” libremente, lo que permite al agente de una línea emitir un pasaje para el viaje aún cuando tramos de dicho viaje sean con otras aerolíneas, h) el derecho del transportista de comercializar en áreas conexas a sus operaciones de vuelo, i) el compromiso

78 Además, queda convenido todo lo referente a la designación y autorización de las líneas aéreas que realicen transporte aéreo internacional, la revocación de la misma, aplicación de las leyes de cada una de las Partes, la seguridad operacional y seguridad de la aviación. Por otra parte, el acuerdo establece lo atinente a oportunidades comerciales, en lo que se refiere a la instalación de sucursales en territorio de la otra Parte para la promoción y venta de transporte aéreo y servicios auxiliares, derechos aduaneros, cargos al usuario, competencia leal, fijación de precios; así como también lo concerniente a las enmiendas, arreglo de controversias, consultas, denuncia y registro en la Organización de Aviación Civil Internacional del presente acuerdo. La versión completa del acuerdo puede ser consultada en CARI - CEPE, *Argentina – Estados Unidos. Acuerdos bilaterales 1853 – 2000, op. cit.*, págs. 875 a 892.

a operar sobre bases no discriminatorias y acceso al sistema de reserva de vuelos computarizados.”⁷⁹

La llegada de la administración De la Rúa implicó la suspensión del acuerdo y el inicio de múltiples contactos entre funcionarios de diversas áreas a los fines de tratar de acordar los términos de dicha suspensión. En este contexto en febrero de 2000 el Ministro de Infraestructura, Nicolás Gallo, manifestó que el acuerdo de cielos abiertos que la Argentina había firmado con EE.UU. estaba suspendido y que la decisión argentina ya se había comunicado a la Embajada norteamericana a través de la Cancillería.⁸⁰

Por su parte, los EE.UU. enfatizaron el tratamiento del tema en la agenda bilateral tal como lo demostró la ya citada visita del Subsecretario de Asuntos Económicos de los EE.UU., Embajador Alan Larson (28/2/00-1/3/00). Durante su permanencia en la Argentina mantuvo dos reuniones que incluyeron en su agenda la cuestión de cielos abiertos, a saber: el encuentro con el Ministro de Economía, Dr. José Luis Machinea y la reunión con el Ministro de Infraestructura y Vivienda, Nicolás Gallo.

Entre el 6 y el 7 de abril viajaron a Washington la *Subsecretaria de Transporte Aerocomercial del Ministerio de Infraestructura y Vivienda*, Marina Donato y Horacio Knobel, para intercambiar posiciones con los Departamentos de Estado y Transporte en el marco de las relaciones bilaterales sobre el Acuerdo de Cielos Abiertos.

Como se anticipó más arriba, entre el 27 y el 30 de abril visitó nuestro país el Representante John J. Duncan, *Presidente del Subcomité de Aviación de la Comisión de Transporte e Infraestructura de la Cámara de Diputados de los EE.UU.* y se entrevistó con el Ministro de Infraestructura, Nicolás Gallo; el Secretario de Transporte, Jorge Horacio Kogan y la Subsecretaria de Transporte Aerocomercial, Angela Marina Donato. Los temas abordados fueron numerosos y cielos abiertos apareció en el marco del tratamiento de las relaciones económicas EE.UU. - Argentina.

Finalmente, como ya se anticipó en el análisis de la dimensión político – diplomática durante su viaje a EE.UU. en julio de 2000 el *Presidente De la Rúa* le anunció a Clinton que quizás a nuestro país le ayudaría a generar empleos una política de cielos abiertos, pero que a pesar de la voluntad argentina de abrir los mercados el tema “cielos abiertos” no contaba con el consenso necesario dentro de la opinión pública, motivo por el cual iba a enviar al Congreso el Acuerdo firmado por la gestión anterior.

Esta decisión es un tanto compleja porque involucra compromisos contrapuestos. Si bien es cierto que tradicionalmente la Argentina ha defendido el Principio de Bandera, también lo es que ha asumido un compromiso internacional al respecto. El actual gabinete nacional se encuentra claramente dividido entre los

79 Datos brindados por la Embajada de EEUU en Buenos Aires y citados por Nora Luzi (2000).

80 Datos tomados de la cronología elaborada por el Departamento de América del Norte del IRI y publicada en el Anuario 2000.

que defienden el acuerdo entendiendo que los precios de las tarifas descenderán beneficiando a los consumidores en general y a la industria del turismo en particular y entre quienes piensan que el gobierno debe priorizar la defensa del principio de bandera (entiéndase, rescatar a Aerolíneas Argentinas de la crítica situación económico/financiera en que se encuentra), lo que implicaría, además, defender las fuentes de trabajo de la otrora empresa estatal. (LUZI, 2000)

Las opiniones de los especialistas también están divididas. Hay quienes sostienen, tal como lo afirma un análisis del Departamento de Transporte de los EE.UU., que los acuerdos de cielos abiertos permitieron la reducción de tarifas en más de un 17% comparado con aquellos países que no reconocen este tipo de convenios. Asimismo, los costos promedio en América Latina por el mismo trayecto y tipo de asiento son un 30% más elevados que en América del Norte. (LUZI, 2000) Sin embargo, otros expertos afirman que la evidencia empírica pone de manifiesto que estos números son ciertos en la primera etapa de puesta en práctica de los acuerdos de cielos abiertos, esto es, mientras las empresas extranjeras tratan de ganar el mercado sobre las nacionales o las regionales de menor envergadura. Pero una vez que se ha producido la caída de estas últimas los costos de los servicios para pasajeros vuelven a subir.

De la misma manera que ha ocurrido con otros temas de la agenda bilateral, al momento en que escribo este artículo la situación se ha vuelto más compleja aún en función de la crisis doméstica. La convocatoria de acreedores realizada por la SEPI y el posible cierre de Aerolíneas Argentinas se han convertido en un eje de la movilización social y articulación de las demandas en contra del modelo neoliberal. Desde esta perspectiva, las dificultades para la puesta en marcha del acuerdo son de orden político y no jurídico y tarde o temprano el gobierno de De la Rúa deberá resolver esta cuestión pendiente.

b-2. El estado de la agenda comercial bilateral: algunos ejemplos

Las diferencias principales en la agenda comercial bilateral durante el período 1998/2000 abarcan variados rubros que, en líneas generales, enfrentan el mismo problema: dificultades para ingresar al mercado americano. En este marco haré referencia a cuestiones como subsidios agrícolas, carne fresca, maní, cítricos, jugo de limón, azúcar, quesos, extracto de quebracho y, además, abordaré el tema de derechos de autor y algunas discusiones comerciales multilaterales

Los temas del *sector agropecuario* han constituido un área importante de la relación comercial bilateral donde, a pesar de algunas alternativas de cooperación, permanecen situaciones conflictivas.

En mayo de 1998, en Ginebra, se constituyó el *Comité Consultivo Agroalimentario* (CCA) para fomentar la cooperación en los más altos niveles de gobierno. Entre el 5 y el 6 de octubre de 1998 se realizó en Washington la primera reunión y se constituyeron tres grupos de trabajo: Política Comercial Agroalimentaria; Temas Sanitarios y Fitosanitarios y Comercialización de Productos Agroalimentarios. Este Comité trata los temas que frecuentemente causan disputas comerciales afectando tanto a los sectores agropecuarios e industriales como a los

consumidores. Este es un foro que permite fijar una agenda de trabajo para los dos países, tanto a nivel multilateral, regional como bilateral, pero que no ha sido constituido para resolver cuestiones comerciales aunque sirve para analizar en profundidad problemas y acordar posiciones en temas tales como biotecnología, subsidios a la exportación, etc.⁸¹

El 12 de diciembre de 1999 los Secretarios de Agricultura de ambos países firmaron en Washington la denominada *Declaración Conjunta de los Secretarios de Agricultura*, la cual en forma resumida destaca los beneficios del intercambio de los sectores agropecuarios e industriales para la economía de los dos países y evalúa positivamente el desempeño del CCA establecido en 1998. Por otra parte, señalan que como resultado de las disciplinas establecidas en el *Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, ambos países se han beneficiado con un incremento en el acceso a los mercados como se dio con las carnes. Ambas partes declaran haberse beneficiado como consecuencia de un comercio agropecuario liberalizado y justo. Proponen seguir comerciando en el marco de la OMC y continuar trabajando para la creación del ALCA.⁸²

Entre el 5 y el 6 de septiembre de 2000 se concretó la *segunda reunión del CCA* entre Argentina y EE.UU., representados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación y el United States Department of Agriculture (USDA) respectivamente. La apertura estuvo a cargo del Secretario Antonio Berhongaray y el Subsecretario de Programas y Regulación y Comercialización del USDA, Enrique Figueroa. El Comité ofreció la oportunidad de profundizar la relación agropecuaria con los EE.UU., en un momento importante para la continuidad del proceso de liberalización del comercio agropecuario tanto bilateral como multilateral. El crecimiento de las exportaciones agroalimentarias de EE.UU. hacia Latinoamérica y la caída de la demanda asiática, principal mercado estadounidense, habían renovado en ese año el interés de los EE.UU. por avanzar con este tipo de acuerdos bilaterales. La Cancillería participó en las discusiones referidas a “Acceso a Mercados de Productos Argentinos” y “Acceso de Productos de EE.UU. a Argentina”, las que tuvieron lugar en el Grupo de Trabajo sobre Política Comercial Agroalimentaria. Los temas tratados fueron: a- cuota arancelaria de carne vacuna, cuota arancelaria de maní; b- miel: posible antidumping de EE.UU. c- cítricos del NOA: Enmienda Boxer; d- jugo de limón: tema arancelario; e- acceso de carne porcina.⁸³

En este contexto el tema de los *subsidios agrícolas* ha sido a lo largo de la administración Menem uno de los puntos donde Argentina ha presentado una postura de reclamo permanente, pero no ha obtenido resultados concretos.

81 Esta información fue tomada del diario “*Ámbito Financiero*”. Buenos Aires, 14 de enero de 1999 y del Informe “Principales visitas ...”, *op .cit.*, págs. 6 y 7.

82 La versión completa del acuerdo puede ser consultada en CARI - CEPE, *Argentina – EE.UU.. Acuerdos ...*, *op. cit.* pág. 846.

83 Informe “Principales visitas ...”, *op .cit.*, págs. 6 y 7.

El 28 de agosto de 1999 los Ministros de Agricultura de 15 países, entre ellos la Argentina, integrantes del *Grupo CAIRNS* se reunieron en Buenos Aires para definir los lineamientos destinados a poner freno a las políticas de subsidios al agro que aplican EE.UU. y la UE. Allí, EE.UU. por medio del Secretario de Agricultura, Dan Glickman, tomó un compromiso parcial con el Grupo CAIRNS, consistente en impulsar junto a ellos las negociaciones para la eliminación de subsidios en la próxima reunión de la OMC, pero adelantó que sería difícil acordar la reducción de los subsidios agropecuarios en la ronda mundial de negociaciones a desarrollarse en Seattle.⁸⁴

En octubre de 1999 ya prácticamente a finales de su mandato el Presidente Menem, durante su visita a New York, realizó declaraciones contra los EE.UU. por su política de subsidios al sector agropecuario y reclamó equidad en el trato para equilibrar la balanza comercial bilateral altamente deficitaria para nuestro país.

En el año fiscal que concluyó en septiembre de 2000 los EE.UU. volvieron a incluir en su presupuesto los subsidios agrícolas motivo por el cual no parecen dispuestos a recortar dicha subvención en el futuro cercano. Además, el Secretario de Agricultura Glickman dio una señal de que los subsidios seguirán llegando, desdiciendo el compromiso dado frente al grupo CAIRNS.⁸⁵

Por su parte la administración De la Rúa a través del Canciller Rodríguez Giavarini inició contactos con el nuevo gobierno de George W. Bush solicitándole apoyo en la cuestión de los subsidios agrícolas. En febrero de 2001 se entrevistó en Washington con la nueva Secretaria de Agricultura, Ann Veneman, y le pidió que los EE.UU. asuman un papel de liderazgo en los foros multilaterales de comercio contra los subsidios agrícolas que otorga Europa a sus productores. “No estamos solos”, le respondió la funcionaria. Veneman confía más en las políticas de mercado que en la de los subsidios, al menos así es en teoría. Sin embargo, EE.UU. debe aún demostrar con acciones lo que profesa en este terreno.⁸⁶

En el cierre de la ronda Uruguay del GATT Argentina había negociado el ingreso de 20.000 toneladas de *carne fresca* deshuesada al mercado norteamericano. Durante el período 1995/1997 nuestro país enfrentó numerosas trabas administrativas para hacer efectivo el cumplimiento de la cuota, pero, finalmente, tras haber obtenido la categoría de “región libre de aftosa” y con una incesante tarea diplomática llevada adelante por la Secretaría de Agricultura y la Cancillería en agosto de 1998 el Departamento de Agricultura de los EE.UU. a través de la Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) publicó en el Registro Federal una modificación técnica a la regulación de acceso de carne fresca, que

84 Cronología elaborada por el Departamento de América del Norte del IRI y publicada en el Anuario 2000, *op. cit.*

85 EE.UU. subsidió con U\$S 28.000 millones al agro en diario “Clarín”. Bs. As, 3 de octubre de 2000.

86 Argentina y EE.UU, aliados contra los subsidios del agro en diario “Clarín”. Buenos Aires, 7 de febrero de 2001.

permitió el cumplimiento de la cuota y requirió la existencia del Certificado de Exportación emitido por la Argentina. Durante el año 1999 Argentina llenó la cuota de 20.000 toneladas entrando al mercado americano por primera vez después de más de sesenta años.

Alcanzada esta meta, la administración Menem orientó sus esfuerzos para incrementar la cuota de carne fresca en el mercado estadounidense. En este contexto durante la reunión del Grupo Cairns de octubre de 1999 el Secretario de Agricultura de los EE.UU, Dan Glickman se reunió con el grupo negociador argentino encabezado por el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Jorge Campbell, a quien mostró su negativa a ceder a los reclamos para aumentar el cupo de exportación de carne.

Durante la administración De la Rúa se intentó continuar con las estrategias destinadas a aumentar la cuota. El 23 de mayo de 2000 el *Secretario de Agricultura*, Antonio Berhongaray, viajó a Chicago donde lanzó una fuerte promoción de la carne argentina con la ex - tenista Gabriela Sabatini como Embajadora de los alimentos argentinos.

Sin embargo, esta política se vería frenada por un descuido, a mi entender inexplicable y muy costoso para la República Argentina, como fue el rebrote de focos de Aftosa durante el año 2000 y la reacción lenta del gobierno para atender este problema. Durante agosto de ese año las autoridades nacionales suspendieron los embarques de carne vacuna a los EE.UU. y Canadá hasta tanto, dijeron, se aclare el panorama sanitario producido tras el ingreso de animales infectados desde Paraguay que podrían haber contagiado tropas argentinas.⁸⁷ A pesar de ello afirmaron en múltiples ocasiones que los EE.UU. no cerrarían su mercado y continuarían comprando carne fresca argentina. Sin embargo, el 14 de febrero de 2001 el gobierno tuvo que admitir que nuestro país padecía casos de fiebre aftosa y, además, que el día anterior EE.UU., la UE, Canadá y Chile prohibieron el ingreso de las carnes locales.⁸⁸

Otro de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay refiere al incremento de la cuota argentina de *maní* confitería. Cabe recordar que los EE.UU. tienen un Programa de Maní el cual opera en la práctica como un impuesto sobre los productores argentinos. El acuerdo alcanzado implicaba una cuota inicial para 1995 de 26.341 toneladas y se incrementaba en 3.512 toneladas adicionales por año para alcanzar las 43.901 en el año 2000. La puesta en práctica de este acuerdo chocó con el impedimento de que los EE.UU. no exigen el certificado de origen como requisito para la importación dentro de la cuota, sino que el ingreso a su mercado se produce en función de cuotas establecidas y de acuerdo al principio "el primero en llegar es el primero en ser atendido". Consecuentemente, la

87 Se suspendieron los envíos de carne argentina a los EE.UU. en diario "*Clarín*". Buenos Aires, 11 de agosto de 2000.

88 Aftosa: Europa y EE.UU. prohibieron la carne argentina en diario "*Clarín*". Buenos Aires, 14 de marzo de 2001.

no exigencia de certificado da lugar a que se efectúan triangulaciones que permiten utilizar la cuota otorgada a nuestro país, por producto de origen no - argentino. Ante esta situación, en febrero de 1998 Argentina presentó un pedido de consulta ante la OMC vinculado a la no aceptación del certificado de origen emitido por las autoridades argentinas.

La historia de las negociaciones a fin de lograr el ingreso de *cítricos*, particularmente limones y naranjas al mercado de los EE.UU. fue uno de los temas más atendidos por el Ministro Di Tella y tomó al menos siete años de arduas discusiones en las que SENASA y Cancillería Argentina trabajaron cerca del sector privado, logrando finalmente una eliminación gradual de las restricciones existentes.

Durante el encuentro del Grupo Cairns de octubre de 1999 cuando el Secretario de Agricultura de los EE.UU, Dan Glickman se reunió con el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Jorge Campbell, le mostró su negativa a ceder a los reclamos para aumentar el cupo de exportación de carne y permitir el ingreso de los cítricos argentinos. El funcionario consideró que el tema de los cítricos es un problema de evaluación científica y no de una barrera paraarancelaria.

Finalmente, el 7 de junio de 2000 el Departamento de Agricultura de los EE.UU. autorizó el ingreso de cítricos argentinos, reconociendo que Tucumán, Jujuy, Salta y Catamarca ya no tienen cancrrosis en sus frutales.⁸⁹ “La apertura a los limones argentinos se efectuaría en tres etapas: para el período 2000-2001 se previó el acceso a 34 de los 49 estados continentales de los EEUU, excluyéndose los importantes estados de California y Florida y aquéllos que limitan con estos últimos, los cuales se abrirán a los frutos argentinos en el 2002. Finalmente en el 2004, los Estados productores deberán levantar sus barreras. Si bien no se nos escapan las dilaciones que suelen ocurrir entre la firma de las resoluciones administrativas que autorizan el ingreso de productos y la concreción del primer desembarco de productos en territorio importador, lo cierto es que el compromiso de liberalización ha sido internacionalmente asumido.” (LUZI, 2000) Consecuentemente, desde el punto de vista argentino, el logro es significativo en tanto y en cuanto: a- nuestro país es el mayor productor de limones en el mundo (más de 1.000.000 tn., seguido por EE.UU. con 814.000 tn.), b- la diferencia estacional entre los dos hemisferios y la pérdida de calidad de los limones ante una excesiva refrigeración resultan ventajas nada despreciables y c- la cuestión laboral ya que el sector citrícola emplea alrededor de 100.000 personas, con claro beneficio para provincias como Tucumán, Catamarca, Salta y Jujuy.⁹⁰

En cuanto a *jugos de limón*, la Argentina solicitó sin éxito la reducción arancelaria para el ingreso de este producto al mercado de EE.UU. y la inclusión

89 EE.UU. les abre la puerta a los cítricos del Noroeste Argentino en diario “Clarín”. Buenos Aires, 9 de junio de 2000.

90 Diario “La Nación”, Suplemento Economía y Negocios. Buenos Aires, 11de junio de 2000, pág.2.

al Sistema Generalizado de Preferencias en el marco de la Ronda Uruguay del GATT. La cuestión está pendiente.

Con relación al tema del *azúcar*, los EE.UU. establecieron en 1997 un programa de apoyo a los productores que garantiza un determinado nivel de precios internos y una legislación en materia de derechos de importación. Esto se suma al sistema de cuotas con un arancel específico por encima de la cuota de cada país que se aplica desde 1990 y a las disposiciones del Departamento de Agricultura que, como consecuencia de la sobreproducción existente, ha venido reduciendo la cuota utilizable. A esta situación debe agregarse la práctica de ajuste de cuota por polarización (calidad). De esta forma, la fijación de cuota tiene una directa vinculación con las cantidades de producción interna de los EEUU, en clara detrimento de los intereses exportadores nacionales del sector. (LUZI, 2000).

Argentina logró en la Ronda Uruguay una ampliación de 2.000 toneladas de la cuota asignada de *quesos*, pasando de 4.800 toneladas a 6.800 para quesos EDAM, GOUDA y tipo italiano. Dicha cuota adicional comenzó a regir en 1995 y no puede ser reasignada a otros exportadores sin autorización de nuestro país. Sin embargo nuestro país no pudo completar la cuota y esto dio lugar a la llamada "globalización de la cuota". Esta situación se produce cuando los importadores no pueden cubrir la cuota con productos del país en cuestión y solicitan la reasignación de cuotas individuales de los países para que la importación se realice desde cualquier origen. (BUSSO, 1997 y 1998) Una consecuencia de este hecho es que, en la práctica, se van reduciendo los pedidos de compra a nuestro país mientras que se amplían las solicitudes de globalización de cuota.

Por otra parte, el importador que solicite una licencia debe tener una historia previa de importación del producto. La empresa que reúne los requisitos a la fecha es la Argentine Cheese Corporation, quien por lo tanto administra la cuota. La cuota asignada venció en el 2000, de modo que la ampliación de la misma es un tema significativo en las futuras negociaciones. (LUZI, 2000).

Debido a una modificación de la importancia estratégica otorgada al *extracto de quebracho*, el Departamento de Defensa de los EE.UU. inició una venta moderada de los stocks acumulados. Sin embargo, a partir de 1993 la política de gradualismo desapareció y los volúmenes ofrecidos en las licitaciones públicas en 1994 se multiplicaron por diez. Como era de esperar esto afectó las exportaciones argentinas debido a la 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 ese producto y afectando en forma directa a las economías regionales de Chaco y Formosa, para las cuales la exportación de tanino es muy significativa. En encuentros con representantes del sector, los funcionarios de la administración Menem acordaron en insistir con una representación oficial con el propósito de evitar daños mayores y negociar una liberalización moderada de los stocks existentes. (BUSSO, 1997 y 1998).

El sector privado, a través de la Cámara Argentino - Paraguaya de productores de extracto de quebracho, también consideró que era factible la negociación de una liberalización moderada del extracto de quebracho acumulado y administrado por el Defense National Stockpile Center, a más altos precios. Consecuentemente, la acción conjunta ejercida por la Cámara mencionada y la representación argentina en Washington logró una moderada corrección de los precios del extracto de quebracho ofrecidos por EE.UU. El tema está lejos de tener una solución definitiva y en gran parte depende de la decisión unilateral del organismo citado, en el sentido de mantener el compromiso de limitación de venta a cierto nivel de precios. Sin embargo, se observa aquí el importante rol de los actores no gubernamentales en torno a las políticas del sector y concretamente en torno al desarrollo de las “micro - relaciones” comerciales bilaterales. (LUZI, 2000).

En cuanto a los *Derechos de Autor* se produjeron algunos avances a nivel de legislación. El 14 de octubre de 1998 el Congreso Nacional aprobó la ley 25036 que incluye expresamente al software de computación como bien protegido en el marco de los derechos de autor cumpliendo de esta forma con compromisos contraídos internacionalmente. A pesar de ello, persisten dificultades vinculadas tanto al cumplimiento de la ley como al control sobre las violaciones a la misma. Los cálculos privados señalan que las pérdidas de la industria del sector por piratería exceden de los U\$S 275 millones anuales. Por otra parte, algunas empresas estadounidenses se quejan sobre la imposibilidad de persecución criminal y el reclamo de daños en casos de falsificación de marcas.(LUZI, 2000).

b-3. Las negociaciones comerciales para la conformación del ALCA: la PEA atrapada entre dos hegemonías

Incluyo algunas referencias sobre las negociaciones multilaterales hemisféricas, a pesar que éstas no se inscriben estrictamente en el estudio de la PEA hacia Washington, por varios motivos. Entre ellos destaco la importancia otorgada por los EE.UU. a este proceso de integración durante la administración Clinton la cual se incrementó a partir de la llegada al gobierno de George W. Bush y por el peso que las negociaciones sobre el ALCA generan más allá de las relaciones argentino-americanas, esto es en el vínculo con el MERCOSUR y, especialmente, en las relaciones con Brasil.

La idea de un libre comercio que incluyera a todo el continente encuentra sus antecedentes en la Iniciativa para las Américas lanzada por George Bush en 1990 la cual fue reconfirmada en la Cumbre de Miami organizada por Clinton en 1994. Hasta el presente y desde una perspectiva política las discusiones se han concentrado en la conveniencia o no de crear un área de libre comercio hemisférica, en las modalidades de negociación (unilateral -cada país con los EE.UU- o multilateral –grupos de países integrados previamente con los EE.UU-) y en el cumplimiento o no del cronograma establecido. Todo ello sobre la base de que tal proceso de liberación de comercio se dará entre actores estatales con asimetrías

estructurales muy profundas. En este marco, los debates involucran los posibles efectos sobre el conjunto de políticas públicas al interior de cada país como también sobre las relaciones entre los países del continente.

En trabajos anteriores he afirmado que a partir del gobierno de Menem la PEA, tanto en el contexto regional como en el internacional, trató de mantener estrechas relaciones complementarias con EE.UU. por un lado y con Brasil por el otro, ya que esa complementariedad le servía como un instrumento de protección contra los riesgos de una excesiva influencia de ambos países. (BUSSO, 1997)

Como consecuencia de lo anterior, en numerosas ocasiones, Argentina mostró una posición intermedia entre la insistencia de los EE.UU. de ir rápidamente y en forma unilateral hacia la conformación del ALCA y la oposición de Brasil que sostiene la necesidad de negociar el ingreso al ALCA desde un MERCOSUR consolidado y en los tiempos que resulten convenientes para las economías de nuestra región. Si bien Argentina, decidió acordar con la posición de Brasil tanto con Menem - a partir de la Cumbre de Belo Horizonte- como durante el gobierno de De la Rúa -en la reunión de Ministros de Economía y Comercio de los países americanos en Buenos Aires anterior a la Cumbre de Québec- las tensiones en torno al tema siempre resurgen.⁹¹

En este sentido, es importante tener en cuenta las consecuencias del modelo de integración comercial tal como la planteaba EE.UU. En función de las asimetrías de poder económico, tecnológico, político y de negociación entre EE.UU. y cada uno de los países que negociaran un acuerdo de libre comercio, la negociación unilateral daría lugar a la operacionalización de los conceptos de la teoría de los *hub and spokes* (eje y rayos) la cual fue muy discutida en el marco del conjunto de acuerdos integracionistas surgidos en los noventa. En el marco de este sistema un país central, o "hub", disfrutaría de una preferencia especial en el mercado de cada país rayo, o "spoke", bajo una serie de acuerdos bilaterales separados. Los países rayos, sin embargo, no tendrían acceso preferencial a cada uno de los otros mercados, aún peor, tendrían que competir entre ellos por preferencias dentro del mercado del país eje. En otras palabras, lo que resultaría muy bueno para el país eje no lo sería tanto para los países rayos. (SMITH, 1996)

Desde esta perspectiva algunas de las estrategias planteadas como resultado de la reunión de Belo Horizonte son importantes para atenuar los efectos negativos. A saber: la opción de adherir como miembro de un grupo de integración subregional, la compatibilidad entre ALCA y OMC y la expresa consideración de las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas.⁹²

91 Vasta con recordar las declaraciones del actual ministro de Economía Domingo Cavallo quien afirmó la necesidad de que Argentina avance en las negociaciones del área de libre comercio hemisférico en detrimento del MERCOSUR y la reacción que tales declaraciones generaron por parte de Brasilia.

92 Declaración Conjunta Final y Plan de Acción de la III Reunión Ministerial, Belo Horizonte, mayo de 1997.

A pesar de ello, según Peter Smith, si bien existió una gran preocupación sobre la posibilidad de que los EE.UU. intentaran establecer un sistema de *hub and spokes* para el continente americano con ellos en el centro no se previó, sin embargo, que algunos países latinoamericanos en virtud de su tamaño y posición estratégica, podrían pretender crear su propio sistema de *hub and spokes* como ocurrió con México y Brasil. De acuerdo a este autor, en el caso de México la idea era establecerse a sí mismo como interlocutor entre los EE.UU. y América Latina. Aprovechando su condición de fundador del NAFTA, México podría ejercer el veto sobre quienes aspiran a ingresar al área de libre comercio de América del Norte. Esto sería útil para los EE.UU. debido a la relación históricamente mala con Latinoamérica y proveería a México de una considerable influencia, recuperando parte de su autonomía perdida en otras áreas de PE. En el caso de Brasil la táctica fue diferente: intentó afirmar su posición como hegemon subregional más que como interlocutor con los EE.UU. Como actor predominante del MERCOSUR propuso la creación del Área de Libre Comercio para Sur América (ALCSA). Las intenciones públicas que sustentaban el ALCSA eran: capitalizar la experiencia del MERCOSUR, el cual había liderado el crecimiento del comercio intraregional; evitar el aislamiento de MERCOSUR -principalmente de Chile y la Comunidad Andina-; y acumular poder de negociación para tratar con la posibilidad de un amplio esquema de negociación en las Américas. Pero también estaba la motivación política. El ALCSA confirmaría la histórica demanda de Brasil para ser hegemon subregional, su viejo sentimiento de Destino Manifiesto. Por sí mismo, sin ningún vínculo formal con América del Norte o con los EE.UU., el ALCSA reflejaría y ratificaría el dominio regional de Brasil. (SMITH, 1996)

Desde mi perspectiva, resulta importante destacar que tanto las razones públicas como las sostenidas en la trastienda de la PE brasileña eran -y aún son- verdaderas. En este sentido, tal como sostuve más arriba, la administración Menem tuvo en cuenta en su diseño de PE las necesidades de enfrentar una hegemonía doble (global y regional). Esta situación no aparece tan clara en la PE de la administración De la Rúa, a la vez que tanto los progresos en el proceso de integración del MERCOSUR como las negociaciones para el ALCA se verán fuertemente afectadas por la crisis económica y política de nuestro país que opaca cualquier posibilidad de diseños de cooperación estratégica implementados a través de la PE.

Entre los hechos principales que caracterizaron el proceso de negociaciones para la constitución del ALCA en el período 1999-2001 encontramos algunos que sustentan una lectura negativa y otros que pueden ser considerados como avances.

Entre los elementos negativos aparecen: la carencia de autorización de la vía rápida (*fast track*) de los representantes de EE.UU. en las negociaciones, el fracaso de las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC en diciembre de 1999 en Seattle (EE.UU.), las limitaciones presupuestarias, la crisis financiera internacional y las medidas proteccionistas nacionales tomadas a los fines de privilegiar las cuestiones domésticas por sobre los compromisos internacionales y de largo plazo.

Entre los aspectos positivos se puede mencionar la continuidad de las reuniones previamente agendadas. En efecto, la III Reunión del Comité de Negociaciones del ALCA realizada en Miami en abril de 1999 tuvo como finalidad la identificación y el análisis de las medidas de facilitación de negocios, las que deberían ponerse en práctica en el año 2000, constituyendo éste el primer fruto concreto de la Cumbre de Miami de 1994. La meta era llegar a la reunión de Toronto (noviembre de 1999) con un red de acciones que inicien concretamente el proceso negociador. Es importante destacar que las medidas de facilitación de negocios acordadas provocan efectos de corto plazo derivados básicamente de la necesaria adecuación de las normas nacionales, con los efectos jurídico - económicos que aquello implica. Por tal motivo los Grupos de Negociación trabajaron en la definición de los elementos que contendrá cada capítulo temático del ALCA y en la metodología de negociación. Ésta es una etapa donde se están construyendo los cimientos del proceso, los cuales condicionarán el desarrollo posterior del mismo. De allí la importancia de este período de negociación. En conclusión, Toronto señalaría el fin de la etapa de intercambio de información, la confección de una base de datos significativa, el establecimiento de métodos y procedimientos para la negociación sobre los "temas de fondo" o sustantivos y la aprobación de medidas de facilitación de negocios. (LUZI, 2000).

El 1° de noviembre de 1999 marcó el inicio de la Presidencia Argentina del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) del ALCA mientras que la primera experiencia en esa función fue desempeñada por nuestro país en abril de 2000 en la reunión de Guatemala, la cual puso de manifiesto la existencia de un temario más avanzado que el tratado en reuniones anteriores.⁹³

Para abril de 2000 los distintos grupos de negociación⁹⁴ se encontraban discutiendo variados temas, entre los cuales se destacan como los más importantes desde la perspectiva argentina la difícil situación para consensuar la agenda en torno a los temas agrícolas y los desacuerdos respecto de los contenidos temáticos y de los niveles de protección en cuanto a propiedad intelectual: para los EE.UU., el ALCA debe incluir compromisos superiores a los asumidos en la OMC, mientras que el MERCOSUR plantea la consistencia del ALCA con las obligaciones y derechos pactados en la OMC.

93 Aprobación de informes de los Grupos de Negociación y de sus programas de trabajo hasta abril de 2001 (Reunión de Ministros de Comercio); Elaboración de agenda de trabajo para cumplir los mandatos dados en la Reunión de Toronto en noviembre de 1999; Diferencias de tamaño y nivel de desarrollo de las 34 economías que participan de las negociaciones; Pedidos de asistencia técnica para la negociación de ciertos temas; Temas medioambientales y laborales; Vinculación entre políticas de competencia y normas correctoras de las prácticas de *dumping* y de subsidios; Ampliación de identificación de medidas de facilitación de negocios.

94 Los grupos de trabajo son: acceso a mercados, negociación sobre agricultura, negociación sobre inversiones, negociación sobre servicios, negociación sobre solución de controversias, negociaciones sobre compras gubernamentales, negociaciones sobre políticas de competencia, negociación sobre propiedad intelectual, negociación sobre subsidios y derechos compensatorios.

Durante abril de 2001 los Ministros de Economía y Comercio de los países americanos que negocian el ALCA se reunieron en Buenos Aires para elaborar un borrador en vistas a Quebec.

A lo largo de la reunión Brasil y EE.UU. mantuvieron sus posiciones encontradas, aunque en la última etapa de la misma acordaron que las negociaciones para la constitución del área de libre comercio deben finalizar en enero de 2005 para que el ALCA pueda constituirse a más tardar el 31 de diciembre de ese mismo año.

A pesar de las declaraciones hechas por el Canciller Rodríguez Giavarini acerca de que no se habían dado fuertes discrepancias, otras fuentes diplomáticas argentinas afirmaron la existencia de dos propuestas distintas “una planteó la necesidad de que el proceso fuera más largo, no porque quisiera demorar por razones políticas, sino por entender que hay distintos niveles de desarrollo de los 34 países, lo que representaba una dificultad técnica para avanzar”. Primó la otra tendencia y, además, al colocarse una fecha intermedia para iniciar las negociaciones concretas sobre desgravación arancelaria (15 de mayo de 2002) se evitó que una dilación lleve luego a demorar la fecha de lanzamiento del ALCA.⁹⁵

Por otra parte, los Ministros propusieron formar un grupo específico de negociadores destinados a recibir las propuestas de la sociedad civil. Según el representante comercial de los EE.UU. en ese espacio se debatirán las demandas vinculadas a cuestiones laborales y ambientales las cuales aparecen como los “temas más desafiantes”. Asimismo se decidió publicar el documento borrador, el cual incluía párrafos que aún no habían sido consensuados, para responder a las críticas realizadas por las organizaciones sociales y sindicales referidas a la falta de transparencia del ALCA. También se creó un grupo específico para abordar el problema de las economías más pequeñas, en tanto y en cuanto, América es un continente con profundas desigualdades en su grado de desarrollo, las cuales se reflejan en las asimetrías estructurales entre la economía de los EE.UU. y las del resto de la región, con especial referencia a las más pequeñas.

En el ámbito de uno de los temas más complejos, la cuestión de los subsidios, el grueso de las definiciones sigue sin acuerdo. EE.UU. acepta negociar la cuestión, aunque imponiendo una división de la agenda. Una parte, la referida a los incentivos a las exportaciones, se definirá según lo que se pacte en la próxima ronda de la OMC. La otra, que aborda los subsidios a la agricultura e internos, serán debatidos en el ALCA, en forma simultánea con las desgravaciones arancelarias.

95 Acuerdo en el ALCA: hay plazo hasta el 2005 para negociar en diario “Clarín”. Buenos Aires, 8 de abril de 2001, pág. 22.

La Cumbre de Quebec fue un reflejo de los problemas y los acuerdos alcanzados en Buenos Aires: persistieron declaraciones que muestran las diferentes posiciones entre EE.UU. y Brasil⁹⁶, continuaron las discrepancias en torno a los subsidios⁹⁷, se aprobó el borrador elaborado en Buenos Aires, se acordó la vigencia de una cláusula democrática y se decidió que Argentina será la sede de la próxima cumbre del 2003. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para incrementar la transparencia del proceso de integración ante la sociedad civil, la Cumbre se realizó en medio de fuertes protestas de los grupos anti - globalización.

LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICO - MILITAR

Como sostuve en trabajos anteriores, los cambios en el área estratégico – militar y su articulación con la PE fueron un eje central en las relaciones con Washington durante el gobierno de Menem; se concretaron a lo largo de su primera gestión y se consolidaron durante la segunda. Los temas sobre los que operó dicho cambio abarcaron: la idea de entender la política de defensa como netamente defensiva, aceptar las pautas de control y verificación establecidas internacionalmente y trabajar para que, vía la OEA, se produzcan cambios que generalicen estos principios a nivel regional. En este sentido, las principales áreas de atención fueron: la no proliferación de 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 las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (OMP) y las propuestas de reformulación de las Fuerzas Armadas en el marco de la pos - Guerra Fría. (BUSSO: 1997, 1998).

En lo que va del gobierno de la Alianza no se han producidos cambios significativos en cuanto a los criterios generales, vale decir que se continúa pensando en una necesaria articulación entre la política de defensa y la PE a la vez que se valoriza la continuidad de Argentina en los regímenes de control y no proliferación. Sin embargo, se ha incrementado la importancia de las llamadas nuevas

96 El presidente de los EE.UU. subrayó su decisión de impulsar la creación del mayor acuerdo de integración económica del mundo y señaló que ésta es “la mejor arma contra la tiranía y la pobreza”. Por su parte, el presidente Cardoso sostuvo que el ALCA “será bienvenido si significa un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos, si efectivamente significa el camino para reglas compartidas sobre antidumping, si reduce las barreras no arancelarias, si evita la distorsión proteccionista de las buenas reglas sanitarias... si no es así, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable”. Los 34 presidentes de América firmaron una cláusula democrática en diario “Clarín”. Buenos Aires, 23 de abril de 2001.

97 Antes de ir a Quebec, el secretario de Agricultura argentino, Marcelo Regúnaga, dijo que si no se logra un compromiso de EE.UU. sobre bajar trabas no tarifarias y los subsidios, el MERCOSUR “no entrará al ALCA. Sin acuerdo sustantivo en agro, no tendría sentido”. Argentina contra los subsidios en diario “Clarín”. Buenos Aires, 20 de abril de 2001.

amenazas a la seguridad: “narcotráfico” y “terrorismo”; ha disminuido el compromiso de Argentina con las OMP y se ha perdido parte del protagonismo y de las iniciativas argentinas en el contexto interamericano. Por otra parte, dentro de las continuidades se destacan el intercambio significativo a nivel de visitas de alto rango y la permanencia de los acuerdos en torno a la política espacial y nuclear.

a- La cuestión del narcotráfico⁹⁸

En lo que refiere al tema del *narcotráfico* cabe destacar el interés de Washington por las dificultades de Argentina en controlar el tráfico de drogas en la Triple Frontera, el incremento del lavado de narcodólares, la situación en Colombia y el rol de las Fuerzas Armadas en la lucha contra este flagelo. Como consecuencia de ello, las acciones del gobierno de los EE.UU. hacia la Argentina estuvieron dirigidas tanto al gobierno nacional como a la sociedad civil.

Durante julio de 1999 el gobierno norteamericano expresó su preocupación por la falta de control del narcotráfico en la Argentina, sobre todo en las pistas de aterrizaje clandestinas y sobre la Triple Frontera. Sin embargo, los representantes de la Embajada de EE.UU. aclararon que no cuestionaban la voluntad política del gobierno argentino para combatir el narcotráfico. Contrariamente, reconocían que la Argentina en forma activa y voluntaria se oponía al tráfico de drogas y a la venta y uso ilegal de narcóticos y que cumplía un papel muy activo en las organizaciones multilaterales. Por su parte, el entonces Secretario de Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico, Eduardo Amadeo, afirmó que el Encargado de Negocios de la Embajada de EE.UU. aseguró que la Argentina estaba en una situación privilegiada respecto de otros países de América Latina en la lucha contra el narcotráfico.

A pesar de todas estas aclaraciones, en múltiples ocasiones el gobierno americano volvió a insistir con estos temas, tal como ocurrió antes y durante la visita que en agosto de 1999 realizó *Barry McCaffrey*, el principal asesor de Bill Clinton en la lucha antidrogas, quien antes de llegar a nuestro país advirtió que en la Argentina estaba creciendo el consumo de estupefacientes y que, en los últimos años, su territorio era utilizado cada vez más como ruta del narcotráfico hacia Europa. Durante su visita McCaffrey, reiteró que la Argentina se estaba convirtiendo en una importante ruta mundial del tráfico de drogas desde Bolivia y Perú y que era alarmante el aumento del consumo. Además, se reunió con el presidente Menem y le expresó su preocupación acerca de que nuestro país se convirtiera en un importante centro de paso ilícito de drogas provenientes de Colombia y pidió a los políticos y funcionarios argentinos su solidaridad con Andrés Pas-

98 Los datos para identificar los principales acontecimientos vinculados con la problemática del narcotráfico que aparecen en este punto fueron tomados de la cronología realizada por el Departamento del América del Norte y publicada en los Anuarios 1999 y 2000 y del Informe “Principales visitas...”, *op. cit.*

trana. En esta oportunidad también se encontró con los entonces candidatos a presidente Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde y les manifestó las mismas preocupaciones.

Por su parte el 17 de noviembre, Thomas Umberg, integrante de la oficina norteamericana de la lucha contra las drogas, señaló que la administración del presidente Clinton no tenía ningún motivo para creer que con el nuevo gobierno argentino se producirían cambios sustanciales en la política de lucha contra el narcotráfico, pero realizaron manifestaciones para poner en claro las pretensiones estadounidenses ante el nuevo gobierno: a- durante el mes de noviembre de 1999 la Central de Inteligencia (CIA) hizo saber que impulsaba la creación en la Argentina de una Oficina de información sobre asuntos vinculados con la seguridad, el tránsito fronterizo y el narcotráfico regionales; b- el Encargado de Negocios de la Embajada norteamericana hizo llegar un mensaje a De la Rúa para dejar en claro que la decisión de disolver el SEDRONAR (Secretaría contra la Drogadicción y lucha contra el Narcotráfico) no sería interpretada de manera positiva.

Durante su primer encuentro con la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, en febrero de 2000 el Canciller Rodríguez Giavarini se reunió también con el Subsecretario para Asuntos Interamericanos, Peter Romero y con el Encargado de narcotráfico, Randy Beers, con quien trató el tema de la Triple Frontera y en marzo de ese año el Encargado de Negocios de la Embajada de EE.UU. en Buenos Aires manifestó su preocupación por la falta de controles suficientes para prevenir el narcotráfico en los aeropuertos de la Argentina al Ministro del Interior Federico Storani. A esto se sumó que el 2 de marzo se conoció que el informe anual del Departamento de Estado sobre el tráfico de drogas advertía a la Argentina sobre el tráfico proveniente de Colombia y sobre la necesidad de que se controle el área de la Triple Frontera, mientras que el 14 de marzo Michael Sheehan, Coordinador de Contraterrorismo del Departamento de Estado, le transmitió al Senador y ex - Ministro del interior Carlos Corach, la preocupación que existía en Washington por el tema del terrorismo y del narcotráfico en dicha zona. Estas aflicciones también fueron manifestadas en distintos encuentros que tuvo el Presidente De la Rúa y el entonces Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy con funcionarios americanos.

Por otro lado, el 8 de marzo de 2001 los gobernadores de Salta y Tucumán, Juan Carlos Romero y Julio Miranda respectivamente, le solicitaron al Embajador de EE.UU., James Walsh, el diseño de una especie de "Plan Argentina" contra el narcotráfico, para hacer frente a las consecuencias inmediatas del Plan Colombia en la zona de frontera de Argentina con Bolivia. Al día siguiente el Embajador de los EE.UU. negó que su país planeara intensificar la ayuda para la lucha contra el narcotráfico en nuestro país y aclaró que la colaboración en esta materia continuaría siendo "siempre a través de las autoridades nacionales argentinas".⁹⁹

99 Diario "Clarín". Buenos Aires, 9 y 10 de marzo de 2001.

Otro espacio significativo dentro de la problemática del narcotráfico es el vinculado a la cuestión del *lavado de dinero* proveniente de esta actividad. El 1 de diciembre de 1999 una delegación de funcionarios norteamericanos pertenecientes al Departamento de Justicia, a la Dirección de Aduanas y a la Reserva Federal llegaron a la Argentina para investigar el primer caso de lavado de narcodólares realizado mediante giros desde los EE.UU. Dicha investigación se relacionaba con supuestas operaciones del Cartel de Juárez por lo cual desembarcaron en Mar del Plata agentes antidrogas de México y de EE.UU. Ante esta situación el gobierno norteamericano inició una serie de presiones que estaban destinadas al nuevo gobierno para que se sancione la ley de lavado de dinero.

Por tal motivo en enero de 2000 el Encargado de Negocios de la Embajada americana reclamó personalmente al Ministro del Interior, Federico Storani, la sanción de la ley contra el lavado de dinero y el refuerzo de los controles a los pasajeros argentinos que viajan a los EE.UU. para prevenir posibles casos de tráfico de drogas, ya que el gobierno estadounidense estaba inquieto por el aumento de pasajeros que introducen drogas en el país del norte. Tal como se mencionó en el análisis de la dimensión económica, a través de una política de vinculación de cuestiones, las presiones se trasladaron posteriormente al Ministerio de Economía, siendo el Ministro Machinea quien, a partir de febrero de 2000, gestionó ante el Congreso Nacional la sanción de la ley de lavado de dinero.

Durante la etapa final de la administración Menem se trató, en varias ocasiones, la situación del narcotráfico a nivel regional, especialmente el caso de *Colombia*. Numerosos analistas partían de la idea que el Presidente Menem trataría de comprometer a la Argentina en la lucha contra el narcotráfico en Colombia vía el llamado "Plan Colombia". Si bien esto no se produjo, porque de hecho el Plan no preveía la presencia de soldados extranjeros en ese país, sí existieron declaraciones del gobierno estadounidense destinadas a conseguir apoyo político latinoamericano para el Plan Colombia. En este marco, en julio de 1999, se informó en la prensa local que diplomáticos norteamericanos reclamaron al gobierno y a la oposición argentinos una iniciativa diplomática de países latinoamericanos para enfrentar la crisis colombiana, pero no hablaron de una alianza militar. Sin embargo, ante los crecientes comentarios sobre una posible implicación militar de Argentina, el Vicecanciller Andrés Cisneros desmintió la existencia de contactos entre el gobierno americano y el argentino para impulsar una iniciativa de los países de la región destinada a participar en la mencionada crisis. Lo mismo hicieron funcionarios de la Embajada de EE.UU., quienes negaron que su gobierno estuviese pensando intervenir en ese país. Por otro lado, el presidente Menem rechazó una posible intervención en Colombia, pero aseguró que si el gobierno colombiano lo requería la Argentina allí estaría.

Desde una perspectiva política, agregados diplomáticos norteamericanos declararon, el 27 de julio de 1999, que veían con buenos ojos que la situación colombiana se hubiera instalado con fuerza entre los dirigentes y políticos argentinos. Por su parte dos días después el Presidente Menem llegó a Nueva Orleans

para reunirse con el Enviado Especial de Bill Clinton para las Américas, Mac Kay, con quien habló sobre esta cuestión.

Desde el punto de vista de las fuerzas del orden y las acciones conjuntas corresponde señalar que en marzo de 2000 la DEA (Drug Enforcement Administration), la policía colombiana y la policía bonaerense participaron de un operativo conjunto para desbaratar una banda internacional de narcotraficantes.

En esta área de las relaciones estratégico - militares también se inscriben importantes *acuerdos bilaterales entre Argentina y EE.UU vinculados a distintos aspectos de la lucha contra la producción, comercialización y consumo de estupefacientes*. Gran parte de ellos son acuerdos específicos que se inscriben en el marco del *Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de los EE.UU y el de Argentina para Reducir la Demanda, Impedir el Consumo y Combatir el Tráfico Ilícito de Sustancias Psicotrópicas del 24 de mayo de 1989* el cual establecía en su artículo dos que “las partes definirán en cada caso, mediante un memorándum de entendimiento, los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para la ejecución de programas concretos”¹⁰⁰.

En este marco, durante mayo de 1998, ambos países firmaron en Buenos Aires el *Acuerdo por canje de notas relativo al Memorándum de Entendimiento de 1995 sobre Cooperación en el Área de Estupefacientes*. En el mismo se establece renovar hasta el 31 de diciembre de 1999 la vigencia del Memorándum de Entendimiento para Reducir la Demanda, Impedir el Consumo Indebido y Combatir la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas del 29 de septiembre de 1995 (que era un acuerdo específico de un año -vencía en 1996-) ya que algunos aspectos del Proyecto de cooperación en el Área de Estupefacientes no se habían cumplimentado.¹⁰¹

El 30 de septiembre de 1998, en Buenos Aires, el Ministro Guido Di Tella y el Encargado de Negocios de la Embajada de los EE.UU., Manuel Rocha, firmaron el *Acuerdo por notas reversales relativo al Artículo I, párrafo 2, del Acuerdo de Cooperación del 24 de mayo de 1989*. Dicho párrafo hace referencia a la determinación de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para la ejecución de los programas específicos. En función de ello los gobiernos convienen llevar adelante el programa específico denominado “Iniciativa Andina”. Se establece que la contribución que realizarán los EE.UU. será de US\$ 60.000 y que, a través de ella, se suministrará a la Fuerza de Tareas Frontera Norte, integrada por personal de Gendarmería Nacional y de la Policía de la Provincia de Salta, equipos técnicos de comunicaciones para mejorar la facultad de la fuerza

100 *Acuerdo de cooperación para reducir la demanda, impedir el consumo indebido y combatir la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, en la obra de CARI - CEPE, *Argentina – Estados Unidos. Acuerdos bilaterales 1853 – 2000*, op. cit., pág 471.

101 *Ibidem*, págs. 732 y 817. Aquí aparece la versión completa del Memorándum de 1995 y el Acuerdo por canje de Notas de 1998.

de tareas para impedir el tráfico de estupefacientes y se especifica que su duración será de un año.¹⁰²

El 28 y 29 de septiembre de 1999, en Buenos Aires, Guido Di Tella y Manuel Rocha firmaron un nuevo *Acuerdo específico sobre el proyecto de "Iniciativa Andina"* que repite las características del descrito en el párrafo anterior e inclusive prevee el mismo monto de aporte por parte de los EE.UU.¹⁰³

El 30 de agosto de 2000 se firmó el *Acuerdo por Canje de Notas Reversales para reprogramar los fondos restantes del Proyecto titulado "Cooperación en el Área de Estupefacientes"*, que ascendía a la suma de US\$ 100.000. Los fondos son destinados a contribuir con un grupo de trabajo en el aeropuerto Internacional de Ezeiza, como así también el suministro de entrenamiento y equipamiento adecuado para dicho grupo. El grupo de trabajo constituirá una experiencia piloto que podría extenderse en el futuro a los puertos de Buenos Aires y Rosario. Este Acuerdo reconoce como antecedente el Acuerdo de Cooperación entre el gobierno de los EE.UU y el de Argentina del 24 de mayo de 1989¹⁰⁴.

Otro aspecto importante es el vinculado con los *espacios de debate académico sobre el problema del narcotráfico* con la participación de especialistas y funcionarios. El 10 de junio de 1999 se desarrolló en Buenos Aires un Seminario sobre "Las drogas y los medios de comunicación" organizado por la Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas (ADEPA) y por la Embajada de los EE.UU., del cual participó el Consejero para Asuntos Informáticos y Culturales de dicha Embajada, Guy Burton. Por otra parte, sobre finales de la administración Menem, el 4 de noviembre de 1999, Eduardo Amadeo viajó a Washington para participar de la primera conferencia hemisférica de los zares antidroga que organizó Barry Mc Caffrey.

Entre el 11 y el 12 de marzo de 2000 viajó a los EE.UU el Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, respondiendo a una invitación del Secretario de Defensa de los EE.UU. William Cohen. Durante su viaje pasó por Miami para disertar en un Seminario organizado por el Centro de Estudios Hemisféricos del Comando Sur y visitó las instalaciones del referido organismo militar. En la misma fecha viajó una delegación con representantes de distintas agencias vinculadas a la lucha contra el narcotráfico¹⁰⁵ para participar del Seminario "Unidos con-

102 El acuerdo también incluye los aspectos generales del Proyecto, su descripción, sus objetivos, la responsabilidad por los bienes suministrados por los EE.UU, la utilización de los fondos otorgados por éste y disposiciones generales. *Ibidem*, pág. 831

103 *Ibidem*, pág. 861.

104 Informe "Principales visitas ...", *op. cit.*, pág. 25.

105 Integraron esta delegación: Marcelo Di Caprio, Coordinador General de Planeamiento, Control y Legislación de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y lucha contra el narcotráfico; el Consejero Daniel Berazay de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Drogas de la Cancillería; del Dr. Carlos García Lorea, Director de Inteligencia Fiscal y Control Aduanero de la Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP-; el Comandante Mayor Edmundo Sanabria, Director de Drogas Peligrosas de Gendarmería Nacional; el Comisario General Eduardo Jorge Beuille, Superintendente de Drogas Peligrosas de la Policía Federal y el Prefecto Mayor Miguel Angel Mollar, Jefe del Departamento de Narcotráfico de la Prefectura Naval Argentina.

tra las Drogas 2000”, realizado en Miami con el Patrocinio del Comando Sur de los EE.UU. y la participación de la CICAD/OEA y países de América del Sur.

Por otra parte, el 7 de mayo viajó a Washington el Comisionado General de Planeamiento, Control y Legislación de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico –SEDRONAR- para participar de la reunión de Grupos de Estudio de la UCD 2000.

Finalmente, entre el 14 y el 15 de agosto de 2000 viajaron a Miami el Comisionado General de Planeamiento, Control y Legislación del SEDRONAR, Marcos Di Caprio; el Ministro Daniel Berazay de la Dirección General de Asuntos Internacionales de Drogas de la Cancillería; el Comandante General Hugo Miguel Angel Marquez, Sudirector de la Gendarmería Nacional y el Comisario General Eduardo Jorge Beuille; Superintendente de Drogas Peligrosas de la Policía Federal, para participar de la Reunión Antinarcóticos organizada por el Comando Sur y la DEA.

Otro tema conexo con la problemática del narcotráfico fue el *debate político doméstico vinculado al general paraguayo Lino Oviedo*. Con posterioridad a su liberación por autorización del Presidente Luis Cubas y en función de su renuncia por los problemas que tal decisión generó en Paraguay, Oviedo recibió asilo político del gobierno argentino (30/3/99) y Cubas del gobierno de Brasil. Esto desencadenó fuertes críticas por una parte de la oposición y de algunos miembros del oficialismo, quienes invocaban razones políticas, violaciones a los DD.HH. y contactos de Oviedo con el narcotráfico¹⁰⁶, mientras que la mayoría del Poder Ejecutivo Nacional, el ex - Presidente Raúl Alfonsín y el ex - Canciller Dante Caputo entendieron que la decisión estaba vinculada a la necesidad de colaborar para mantener el orden democrático ante la fragilidad que el mismo revestía en Paraguay¹⁰⁷. En función de los contactos internacionales realizados antes de tomar la decisión¹⁰⁸ y teniendo en cuenta las opiniones de funcionarios en ejercicio y de

106 De la Rúa, por entonces candidato presidencial, afirmó que “la medida había sido apresurada” y agregó “no queremos golpistas en el país”. “Es una presencia indeseable”. “Menem debe poner término a esta situación”. Por su parte, Chacho Álvarez sostuvo que la gente “estaba mirando esto con mucho rechazo” y que el gobierno “aparece complicado en un asunto interno de Paraguay”. Graciela Fernández Meijide se preguntó “¿qué relaciones podemos tener con un bandido?” y se respondió: “los golpistas ponen en peligro al MERCOSUR”. Además Guillermo Franco, desde el Cavallismo, calificó a la medida de inadmisibles. Duhalde tomó distancia del gobierno al opinar que “no debería existir lugar en América Latina para los golpistas”. Sin embargo, aclaró que no criticaba la legalidad de la medida. Estas declaraciones fueron tomadas de Alfonsín: Es un servicio al Paraguay, en diario “Clarín”. Buenos Aires, 30 de marzo de 1999.

107 Alfonsín sostuvo “Yo pienso que estamos haciendo un servicio a la democracia del Paraguay. Más allá de la rabia que tenemos nosotros y el pueblo paraguayo, hay políticos del Paraguay que están pensando que es mejor tenerlo acá que allá”. Al análisis de Alfonsín se sumaron Dante Caputo y Federico Storani. El ex - Canciller afirmó que “si esta solución es consecuencia de una decisión internacional se puede entender. Si no es así es gravísimo”. *Ibidem*.

108 Éstos involucraron a todos los miembros del MERCOSUR, a Chile y a Bolivia como estados asociados y a los EE.UU.

miembros de la oposición con experiencia de gobierno, queda en claro que el tema del asilo respondía a un acuerdo político entre Argentina, Brasil y los EE.UU.

Sin embargo, en un contexto complejo y dadas las continuas versiones sobre los contactos con el narcotráfico, en junio de 1999 el Ministro del Interior, Carlos Corach, consultó a la Embajada de los EE.UU. sobre la situación de Oviedo, específicamente, si era investigado por narcotráfico. Durante ese mismo mes el Ministro recibió un informe de Washington según el cual la DEA no investigaba en forma particular al ex - general Lino Oviedo por nexos con el narcotráfico.

El 26 de septiembre de 1999 los gobiernos norteamericano y argentino expresaron su preocupación por un eventual regreso de Oviedo al Paraguay y un funcionario del Departamento de Estado afirmó que el gobierno norteamericano prefería que permaneciera en la Argentina. En octubre, y de acuerdo a datos de la prensa, el dirigente de Acción por la República Franco Gaviria incorporó en una denuncia judicial contra el militar asilado en la Argentina un informe de la DEA que vinculaba a Oviedo con organizaciones dedicadas al narcotráfico y a otros delitos graves, pero un vocero de la Embajada norteamericana puso en duda la autenticidad del informe contra Oviedo¹⁰⁹. Finalmente, el militar terminó abandonando el país ilegalmente en 1999, sin que esto estuviera ligado a la problemática del narcotráfico, sino más bien a las diferencias de criterio que existían entre el gobierno de Menem y la Alianza respecto al asilo. En ese marco abandonó el país un día antes de la asunción de De la Rúa y actualmente está asilado en Brasil.

b- Terrorismo

Las principales cuestiones vinculadas a la lucha contra el terrorismo internacional, en el marco de la relación bilateral, se inscriben en la adopción de criterios comunes para enfrentar este tipo de amenaza y en las investigaciones en torno a los atentados cometidos contra la Embajada de Israel y la AMIA lo que generó colaboración en las áreas de inteligencia y judicial.

En este contexto el Ministro del Interior de la República Argentina, Carlos Corach y el Director del FBI, Louis J. Freeh firmaron en Washington, el 12 de enero de 1999 una *Declaración Conjunta sobre Terrorismo*. En la misma acuerdan intensificar esfuerzos y coordinar acciones para establecer mecanismos para la prevención, combate y eliminación del terrorismo. De esta manera se decide cooperar hemisférica e internacionalmente, apoyando los esfuerzos que se realicen tendientes a la adopción de instrumentos jurídicos eficaces; profundizar la cooperación interamericana apoyando al Comité Interamericano contra el Terrorismo creado en 1998; incrementar los mecanismos de cooperación bilateral para el en-

109 “No hemos visto el documento de referencia, pero por lo que hemos leído en el diario y por lo que sabemos, no parece ser un documento de la DEA. Por otra parte, no estamos al tanto que la persona que allí se menciona fuese un funcionario de la DEA”, agregó el vocero en referencia al firmante del informe, Nils W. Scott, que aparece como coordinador del Cono Sur. Mariano Obarrio, Nuevo Apoyo del Gobierno a Oviedo en diario “La Nación”. Buenos Aires, 8 de Octubre de 1999.

trenamiento y aplicación de la ley, particularmente en zonas de frontera y entrenamiento en toda América Latina y utilizar los sistemas de cooperación judicial previstos en el Tratado de Asistencia Legal Mutua.¹¹⁰

En el marco de la cooperación planteada por la Declaración y el Tratado de Asistencia Legal, el 3 de septiembre de 1999 la Corte Suprema de Justicia argentina ordenó la captura internacional de Imad Mugniyah, jefe de la Jihad Islámica para las acciones terroristas en el exterior del Líbano, luego que el Secretario de la Corte obtuviera de la CIA fuertes indicios de la responsabilidad de Mugniyah en el atentado a la Embajada de Israel. Un día después, el entonces Embajador argentino en EE.UU., Diego Guelar, consideró que la investigación del atentado contra la Embajada de Israel estaba concluida, ya que la Corte Suprema de Justicia determinó que Imad Mughniyah era el máximo responsable y que no hubo ningún elemento que hiciera pensar en la existencia de una conexión local. Sin embargo, representantes de organizaciones judías americanas consideraron que el pedido de extradición de Imad Mughniyah no debía llevar al cierre del caso sino que la investigación debería continuar.

También se hicieron reclamos por parte de la comunidad judía en los EE.UU. vinculados a las investigaciones sobre el atentado a la AMIA. El 15 de julio de 1999 The Jewish Community Relations Council organizó un acto frente al consulado argentino en New York con motivo del quinto aniversario del atentado a la AMIA. Esta entidad envió una carta al presidente Menem refiriéndose al compromiso que el mandatario asumió de esclarecer tanto este atentado como el de la Embajada de Israel.

Durante el gobierno de De la Rúa el tema fue abordado en múltiples ocasiones entre las cuales se destacan la reunión del Presidente con la comunidad judía de los EE.UU. en ocasión de su visita oficial y el encuentro de Madeleine Albright en agosto de 2000, quien en su paso por Buenos Aires visitó la sede de la AMIA siendo recibida por la AMIA, DAIA y BNAI BRITH.

En cuanto a los informes y al intercambio de datos de inteligencia, además de las revelaciones sobre el atentado a la Embajada, el 6 de agosto de 1999 -de acuerdo a datos de la prensa- un informe confidencial del Congreso de los EE.UU. reveló la existencia de una operación terrorista a pocos días del atentado a la AMIA. El 24 de diciembre del mismo año el gobierno argentino tomó medidas y precauciones extraordinarias ante la alarma generalizada que lanzó el Departamento de Estado sobre la posibilidad de que se produzca un atentado terrorista en coincidencia con las fiestas de fin del milenio. Finalmente, en mayo de 2000, el informe anual sobre terrorismo publicado por dicho departamento destacó que hay actividades terroristas en la Triple Frontera de Argentina, Brasil y Paraguay constituyéndose ésta en una preocupación que se suma a la que el gobierno americano tiene en cuanto al desarrollo de actividades de narcotraficantes en la zona.

110 La versión completa de la Declaración puede ser consultada en CARI – CEPE, *Argentina – Estados Unidos ... op. cit.*, pág. 838.

c- El sueño del ingreso a la OTAN

La idea de la administración menemista de asociación con la OTAN se sustentaba en varias razones entre las que se destacan la política de alineamiento con los EE.UU.; el creciente compromiso de Argentina con la defensa colectiva de la paz mundial (entendiendo que era posible extender la participación de nuestro país desde las OMP organizadas por la ONU a las Fuerzas Multinacionales conformadas por grupos de países o países miembros de organismos regionales de seguridad como la OTAN); las reformas de la OTAN que planteaban políticas de cooperación con otras naciones¹¹¹ y el estado de la relación política de Argentina con los países miembros de dicha organización con quienes, según el gobierno menemista, nuestro país compartía buenas relaciones y el respeto por la democracia, los DD.HH. y las libertades civiles y económicas.

En este contexto, y aprovechando la condición de Aliado Extra – OTAN que nuestro país había alcanzado en 1997 con los EE.UU, en julio de 1999 el Presidente Menem por recomendación del Secretario de Planeamiento Jorge Castro, envió una carta a su par Bill Clinton y a las autoridades de la OTAN solicitando el ingreso de la Argentina como miembro asociado o una categoría similar. Durante ese mismo mes Jorge Castro y el Ministro de Defensa, Jorge Domínguez, viajaron a Bruselas para explicar el pedido de ingreso ante los responsables de dicha organización. Así el 17 de julio, Domínguez se reunió con el general norteamericano Wesley Clark, Comandante de la OTAN, con el Presidente del Comité Militar de la Alianza, el Almirante italiano Guido Venturoni y con el Ministro de Defensa belga, Andre Flahant.

A pesar del esfuerzo de algunos funcionarios el proyecto de ingreso a la OTAN trajo, aparentemente, más problemas que beneficios. En primer lugar, Javier Solanas contestó negativamente a la solicitud argentina argumentando que, por razones geográficas expresadas en el estatuto, la organización no puede acoger a países fuera del hemisferio norte. Esto trajo como consecuencia un debate al interior del gabinete. Aparentemente ésta había sido una idea impulsada por Jorge Castro quien, junto a sus colaboradores, evaluó que finalizado el conflicto de Kosovo se había iniciado una nueva etapa para la OTAN en tanto ésta dejaba de ser una alianza defensiva para convertirse en otra de seguridad global y que la Argentina podría insertarse en el rediseño de ese nuevo mecanismo. Sin embargo, esta propuesta no habría sido consultada ni con el Ministerio de Defensa ni con la Cancillería, motivo por el cual ante el rechazo de la Organización ambas agencias argumentaron que no habían participado de la iniciativa.¹¹² Una segunda línea de conflictos apareció en las relaciones con Brasil. En esta misma etapa existían serios problemas vinculados a cuestiones comerciales y de inversiones en el MERCOSUR y para algunos especialistas el problema de la pro-

111 Me refiero al Programa de Alianza para la Paz, el Diálogo Mediterráneo y el sistema de conferencias periódicas con algunas naciones.

112 Juan Castro Olivera, Disputas por el rechazo de la OTAN en diario *“La Nación”*. Buenos Aires, 30 de julio de 1999.

puesta argentina de ingreso a la OTAN sin consulta previa generó un disgusto importante en Brasil, cuyo gobierno calificó la propuesta como “exótica”. De acuerdo al ex - Ministro de Defensa, Oscar Camilión, “Esta iniciativa tomó a Itamaraty completamente por sorpresa. Lo mismo ocurrió con el Presidente Fernando E. Cardoso y con los medios militares brasileños. Sólo un profundo desconocimiento de cómo funcionan los mecanismos de poder y los mecanismos mentales brasileños puede explicar que se haya adoptado un paso tan arriesgado. La diplomacia brasileña no se entusiasmó con propuestas como la dolarización, pero, tampoco las dramatizó. No ha ocurrido lo mismo en este caso. En materia de seguridad, Brasil tiene una sensibilidad extrema. De manera instintiva, además, la idea brasileña de la seguridad se asocia con la Argentina, de la que nuestros vecinos esperan, como mínimo, comportamientos previsibles que, además, saben que constituyen nuestra más destacada constante histórica.”¹¹³

En conclusión, las expectativas de ciertos funcionarios no tuvieron cabida y el proyecto no recibió, hasta el momento, ningún tipo de continuidad durante el gobierno de De la Rúa.

d- Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

La participación Argentina en las OMP fue uno de los ejes centrales de la política de seguridad internacional de la administración Menem. Ésta fue entendida como un medio para participar del esquema de seguridad de la pos - Guerra Fría y contribuir a la paz mundial, como una manera de incrementar la capacitación y experiencia de las fuerzas armadas locales y como una forma de aumentar y optimizar las relaciones con los países desarrollados, en especial con los EE.UU. De hecho, durante el último año de gestión menemista, nuestro país continuó cumpliendo con las obligaciones adquiridas e incrementó sus compromisos, ofreciendo tropas para dos conflictos muy graves acaecidos en 1999: Kosovo y Timor Oriental¹¹⁴. Las características de estos conflictos contribuyeron a reabrir el debate doméstico sobre la participación argentina, en tanto no eran OMP, sino Fuerzas Multinacionales¹¹⁵

113 Oscar Camilión, Los intereses comunes en diario “*La Nación*”. Buenos Aires, 30 de julio de 1999. Para un análisis de este tema ver también la nota del mismo autor La Argentina y la OTAN en diario “*Clarín*”. Buenos Aires, 17 de julio de 1999.

114 El 1 de julio de 1999 el Ministro de Defensa Jorge Domínguez se reunió con su par norteamericano William Cohen y afirmó que la Argentina ofreció 550 efectivos para las fuerzas de paz que ingresarían en Kosovo. El 25 de septiembre del mismo año Domínguez se reunió nuevamente con Cohen en Washington para analizar la situación en Timor Oriental. También conversaron sobre el financiamiento militar y sobre la transferencia a la Armada Argentina de un nuevo patrullero fluvial.

115 Las Fuerzas Multinacionales, también conocidas como Coaliciones Multinacionales y Regionales, tienen numerosas características comunes con las OMP, sin embargo, se diferencian en los siguientes aspectos: el empleo de la fuerza se realiza bajo comando de un país líder y no bajo el comando de la ONU; puede usar la fuerza con criterio ofensivo y no sólo defensivo como ocurre en las OMP, su financiamiento no es obligatorio para los miembros de ONU y, por lo general, responden a los miembros que la integran.

que, fundamentalmente en el caso de Kosovo, no contaban con el apoyo de la ONU.¹¹⁶

A lo largo de la década del 90 tanto la administración Bush, con su propuesta de nuevo orden, como la administración Clinton, con sus planteos de internacionalismo liberal, mostraron beneplácito por el compromiso argentino con las OMP y las Fuerzas Multinacionales de Paz por tal motivo, ante el cambio de gobierno en nuestro país EE.UU. hizo hincapié en la necesidad de que Argentina continuase en esa dirección¹¹⁷. Sin embargo, a pesar de las respuestas positivas a nivel de discurso dadas al inicio de la gestión de la Alianza, en ocasión de la reunión mantenida el 18 de mayo de 2000 entre el Ministro de Defensa Ricardo López Murphy y el Secretario de Defensa norteamericano, William Cohen, quien le transmitió el deseo del gobierno americano de que la Argentina mantenga su actual nivel de participación en las tropas de paz de la ONU, el Ministro argentino respondió que nuestro país no estaba en condiciones de seguir haciéndolo por razones presupuestarias. De esto se desprende que no existió un giro profundo en cuanto a la valoración de las OMP como medio para garantizar la paz mundial, incrementar la performance de las Fuerzas Armadas o cualquier otra consideración vinculada a la política de defensa, sino que se invocaron razones presupuestarias.

Consecuentemente, nuestro país continuó participando de las OMP en las que estaba involucrado¹¹⁸, pero no se concretaron nuevos compromisos.¹¹⁹ Ade-

116 Aquí es importante destacar que existieron algunas diferencias de orden político. En el caso de Kosovo, las acciones de la Fuerza Multinacional estuvieron a cargo de la OTAN, no contando en sus tareas militares con una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU y despertando un gran debate internacional sobre quién sería ahora el garante de la seguridad global. En el caso de Timor Oriental la ONU tenía una misión desplegada en el lugar, pero tuvo que retirarla porque sus integrantes corrían peligro. La Fuerza Multinacional que se puso en marcha más tarde estuvo a cargo de Australia, contó con un aval posterior del Consejo de Seguridad y fue evaluada como necesaria por la comunidad internacional.

117 En el primer encuentro entre Giavarini y Albright en Washington el Canciller argentino se enfrentó a la solicitud de la Secretaria de Estado. Posteriormente, el 24 de mayo de 2000 Clinton le envió una carta al presidente De la Rúa con motivo del nuevo aniversario de la Revolución de Mayo de 1810, en la que expresó que EE.UU. y la Argentina son aliados comprometidos de igual modo con la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley y elogió la participación en las operaciones internacionales de paz. Albright volvió a insistir en el tema en su visita a la Argentina en agosto de 2000 y, obviamente el tema integró la agenda de los encuentros entre el Ministro de Defensa López Murphy y el Secretario de Defensa William Cohen.

118 El número de efectivos involucrados se mantuvo más o menos constante desde 1998. En ese año Argentina era el octavo contribuyente de tropas a las OMP con 664 participantes: 165 policías, 459 efectivos y 10 observadores. Al 31 de diciembre de 2000 disminuyó a 522: con 10 observadores, 21 policías y 491 efectivos (www.un.org/depts/dpko/contributors/dec.htm). Para el 30 de junio de 2001 la participación de nuestras tropas ascendía al número de 658: 10 observadores, 158 policías y 489 efectivos (www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors/june.htm).

119 Finalmente no se enviaron tropas a Timor Oriental y tampoco se discutió la posible participación en nuevas OMP como la de Sierra Leona aprobada en octubre de 1999 y la destinada al conflicto entre Etiopía y Eritrea aprobada en julio de 2000.

más, se continuó integrando ejercicios de entrenamientos para el mantenimiento de la paz. Por ello desde el 19 al 21 de septiembre se realizó en la provincia de Córdoba el Primer Ejercicio Combinado Cabañas 2000 entre fuerzas de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay y los EE.UU. destinado al mantenimiento de la paz. Para el ingreso de las tropas estadounidenses al país se firmó un Acuerdo entre la Argentina y los EE.UU., el cual contó con la asistencia del Representante Permanente de los EE.UU. ante la OEA, Embajador Luis Lauredo.

Datos actualizados al 1 de febrero de 2001 muestran que nuestro país participa en las siguientes misiones: UNFICYP (Chipre), UNIKOM (Irak – Kuwait), UNMIBH (Bosnia Herzegovina), UNTSO (Medio Oriente), MINURSO (Sahara Occidental), UNMOP (Península de Prevlaka), UNMIK (Kosovo), Minugua (Guatemala). De todas ellas la más significativa desde el punto de vista del número de integrantes es la misión de Chipre, con 410 efectivos donde, además, Argentina está a cargo de la Unidad de Helicópteros. Finalmente, a partir del 27 de abril de 2001, 115 integrantes de la Unidad Especial de Gendarmería Nacional se encuentran en Prizrea – Kosovo.¹²⁰

e- Visitas de alto rango

A lo largo del período en estudio también fueron significativas las visitas de alto rango en lo referente a las cuestiones estratégico – militares.¹²¹ La agenda de temas abarcó, entre otras, cuestiones como narcotráfico, OMP, plan de radarización de la República Argentina y convenios de cooperación para la defensa.

En ocasión de la última visita oficial de *Menem* a Washington, en enero de 1999, se firmó un Acuerdo que pone de manifiesto cómo se incrementó a lo largo de los noventa el acercamiento en un área sensible como la defensa y, más específicamente, la información clasificada entre ambos países. El *Acuerdo sobre medidas de seguridad para la protección de información militar clasificada* establece que la información militar, oficial y el representante militar de las Partes, serán protegidos por los términos de este documento y las leyes y regulaciones de la Parte receptora. En ese marco se señala quiénes tendrán acceso a la información militar clasificada; se determina cuáles son las disposiciones que deben asegurar las Partes en relación a la información confidencial; cuáles son los requerimientos de seguridad en la transmisión de la información clasificada que se realizará sólo entre los Gobiernos (ya sea tanto a través de documentos, equipos clasificados o transmisiones electrónicas) a la vez que se instituyen los procedimientos de asignación de responsabilidad y control para manejar la diseminación y el acceso a información militar confidencial. Además, queda aclarado que se quemarán, desmenuzarán, harán pasta o cualquier otra forma que impida reconstruir aquellos documentos y equipos clasificados en caso de que fuera necesario

120 www.un.int/argentina/espanol/omp/omp2.htm

121 Por una cuestión de espacio sólo cito las visitas más destacadas que no han sido mencionadas en otros puntos del apartado que analiza la dimensión estratégico - militar.

destruirlos y se establece cómo se procederá con el material a reproducir y aquél que estuviera perdido.¹²²

Entre los funcionarios norteamericanos que arribaron a Buenos Aires en 1999 se destaca el *Secretario de Defensa de los EE. UU.*, William Cohen quien estuvo en Argentina desde el 13 hasta el 15 de noviembre de 1999. En esta ocasión se reunió con el Presidente Menem y con su par argentino, Jorge Domínguez y visitó el centro de entrenamiento para operaciones de paz, ubicado en Campo de Mayo. Tal como estaba previsto el funcionario puso de manifiesto la preocupación del gobierno americano por la licitación de la radarización del territorio argentino, cuya adjudicación a una empresa norteamericana estaba cuestionada por la Justicia. También se reunió con De la Rúa en su condición de Presidente electo.

Como esta visita se produjo sobre finales de la administración justicialista, Bill Clinton le envió una carta a Carlos Menem donde manifestó que el Presidente saliente deja al gobierno de De la Rúa en excelentes relaciones con EE.UU y le agradeció por recibir a Cohen, a quien envió para continuar las consultas sobre seguridad y para estudiar las formas adicionales que permitan incrementar y mejorar la cooperación.

En enero de 2000 el Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, recibió a la *Comisión de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes del Congreso de los EE.UU.*, encabezada por el Representante Floyd Spence e integrada por seis diputados. Además, se entrevistaron con el Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, con el Secretario General de la Presidencia Jorge De la Rúa y con el Presidente de la Nación Fernando De la Rúa.

El 26 de enero en el marco de la visita de Curtis Strubble, *Director de Asuntos del Cono Sur y Brasil de la Subsecretaría de Asuntos de Hemisferio Occidental del Departamento de Estado*, se entrevistó con el Subsecretario de Política Exterior Embajador Raúl Ricardes con quien, además de otros temas de agenda, abordó las cuestiones de las OMP y Haití. Al mes siguiente, cuando el *Subsecretario para Asuntos Económicos de EE.UU.* Alan Larson visitó a la Argentina también incluyó en la agenda el tema de la adjudicación de los radares ya que, como sostuve más arriba, el gobierno de los EE.UU. había rechazado en noviembre de 1999 la revisión de la licitación por el Plan Nacional de Radarización adjudicada a una empresa norteamericana llamada Northrop Grumman, ante el reclamo del gobierno francés.

Entre el 20 y el 27 de marzo de 2000 estuvo en Buenos Aires el *Jefe del Comando Sur del Ejército norteamericano*, general Charles Wilhelm quien se entrevistó con el presidente De la Rúa y le sugirió que se prepare para neutralizar las actividades de los narcotraficantes en la región, las cuales irían en aumento. El funcionario norteamericano se reunió también con el ministro de Defensa, Ri-

122 Para una versión completa del Acuerdo ver CARI- CEPE, *Argentina – Estados Unidos...*, op. cit., pág. 848.

cardo López Murphy quien rechazó la sugerencia del general Wilhelm, en el sentido de que las Fuerzas Armadas argentinas debían prepararse para luchar contra el narcotráfico ya que por ley sólo pueden darle apoyo logístico a las fuerzas de seguridad.¹²³

En conexión también con la problemática del narcotráfico el 4 de abril de 2000 el Presidente De la Rúa se reunió con el *Jefe de la DEA*, Don Marshall con quien se comprometió a redoblar la lucha contra el narcotráfico y anunció su intención de endurecer las leyes que penalizan ese delito y por ello acelerar la sanción de la ley contra el lavado de dinero en el marco de la Conferencia Internacional contra la Droga. Asimismo, en ocasión de la visita oficial del Presidente De la Rúa a Washington en junio de 2000 se concretó un encuentro con *Barry Mac Caffrey*, quien le expresó su preocupación por la situación del narcotráfico en Colombia y por su relación creciente con el terrorismo.

El 15 de noviembre de 1999 los entonces Ministros de Defensa Jorge Domínguez y William S. Cohen, firmaron en Buenos Aires un Convenio que establece el *Grupo de Trabajo Bilateral sobre Defensa Argentina - Estados Unidos (GTB)*. El mismo tiene como objetivos: a- institucionalizar un proceso de consultas regulares en asuntos relacionados con la defensa; b- establecer una agenda de trabajo con el objeto de expandir los esfuerzos de cooperación; y c- configurar un marco conceptual compartido para reforzar la cooperación entre los organismos de defensa de la Argentina y los de EE.UU. Además, el convenio crea tres grupos específicos de trabajo: el Grupo de Trabajo de Cooperación para la Defensa, el Grupo de Trabajo de Mantenimiento de la Paz y Desminado Humanitario y el Grupo de Trabajo de Asuntos Ambientales relacionados con la Defensa.¹²⁴

En relación con este convenio, entre el 15 y el 17 de agosto de 2000 se realizó la VI reunión del GBT cuya responsabilidad primaria recae en el Ministerio de Defensa con participación de la Cancillería argentina. La delegación estadounidense estuvo compuesta por el vice – Secretario de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad, Brian Sheridan; el vice – Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos, Pedro P. Permy y el Asesor Permanente de la Comisión de Servicios Armados de la Cámara Baja, Christian Zur.

f- Las cuestiones nucleares y espaciales

Tal como expliqué en trabajos anteriores (BUSSO, 1994, 1997, 1998) a partir del gobierno de Menem el espacio de las políticas nuclear y espacial fue determinante en la redefinición de las relaciones con Washington. En este marco,

123 El funcionario norteamericano también se reunió con los jefes de Estado Mayor Conjunto, teniente general Juan Carlos Mugnolo; del Ejército teniente general Ricardo Brinzoni; de la Armada Almirante Stella, y de la Fuerza Aérea, brigadier general Walter Barbero y visitó el Centro de Entrenamiento Conjunto para las Fuerzas de Mantenimiento de Paz en Campo de Mayo.

124 Una versión completa del Convenio aparece en CARI - CEPE, *Argentina – Estados Unidos. Acuerdos bilaterales 1853 – 2000, op. cit.*, pág. 869.

Argentina incrementó sus compromisos para el uso pacífico de la energía nuclear y en la no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vehículos lanzadores. Como consecuencia de ello EE.UU. ofreció el desarrollo de políticas de cooperación y por ello, a lo largo del período en estudio de forma semejante a lo ocurrido a partir de 1995, ésta aparece como una de las áreas más prolíferas en acuerdos. Durante el año 1998 se firmaron dos acuerdos en área científico – tecnológica vinculados con la energía nuclear y las cuestiones espaciales. Entre el 26 y el 27 de mayo Andrés Cisneros, como Secretario de RR.II. y Asuntos Latinoamericanos de la Cancillería argentina y el Encargado de Negocios de la Embajada de EE.UU. en Buenos Aires, Manuel Rocha, firmaron un *Acuerdo por canje de notas sobre utilización por la Comisión Nacional de Energía Atómica de uranio enriquecido de origen estadounidense en la fabricación de isótopos médicos*. Por el mismo se modifica el Acuerdo de Cooperación sobre los usos pacíficos de la energía nuclear de 1996 y se establece un esquema de trabajo conjunto para que los blancos de uranio de bajo enriquecimiento puedan ser utilizados en la producción de isótopos médicos.¹²⁵

El segundo acuerdo firmado en Washington el 5 de junio de 1998 se inscribe dentro del área de telecomunicaciones. Titulado *Acuerdo concerniente a la provisión de facilidades satelitales y la transmisión y recepción de señales hacia y desde satélites para la provisión de servicios satelitales a los usuarios en la República Argentina y los Estados Unidos* tiene como finalidad facilitar la provisión de servicios a través de satélites comerciales autorizados y coordinados por las Partes y establecer las condiciones referentes al uso de satélites con licencia de la Argentina y de los EE.UU. desde y hacia las Partes.¹²⁶

El 12 de enero de 1999, en ocasión de la visita oficial de Menem a los EE.UU., el Canciller Di Tella y el representante de la NASA, Daniel Goldin, firmaron una *Declaración conjunta entre la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONAE) y la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA)* por medio de la cual ambos países se asocian en la exploración y el uso del espacio ultraterrestre con fines pacíficos. La asociación incluye la serie argentina de satélites científicos y de aplicación (SAC), las investigaciones en ozono y las que se realizan sobre la enfermedad de Chagas. Por otra parte, se comprometen a explorar las posibilidades de futura cooperación espacial.¹²⁷

Con el gobierno de Fernando De la Rúa continuó la firma de acuerdos vinculados a la cooperación en el área espacial. El 14 de junio de 2000 el Ministro de Relaciones Exteriores Rodríguez Giavarini se reunió con el administrador de la NASA, Daniel Goldin, con quien firmó convenios de cooperación en el área es-

125 La versión completa de este Acuerdo puede ser consultada en CARI – CEPE *Argentina – Estados Unidos ...*, op. cit., pág. 814.

126 Para una versión completa ver *Ibidem*, pág. 819.

127 *Ibidem*, pág. 840.

pacial mediante los cuales ambos gobiernos compartirán información sobre contaminación ambiental y el estado de los recursos naturales. Dichos Acuerdos abarcan: la *Declaración Conjunta entre la Comisión Nacional de Actividades Espaciales de la República Argentina - COANE - y la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio de los Estados Unidos de América - NASA - concerniente a la futura cooperación en la Misión Satelital SAC-D* y la Enmienda al *Memo-rándum de Entendimiento entre la CONAE de la República Argentina y la NASA de los EE.UU. sobre el Satélite de Aplicaciones Científicas C Misión de Observación de la Tierra* para incluir la cooperación relacionada con la Constelación Matutina¹²⁸. Además el Canciller firmó un preacuerdo sobre la conservación de los parques nacionales.

128 Estos datos fueron tomados del Informe "Principales visitas ...", *op. cit.*, pág. 25.

CONCLUSIONES

A modo de cierre voy a resaltar algunas de las ideas mencionadas a lo largo de este trabajo que, a mi entender, caracterizan la PEA hacia Washington y sustentan mi hipótesis sobre el predominio de los condicionantes domésticos.

En primer lugar, corresponde señalar que existe una *continuidad* entre las administraciones Menem y De la Rúa en referencia a los temas de la agenda bilateral argentino - americana. Dicha agenda está compuesta por una serie de cuestiones puntuales vinculadas a las situaciones domésticas de cada uno de los países, hecho que favorece la creciente influencia de actores privados y que me permite afirmar que las relaciones con Washington pueden ser caracterizadas a través del concepto de micro – relaciones.

En segundo lugar, se detecta un *aumento de la presencia de actores gubernamentales de jerarquía provincial y municipal* que intentan establecer sus propios contactos políticos y económicos con los EE.UU. a los que se suman los vínculos de *múltiples agencias nacionales* con intereses particulares, mostrando un proceso de difusión de poder del Estado nacional en todos los ámbitos, incluido el de la PE.

En tercer lugar, y como consecuencia de los puntos anteriores, la multiplicidad de temas y de actores evidencian la idea de “*densidad*” del vínculo bilateral dándole al mismo un perfil con pocas posibilidades de cambio en tanto éste, a través de la última década, ha adquirido un carácter estructural y una influencia creciente en la vida cotidiana de los argentinos.

En este marco el gobierno de la Alianza intenta continuar manteniendo estrechas relaciones con los EE.UU. a las que califica como “*intensas*”; utiliza instrumentos similares para llevar adelante dichas vinculaciones y recurre a los mismos indicadores que el gobierno anterior para medir la “*temperatura*” de la relación vis à vis Washington.

Sin embargo, a pesar de estos rasgos de continuidad, la PEA hacia Washington aparece desdibujada y caracterizada por una marcada pérdida de iniciativa, la cual se hace evidente tanto en los contactos directos con el gobierno estadounidense como en las acciones regionales que abarcan, en su gran mayoría, temas mediatizados por el poder de los EE.UU. tales como la defensa de la democracia, la consolidación de los procesos de integración, la reforma de la OEA, el impulso a los mecanismos de seguridad cooperativa, etc. El país transitó a través del cambio de gobierno de un límite al otro. Pasamos de una PE que abusaba del protagonismo a otra que se diseñó como prudente, pero se convirtió en improductiva. Ambos extremos esconden peligros para la inserción de Argentina en el mundo de pos – Guerra Fría.

La pregunta que corresponde es por qué si la continuidad caracteriza los vínculos con Washington los resultados, malos o buenos, no se perciben como una consecuencia de la PEA hacia los EE.UU. La respuesta se encuentra, de acuerdo a mi hipótesis, en las condiciones domésticas existentes durante el gobierno de Fernando De la Rúa caracterizadas por la crisis económica, la ausen-

cia de liderazgo y la amenaza creciente de ingobernabilidad. Esta situación interna nos quita iniciativa y nos expone en forma creciente a los vaivenes propios y ajenos, al juego de los poderosos y, en algunas ocasiones, al de los no tan poderosos.

El gobierno actual muestra problemas serios de liderazgo que se evidencian en la ausencia de consenso al interior de la coalición gobernante, tanto en el diagnóstico sobre la situación político – económica nacional y la lectura de los condicionantes externos como sobre las alternativas de solución a la crisis, afectando la capacidad de acción interna e internacional de nuestro país. Esta situación es aún más compleja en el escenario de pos – Guerra Fría donde los actores y los patrones de conducta internacionales se han modificado profundamente alterando el contexto de la PE, induciendo a la redefinición de la agenda externa y enfrentado a los hacedores de política a revisar y establecer nuevos objetivos e instrumentos. Por ello, autores como McFoul remarcan la importancia de la perspectiva de los líderes que participan de la toma de decisiones en PE en instancias de crisis.

Otra característica de la situación actual es que la crisis socio - económica aumenta aún más el perfil económico de la PEA y la dependencia del gobierno americano a quien se recurre permanentemente a los fines de conseguir su apoyo frente al FMI y la comunidad financiera mundial. Aquí también la gravedad de la crisis y la ausencia de liderazgo tienen su influencia. Argentina suma, a la diferencia de poder estructural que existe con los EE.UU., una debilidad adicional proveniente de su condición política doméstica y habilita que cada negociación dé cabida a más exigencias por parte de los EE.UU. que, por su condición hegemónica, es un Estado que hace de la expansión de sus ideas e intereses un objetivo de su PE. En este sentido, resulta pertinente destacar cómo el escenario de negociaciones financieras, a lo largo de la gestión de la Alianza, es cada vez más complejo y menos accesible.

Otra consecuencia que surge de la crisis económica, la ausencia de liderazgo y las amenazas a la gobernabilidad, tiene que ver con las dificultades crecientes del Estado para manejar las micro – relaciones bilaterales. Es necesario recordar que éstas están integradas por variados temas particulares vinculados, entre otros, a las finanzas, el comercio, las inversiones, las cuestiones de seguridad, la tecnología, las políticas sociales y la educación. Consecuentemente, las micro - relaciones bilaterales son cada vez más permeables a los intereses de múltiples actores privados y más problemáticas para ser manejadas exitosamente por los actores estatales. Esta situación es más grave en nuestro caso, donde el gobierno nacional evidencia dificultades en la conducción política.

Además, el recorte del presupuesto estatal también afecta la posibilidad de gestionar adecuadamente los temas que integran las micro – relaciones bilaterales con Washington en tanto influye en la calidad de los recursos humanos especializados que se necesitan, y se necesitarán, para negociar cuestiones técnicamente complejas. En este marco, cabe mencionar que en variadas ocasiones los temas se inician en el vínculo bilateral y terminan involucrando negociaciones en

espacios multilaterales. Las contiendas comerciales son una muestra de ello y nuestros logros en la resolución de disputas en la OMC no muestran una buena "performance".

Desde una perspectiva política las relaciones externas de la Argentina con otros países, más y menos poderosos, también se han visto afectadas por su situación doméstica. En este marco queda claro que la política de complementariedad en las relaciones con EE.UU. y Brasil, aplicada durante el gobierno de Menem y destinada a disminuir la influencia hegemónica global y regional ejercida respectivamente por estos actores sobre Argentina, se ha desdibujado. Las actuales autoridades no parecen dispuestas a llevar adelante esta estrategia, pero tampoco han presentado claramente cómo enfrentarán una situación indiscutible: nuestra relación cada día más dependiente de dos estados importantes, Brasil y EE.UU., los cuales difieren sobre temas de gran peso en la agenda regional como ser la constitución del ALCA.

Sin embargo, la debilidad del gobierno no ha afectado sólo nuestros vínculos con los estados de mayor poder político y económico, sino que otras naciones de menor peso relativo que Argentina han usufructuado de la mencionada debilidad. Pensemos, a modo de ejemplo, en las relaciones con Cuba, las cuales constituyen un ejemplo claro de un tema mediatizado por Washington. La República Argentina ha votado afirmativamente para que la Comisión de DD.HH. de la ONU condene a Cuba por violación de los DD.HH. desde inicios de la administración Menem y, si bien siempre fue un tema discutido y publicitado, nunca significó la amenaza de ruptura de relaciones diplomáticas ni un incremento de la agresión verbal entre ambos países más allá de los juegos de locución entre Menem y Castro en los encuentros multilaterales. Sin embargo, la misma decisión durante este gobierno funcionó como una parteaguas al interior de la Alianza. Ante esta falta de consenso en la coalición gobernante que, además, se manifestó públicamente y mostró luchas internas que iban más allá del tema mismo, el gobierno cubano apoyándose en ese debate ridiculizó a nuestro país a nivel internacional y el Embajador cubano en Buenos Aires pronunció discursos contra la posición argentina de un grado de agresividad que no registraba antecedentes en la relación bilateral.

Como dije anteriormente, producto de la condición política doméstica pasamos de un exceso de protagonismo a un estado de quietud tan peligroso como la sobreactuación. Si el gobierno de la Alianza UCR - FREPASO no asume la conducción de las distintas políticas públicas las consecuencias continuarán siendo negativas y la PE no servirá como un instrumento que aporte soluciones o contribuya a disminuir la imagen internacional de inestabilidad que caracteriza a nuestro país en este momento.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Busso, Anabella, (1994) *Menem y EE.UU.: un nuevo rumbo en la política exterior argentina* en la edición preparada por el CERIR, *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR. Rosario, Argentina.

Busso, Anabella, (1998) *Las Relaciones Argentina- EE.UU. durante el segundo gobierno de Menem: de la creación de un marco político de alineamiento a la negociación de cuestiones puntuales* en la obra editada por CERIR, *La Política Exterior Argentina 1994-1997*. Ediciones CERIR. Rosario, Argentina.

Busso, Anabella, “A ocho años de alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos” en “*Cuadernos de Política Exterior Argentina*”. Serie Documentos de Trabajo N° 10, CERIR, Rosario, diciembre de 1997.

Busso, Anabella, “El paralelismo Watergate/Sexgate: una simplificación excesiva”, en Revista “*Relaciones Internacionales*”. IRI – U.N de La Plata, año 8, N° 15, junio – noviembre de 1998, p.113.

Escudé, Carlos, “La Política Exterior de Menem y su sustento teórico implícito” en Revista “*Carta América Latina/Internacional*”. Buenos Aires, enero – marzo de 1991.

Escudé, Carlos, (1992) *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Editorial Planeta. Buenos Aires.

Fontana, Andrés, “Seguridad Cooperativa: Tendencias Globales y el Continente Americano”, Documentos de Trabajo N° 16, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Buenos Aires, mayo de 1996.

Hermann, Margaret G. and Hagan, Joe, “International Decision Making: Leadership Matters” en Revista “*Foreign Policy*”. Spring 1998.

Klinberg, Franck, (1983) *Cyclical Trends in American Foreign Policy Moods: The Unfolding of America's World Role*. Lanham, MD: University of America.

Kohn, Richard, “Out of Control” en Revista “*National Interest*”. Spring, 1994.

Luzi, Nora, (2000) *El intercambio comercial bilateral: puntos conflictivos de la agenda*, en la edición presentada por Norberto Consani, *Anuario 2000*, publicación en CD. IRI. La Plata.

Mc Faul, Michael, "Russia`s Many Foreign Policies", en Revista "Demokratizatsiya: The Journal of Post – Soviet Democratization". Heldref Publications, Volume 7, number 3. Washington, Summer 1999.

Milner, Helen V., (1999) *Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American and Comparative Politics*, (Edited by) Katzenstein Peter; Keohane, Robert O. and Krasner, Stephen D., *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, EE.UU.

Pastor, Robert A., "The Clinton Administration and The Americas: The postwar Rhythm and Blues", en Revista "Journal of Interamerican Studies & World Affairs, North – South Center Press". University of Miami, volume 38, Number 4, Winter 1996 – 1997, p.99.

Rice, Condoleezza, "Promoting The National Interest" , en Revista "Foreign Affairs", vol. 79, Nº 1, Januaruy /February 2000.

Russel, Roberto, (1990) *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 decisión en América Latina*. GEL. Buenos Aires.

Smith, Peter, (1996) *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S. – Latin American Relations*. Oxford University Press. New York, chapter 12.

Strange, Susan, (1998) *El Estado Hueco* en la obra de Masi, Carlos (comp.) *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*. Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/ Universidad de los Andes /Universidad Nacional, Colombia.

Tomassini, Luciano, (1991) *La política Internacional en un mundo postmoderno*. GEL. Buenos Aires.

Tulchin, Joseph S., (1996) *La nueva política exterior argentina hacia los EE.UU.* en la obra de ABRA, *El empleo en la nueva economía. Las relaciones de la Argentina con los EE.UU.* Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

CAPITULO II

Brasil e Argentina nos Anos 90: dez anos de política externa

Miriam Gomes Saraiva

No decorrer da década de 80, quando iniciou o processo de integração entre Argentina e Brasil, havia uma coincidência entre as linhas gerais de suas atuações externas. Durante os governos de José Sarney e Raúl Alfonsín, os dois países mantiveram perfis mais próximos em torno de um padrão de política externa mais autônomo. Enfrentaram temas comuns, como a participação conjunta em foros latino-americanos e a criação da Zona de Paz no Atlântico Sul, e mantiveram ambos um projeto nuclear de corte mais independente. Buscaram implementar, a partir de vontade política, esforços de integração regional.

No campo das relações econômicas, se por um lado ambos enfrentavam os problemas decorrentes das negociações da dívida externa, por outro, no campo do comércio internacional, a economia argentina se encontrava mais aberta em comparação à brasileira.

Na passagem para os anos 90, a política externa argentina modificou-se, orientando-se no sentido de um alinhamento claro aos Estados Unidos, e afastando portanto a trajetória dos dois países nesta área. A percepção que ambos estruturaram da nova ordem internacional que se delineia é diferenciada, e influencia os esforços de cada um para inserir-se no cenário internacional.¹ No espectro estratégico, junto à opção argentina pela aliança com os Estados Unidos, manifestaram-se distanciamentos frente ao Brasil nas posições em relação à composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas e à participação em suas Operações de Paz. A coincidência mantida foi referente à política nuclear e de armamentos, agora pautada pela vinculação com os regimes internacionais. No que se refere ao processo de integração regional, houve uma

¹ Sobre o papel da dimensão cognitiva na análise de política externa, Mello e Silva, 1998a, publicou um artigo interessante.

aproximação no campo das relações econômicas, mas as diferenças em termos da política externa mais geral trouxeram obstáculos para uma percepção do parceiro como aliado no campo da política internacional.²

O objetivo deste artigo é demarcar as diferenças das linhas mais gerais de política externa nos dois casos, com destaque para a inserção de cada um na ordem internacional e o respectivo posicionamento frente aos Estados Unidos; para o comportamento em relação a temas de segurança; e no que diz respeito à percepção de ambos frente ao Mercosul.

O novo ordenamento internacional e as mudanças internas dos anos 90

A passagem para os anos 90 coincidiu com uma conjunção de fatores de ordem externa e interna que levaram a uma reformulação das políticas externas argentina e brasileira. Externamente, com a superação definitiva da ordem bipolar, se estruturou uma nova ordem baseada, no campo político, na defesa de valores vinculados ao pluralismo democrático e, no econômico, nos preceitos da economia de mercado como referência, com um caráter globalizado. A desestruturação brusca da União Soviética abriu uma série de indagações sobre o teor desta nova ordem, e, particularmente, sobre o papel dos Estados Unidos em sua estruturação, o que deixou espaços para percepções diferentes por parte das diplomacias nacionais.

Neste cenário, os processos de integração regional assumiram um papel complementar à globalização e, em termos gerais, houve uma retomada de experiências neste sentido. O fortalecimento da economia de mercado veio acompanhado de uma internacionalização crescente dos circuitos produtivos e da transnacionalização do movimento de capitais e investimentos, em função das quais os Estados seriam levados a competir para atraí-los.³ A América Latina, que no final dos anos 80 convivia com os problemas decorrentes da crise da dívida externa, fracasso dos modelos econômicos anteriores e dificuldades de inserção na economia internacional, seguiu a onda das integrações de novo tipo, mais adaptadas ao modelo econômico neoliberal (visto como uma forma de aumentar a capacidade de competir por insumos externos no campo econômico, assim como enfrentar desafios e pressões resultantes da economia globalizada). Este modelo caracterizou-se pela abertura ao exterior com a liberalização das economias em relação a terceiros países, e veio acompanhado de esforços, por partes dos países, no sentido de se tornarem mais atraentes para o capital externo. A opção por um processo de integração de caráter aberto e funcionando como canal de inserção na economia internacional colocou-se como mecanismo importante no arco das ações externas dos países da região.

2 Os papers de José Paradiso, 1997 e 1999, fornecem informações sobre o grau de aproximação entre Brasil e Argentina no campo de política externa.

Internamente, o final da década anterior foi marcado, nos dois casos, pela consolidação dos processos de democratização e pela crise econômica (no caso brasileiro, mais profundamente, uma crise do modelo de desenvolvimento adotado há muito tempo). Mas no decorrer da década, as alternativas seguidas pelos dois países foram distintas, tendo por sua vez impacto diferente sobre os respectivos comportamentos externos.

Do lado argentino, a década de 90 teve um caráter de continuidade importante para se entender seu comportamento externo no período. A gestão política caracterizou-se por praticamente um único presidente, que implementou um projeto de ajuste da economia –Plano de Convertibilidade– que concluiu a abertura econômica para o exterior (processo que já vinha ocorrendo desde o final dos anos 70) e engessou a economia e o câmbio argentinos.⁴ Em termos políticos, a administração de Carlos Menem, implementou, junto com o Plano de Convertibilidade, uma reforma do Estado e das relações deste com a economia nacional que tiveram um impacto visível sobre a sociedade nacional.

No campo diplomático, ao contrário do que se verá no caso brasileiro, a corporação é mais frágil e sempre houve uma maior participação de outros setores governamentais na formulação do comportamento externo do país. Isto permitiu uma influência mais significativa da política e dos políticos sobre os rumos da política externa e, como resultado, possibilitou uma inflexão mais abrupta da mesma.

O Brasil, por sua vez, experimentou durante o período uma trajetória diferente da argentina. Enquanto esta manteve uma regularidade em função da longevidade do governo Menem, a política doméstica brasileira foi menos contínua, com três presidentes distintos que, com características diferentes, não deram sequência a um mesmo projeto econômico. Embora os esforços de ajuste da economia tenham sido presentes durante toda a década, o processo conviveu com avanços e recuos no sentido das reformas aberturistas. A ascensão de Collor de Mello foi marcada pela opção por um processo de abertura da economia com vistas a um crescimento articulado com os insumos e mercados externos, mas que teve menos êxito que no caso argentino em função de resistências internas e outros problemas de gestão política. O fim prematuro do governo Collor e a ascensão de Itamar Franco à presidência comprometeu por um tempo o pensamento mais liberal; o ajuste estrutural da economia foi sendo conduzido então de forma mais incerta, recebendo impactos tanto de um pensamento liberal de abertura econômica quanto de resistências de uma parcela do empresariado nacional a um ajuste aberturista. A indefinição da estratégia de desenvolvimento dificultou a formulação do comportamento externo.

3 Sobre a questão da transnacionalização da economia e os processos de integração, ver Schirm, 1996.

4 Menem governou até perto do final de 1999.

O lançamento do Plano Real, em meados de 1994 e a eleição de Fernando Henrique Cardoso reorientaram os esforços do governo no sentido das reformas aberturistas, mas que não proporcionaram uma trajetória tão direta como no caso argentino. Conviveu, ainda, com uma tensão entre uma vertente de adaptação mais relutante às mudanças internacionais, e outra mais definitivamente neoliberal.

Em relação ao processo de formulação da política externa, no caso brasileiro há uma participação forte e tradicional da corporação diplomática. Por muito tempo, a política externa era vista como área de especialistas, não sendo objeto de interesse da maioria dos políticos e da sociedade brasileira em geral. Neste quadro, o período autoritário distanciou ainda mais as outras dimensões políticas dos temas externos (LIMA, 2000). O processo de democratização não resolveu as difíceis relações entre o político e o diplomata, nem conseguiu levar a bom termo um diálogo entre a chancelaria e setores importantes do empresariado nacional e da sociedade civil.⁵ Esta centralização da formulação de política externa, se tradicionalmente contribuiu para um comportamento pautado por grandes linhas mestras, neste momento favoreceu certa dificuldade de renovação e adaptação à nova realidade nacional (democratização e abertura econômica) e internacional; fazendo com que a inflexão experimentada pela política externa brasileira fosse mais lenta, com avanços e recuos.

As diferenças de percepção da ordem internacional e as relações com os Estados Unidos

O início do governo Menem trouxe uma inflexão importante na política externa argentina. Para a nova administração, colocava-se como fundamental romper a tradição de desafio aos Estados Unidos e buscar uma aliança certa com o parceiro do norte em relação a temas gerais da política internacional como forma de garantir recursos para o projeto econômico interno e uma inserção internacional mais ativa junto ao diretório dos grandes.⁶ Para o Brasil, por seu turno, a percepção da ordem internacional e as relações com os Estados Unidos tiveram menos constância e definição que no caso argentino. Durante o período, a diplomacia brasileira pôs em cheque o paradigma globalista que regia a política externa brasileira desde os anos 70 e buscou redefinições acrescentando a conceitos tradicionais da atuação externa brasileira novas categorias de interpretação da realidade internacional.⁷

5 Sobre a questão da corporação diplomática e seu relacionamento com a classe política e setores sociais, ver Soares de Lima e Mônica Hirst, 1994, e Soares de Lima, 2000.

6 Sobre a política externa argentina deste período, ver as obras de Carlos Escudé, 1995a, 1995b, 1997, que, embora não de forma direta, guardam relação com o pensamento da diplomacia do período, e Joseph Tulchin, 1997.

7 Sobre a questão do discurso diplomático do período, é interessante ver artigo de Mello e Silva, 1999.

No caso argentino, quando Carlos Menem ascende à presidência busca colocar distância frente à política externa adotada pelo governo de Raúl Alfonsín, e redefinir as relações externas do país.⁸ A visão da nova administração pautou-se por duas percepções: por um lado, a nova ordem internacional que se delineava tinha os Estados Unidos como liderança absoluta; por outro, a constância de confrontações que haviam marcado a história das relações Argentina/Estados Unidos prejudicavam o acesso do país a benefícios econômicos. A diplomacia argentina buscava, neste novo quadro, reinserir o país política e economicamente no Primeiro Mundo e, para tanto, precisava superar definitivamente a imagem de *enfant terrible* solidificada pelas rebeldias em relação aos Estados Unidos e pela Guerra das Malvinas.

No cenário de redefinição das relações externas, o foco principal foi o relacionamento com os Estados Unidos. Uma maior autonomia e participação nas decisões internacionais em uma nova ordem de corte homogêneo, a longo prazo, passaria por estabelecer laços de aliança e confiabilidade com a potência dominante. Em termos econômicos, esta aproximação poderia facilitar o acesso a insumos para o projeto de ajuste econômico implementado com êxito a partir de 1991. Outras ações importantes foram o reatamento das relações diplomáticas com o Reino Unido, a saída do país do Movimento dos Não-Alinhados e a aliança econômico-comercial com o Brasil através da formação do Mercosul.

A mudança de comportamento da diplomacia argentina veio vinculada certamente às mudanças ocorridas na ordem internacional e ao projeto interno de desenvolvimento. Mas também recebeu influências de uma discussão que já vinha permeando os serviços diplomáticos do país há algum tempo sobre o impacto negativo das más relações com os Estados Unidos no desenvolvimento interno. A defesa da mudança na política externa defendida por Carlos Escudé serviu de referência para setores da nova administração influenciando indiretamente a formulação de política externa do período, e consolidou sua posição de alternativa ao paradigma anterior que orientava então a inserção internacional do país através do novo conceito de realismo periférico.⁹

O realismo periférico via a Argentina como um país de pouca peso relativo no cenário internacional; com uma posição de vulnerabilidade e dependência em relação a desmandos do sistema internacional; e cuja viabilidade a longo prazo estaria ameaçada por problemas econômicos.¹⁰ Partindo desta visão, seria necessário que o país tivesse uma postura, por meio de sua política exterior, de

8 A compreensão da política externa argentina contou com uma contribuição de Tedesco, 1996.

9 Sobre o realismo periférico, ver Escudé, 1995a, 1995b e 1997.

10 As premissas aparecem de forma mais sucinta em Escudé, 1997.

cooperação com as potências nas questões políticas e guardasse atritos apenas para interesses econômicos de agentes internos. Em relação a parceiros de menor relevância, o distanciamento não implicaria em perdas reais, a não ser de “orgulho”, “honra”, etc. O ideal seria adotar uma política externa pragmática, com vistas a construir uma boa relação com os Estados Unidos e as demais grandes potências, mas que teria também um caráter moral, de confiar a estes países a defesa dos grandes princípios universais. Este pragmatismo, levaria ao fim da confrontação com as potências, e a uma política externa de perfil mais baixo, assim como a uma redefinição do conceito de autonomia com base nos custos da confrontação para um Estado periférico.

Dentro dos marcos assinalados, em relação aos Estados Unidos, a política externa do período caracterizou-se por um alinhamento incondicional nos temas de política e segurança internacionais -que teve como máxima a expressão “relaciones carnales” utilizada pelo chanceler Guido Di Tella.¹¹ Em termos específicos, no campo econômico, a diplomacia argentina se reservou o direito de divergir do parceiro.¹² Esta postura se materializou no apoio aos temas centrais da política externa norte-americana, como a defesa dos valores democráticos, direitos humanos, segurança internacional coletiva e economia aberta, e levou a Argentina a apoiar os Estados Unidos sempre que estes temas se colocassem. No caso da América Latina, como exemplos importantes, evitou críticas ao embargo dos Estados Unidos a Cuba, e defendeu a ampliação dos poderes da Organização dos Estados Americanos para intervenções diretas frente a casos de risco a regimes democráticos. Em contrapartida, mantiveram-se divergências entre ambos, embora restritas a alguns campos como o sistema judiciário argentino e o problema da propriedade intelectual.

A política externa brasileira, por seu turno, também viveu modificações no início dos anos 90, com a chamada crise de paradigma.¹³ No governo de Collor de Mello, as linhas gerais com base no paradigma globalista que nortearam o comportamento externo brasileiro durante muitos anos foram questionadas; as premissas vinculadas ao nacional-desenvolvimentismo, que já vinham perdendo sua dinâmica durante os anos 80, foram definitivamente superadas, dando lugar a uma percepção de que abrindo mão das queixas em relação à economia internacional e aproximando-se do espectro liderado pelos Estados Unidos o país poderia colocar-se como interlocutor válido das potências no cenário

11 Tulchin, 1997, p.182 chama a atenção para a manutenção da retórica inflamada pela diplomacia argentina mesmo nesta nova situação.

12 Busso, 1997, dá um quadro completo das relações Argentina/Estados Unidos no período e chama a atenção para a característica de concordar no atacado para divergir, eventualmente, no varejo.

13 Sobre a política externa dos governos Collor e Itamar Franco, Mónica Hirst e Letícia Pinheiro, 1995 fornecem um quadro importante que não pode deixar de ser consultado por um estudioso que escreva sobre o período.

internacional. Assim, com vistas a uma inserção externa mais competitiva, o governo Collor procurou modificar o perfil internacional do país atualizando a agenda de acordo com os novos temas, construindo uma relação melhor com os Estados Unidos e buscando descaracterizar o perfil terceiro-mundista do país.¹⁴ Como a Argentina, manteve o caráter vinculante da política externa com o desenvolvimento nacional com vistas ao apoio externo às reformas econômicas do país.

Contudo, a ascensão de Itamar Franco à presidência recuperou, por um período, a preponderância de pressupostos anteriores do comportamento externo brasileiro, dando um fôlego maior à vertente mais desenvolvimentista de política externa e, desta forma, abriu um fosso em relação ao comportamento por parte da Argentina de alinhamento aos Estados Unidos (HIRST e PINHEIRO, 1995).

Enquanto a percepção da diplomacia argentina da ordem internacional apontava para um mundo com o predomínio nítido de uma potência que, portanto, deveria ser o aliado fundamental, a visão brasileira identificava o cenário como das “polaridades indefinidas”, aonde não estava pré-definido o lugar que cada um dos principais atores viria a ocupar.¹⁵ Neste momento, a Chancelaria ainda digerira o processo de globalização, e a ordem internacional era vista como transitória e instável.¹⁶

As premissas principais da política externa brasileira deste período se baseiam em um projeto de inserção externa de um país continental em um cenário internacional descontínuo, com interesses na dinâmica de globalização da economia mundial, e como parceiro importante no processo de regionalização da América Latina e do Norte. Assim, o Brasil atuou mais ativamente nos foros multilaterais; aprofundou a integração regional com destaque para o Mercosul; “desdramatizou” suas relações com os Estados Unidos evitando tanto alianças incondicionais como enfrentamentos; buscou a aproximação com novos parceiros externos como a Índia e a China (HIRST e PINHEIRO, 1995:11).

O início do governo de Fernando Henrique Cardoso possibilitou um reaproximação, embora pontual e limitada, com a política externa argentina, em função de uma assunção mais definitiva dos padrões que haviam se delineado no governo Collor e perdido um pouco de vigor durante o período de Itamar Franco.

14 Roberto Abdenur, 1994, tece comentários sobre a percepção do Brasil de sua inserção externa.

15 Sobre a questão, ver Celso Lafer e Gelson Fonseca Jr., 1994. Lafer é chanceler desde o início de 2001.

16 Sobre a percepção da diplomacia brasileira da ordem internacional pós-1990, o paper de Mello e Silva, 1998, leva adiante uma discussão muito interessante.

A inflexão mais marcante da política externa da nova administração foi a aceitação de um novo conceito de “soberania compartilhada”, diferente do conceito clássico de soberania.¹⁷ Esta nova visão se baseia na concordância de que, num mundo marcado por valores universais, os Estados estariam sujeitos às normas oriundas dos regimes internacionais. Desde a perspectiva da diplomacia brasileira, isto significa uma modificação no conceito de autonomia - a idéia da “autonomia pela integração” se firmou, em detrimento da autonomia entendida anteriormente que visaria o isolamento ou a autossuficiência.¹⁸

A identificação feita pela diplomacia argentina da necessidade de se aliar aos Estados Unidos incondicionalmente para ter acesso ao diretório dos grandes é substituída no Brasil pela percepção do mesmo como um pólo com mais recursos de poder, mas com uma relativa inércia para aplicá-los.¹⁹ Neste quadro, incerto, existe por um lado um “concerto” com um discurso homogêneo de defesa da democracia, direitos humanos, livre mercado, etc., e a tendência a formar regimes em sua defesa. Mas uma das condições de manutenção deste “concerto” seria a grande adaptabilidade da liderança norte-americana às demandas das potências e, em segunda instância, dos países médios e pequenos (FONSECA JR., 1999:32). Este cenário abriria espaço para o Brasil - numa busca de mecanismos para ampliar sua capacidade de atuação internacional- adotar uma posição que não significasse nem alinhamento automático aos Estados Unidos e nem postura de free rider. Esta posição se orientaria sim, em primeiro lugar, pela percepção de que a política de blocos da ordem bipolar seria substituída por alinhamentos variáveis de acordo com o tema em questão e, em segundo, pela adesão aos regimes internacionais referentes aos temas vigentes (FONSECA JR., 1999:39).

A partir desta perspectiva, no que diz respeito aos Estados Unidos, a política externa brasileira manteve, por um lado, divergências nos âmbitos multilateral -temas da organização do comércio internacional e do protecionismo dos países desenvolvidos- e continental, como as diferenças em relação ao processo de integração do continente americano. Enquanto os Estados Unidos teriam mais pressa em concluir a Associação de Livre Comércio Americana (Alca), o Brasil preferia atrasar a conclusão dando ênfase às experiências subregionais como o Mercosul. Mas, por outro, não recuperou o aspecto de enfrentamento que ocorreu durante as décadas anteriores. Ao contrário, a “desdramatização” das relações já experimentada durante o governo de Itamar Franco contribuiu para abaixar o perfil brasileiro e retirar o Brasil da posição de

17 Mello e Silva, 1999, aponta esta questão, assim com a importância da adesão aos regimes internacionais.

18 “Acabaram-se os tempos de isolacionismo e da auto-suficiência. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra os valores fundamentais”, “A autonomia pela integração significa apoio aos regimes internacionais”. Luiz Felipe Lampreia, 1998:8-11. Lampreia foi chanceler do governo Cardoso até final de 2000.

terceiro-mundista queixoso e exigente. Como atenuante, o sucesso do Plano Real atuou como fator de maior credibilidade do Brasil junto a seus parceiros do Norte.

Reflexos das percepções diferenciadas em atuações frente a temas da segurança internacional

As diferenças nas percepções argentina e brasileira da ordem internacional e das opções de alianças externas, tiveram reflexos no comportamento exterior de ambos trazendo à tona situações onde as discordâncias se apresentaram com clareza.

Um dos reflexos desta diferença de posição foi a atitude tomada em relação ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. A nível da reforma do Conselho, a renitente visão brasileira da capacidade do país de participar do processo de tomada de decisões da política internacional e da importância da tradição de política externa orientada para a solução pacífica de controvérsias e manutenção da paz, recolocaram-se no período através da proposta de se incluir o Brasil como um de seus membros permanentes.²⁰ Durante o governo de Itamar Franco esta perspectiva foi levantada com base na idéia de que o Brasil deveria ser um *global player*, com participação na formação das regras de convivência e valores de uma nova ordem internacional indefinida e em formação. A candidatura brasileira viria da capacidade brasileira de participar e exercer influência sobre o processo de tomada de decisões em questões da política internacional. Na presidência de F.H.Cardoso a perspectiva manteve-se, embora com menos ênfase. A Argentina, por sua vez, não apoiou as pretensões brasileiras, ao contrário, defendeu um rodízio da vaga.

Outro reflexo desta diferença se deu em relação à questão da segurança internacional. A participação em Operações de Paz das Nações Unidas foi um exemplo das diferenças nas políticas externas dos dois países. Em 1990, com base na mudança de orientação de sua política externa, a Argentina inaugurou um período de divergências com o Brasil neste tema com sua decisão unilateral de participar da Guerra do Golfo. A partir deste momento, a diplomacia argentina passou a pautar suas participações nas Operações de Paz a partir de estigmativas globais com base em um multilateralismo que defendia os princípios da democracia e dos direitos humanos.²¹

19 O texto de Gelson Fonseca Jr., 1999 -atual representante do Brasil nas Nações Unidas- contribui enormemente para se entender a percepção da diplomacia brasileira.

20 Ver Celso Amorim, 1995, e Roberto Abdenur, 1994. Ambos são diplomatas de primeira linha, tendo sido o primeiro chanceler do governo Itamar Franco. Sobre a percepção brasileira do "lugar devido" entre os grandes, ver Mello e Silva, 1998b.

21 Tedesco, 1996, citando o chanceler Guido di Tella.

O Brasil, por seu turno, manteve um discreto discurso de defesa da não-intervenção tendendo a considerar -como tradicionalmente- as medidas coercitivas como instrumento de última instância, e resguardou suas atuações para Operações que guardavam maior convergência com os interesses brasileiros; como nos casos de Angola e Moçambique. Mais recentemente, participou da Operação de Paz no Timor Leste. Da virada da década até 1997 a Argentina havia participado em quase o dobro de Operações que o Brasil e, em muitos casos, a posição assumida por ambos foi distinta.²²

Com a perspectiva de ocupar uma posição de mais destaque neste campo, a diplomacia argentina deu apoio explícito a operações de paz por fora dos marcos das Nações Unidas, como no caso da operação da Organização do Tratado do Atlântico Norte em Kosovo; situação onde o Brasil adotou uma posição de apoio incerto. Por fim, ampliou suas diferenças com o Brasil e contribuiu para desenvolver uma área de tensão no espaço regional buscando estender sua aliança com os Estados Unidos para a área estratégico-militar materializada na posição argentina de aliado extra-Otan.²³ A diplomacia brasileira manteve um baixo perfil frente ao tema.

Uma área nos marcos da segurança internacional onde houve convergência foi a política nuclear e de armamentos. Os comportamentos de ambos foram convergentes e mesmo de cooperação com a perspectiva vigente no cenário internacional, com base no apoio que ambas políticas externas buscavam dar aos regimes internacionais.

No início da década, a Argentina dá os primeiros sinais da aliança com os Estados Unidos e aceitação das normas internacionais com o desmonte do projeto Condor 2, de construção de um míssil balístico, e adesão ao Regime de Controle de Tecnologias Missilísticas (MTCR).²⁴ Em 1995, o Brasil também efetivou sua adesão ao mesmo. Em seguida, e em coordenação com o Brasil, vai abrindo mão de sua política nuclear autônoma. Depois de mais de duas décadas de resistência ao instrumento de não-proliferação nuclear, em 1994, Brasil e Argentina ratificaram o Tratado de Tlatelolco e, entre 1995 e 1997, assinaram, por fim, o Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares. Esta integração de suas políticas nucleares coordenada com uma aceitação das disposições

22 A Argentina participou entre 1988 e 1997 de 17 Operações com observadores ou efetivos, enquanto o Brasil participou de 9, e com efetivos apenas nos casos de Angola e Moçambique. Em 1998 apresentou-se, por exemplo, uma diferença no caso do Haiti, quando a Argentina apoiou e o Brasil se absteve (junto à China) de apoiar o envio da força multinacional.

23 Em 1999 a Argentina dirigiu uma reivindicação de incorporar-se plenamente à Otan, mas não teve êxito.

24 Tratava-se da construção de um míssil em parceria com Iraque e Egito. Sobre o tema, ver Escudé, 1995b.

internacionais dominantes sobre o tema contribuiu para que os dois países aparecessem como parceiros mais confiáveis frente aos Estados Unidos e à União Européia.

A parceira Brasil-Argentina: aproximação econômica e dificuldades no campo da política internacional

O tema do processo de integração regional ocupou um papel de destaque nas políticas externas argentina e brasileira durante o período. Este processo não experimentou, porém, uma evolução linear e nem produziu resultados similares no campo das relações econômicas e no comportamento frente aos temas da política internacional por parte dos dois países. Em princípio, o comportamento extremo de países que convivem dentro de um processo de integração é uma dimensão muito complexa do processo pois envolve tanto atividades econômicas externas ao bloco quanto posições a serem assumidas frente a temas políticos internacionais.

No caso de Argentina e Brasil, ao contrário do ocorrido nos anos 80 com os primeiros esforços de aproximação quando havia uma sintonia entre as posições externas de ambos, no campo da política internacional foi difícil um afinamento de percepções entre ambos, embora tenham havido avanços significativos no campo econômico. Isto limitou as possibilidades de ambos atuarem como parceiros nos temas referentes à nova ordem internacional pós-Guerra Fria.²⁵

No campo das relações econômicas externas as convergências se fizeram sentir apesar das dificuldades apresentadas e dos esforços de negociação caso a caso em diversas situações. Em termos gerais, a ascensão dos governos de Fernando Collor e Carlos Menem acelerou o processo de integração. A implementação por ambos de políticas de corte liberal orientadas para a abertura das economias -no caso do governo argentino com muito mais êxito- contribuiu para a adoção de um modelo de integração com abertura para o exterior materializado na assinatura do Tratado de Assunção (SARAIVA, 1996).

Na prática, o primeiro campo a sentir a aproximação foi o do comércio internacional. O acercamento entre ambos experimentou um avanço real, de forma complementar ao processo de integração econômica interno ao bloco (de formação da zona de livre comércio). Na seqüência da assinatura do Tratado, as duas chancelarias buscaram espaço e reconhecimento internacionais com a

25 Sobre articulação das políticas externas nos marcos do Mercosul, ver Saraiva e Almeida, 1999.

apresentação da nova iniciativa de integração e o Mercosul passou a atuar como instrumento aglutinador.

Em 1991, começaram negociações de acordos comerciais com parceiros externos, que tomaram corpo com a assinatura de um acordo entre os quatro integrantes do Mercosul e os Estados Unidos, assim como nas gestões diplomáticas junto ao Pacto Andino, a países asiáticos e à União Européia. Permaneciam sim dificuldades em função do caráter mais aberto da economia argentina e da estabilidade (e rigidez) de seu Plano de Convertibilidade.²⁶ A Argentina sempre buscou fazer jus da abertura para o exterior que sua economia disfrutava, em contraposição ao caráter menos aberto da economia brasileira. No Brasil, a tensão entre os defensores de um neoliberalismo mais puro e os que se resistiam a uma inserção nacional de caráter aberturista, que marcou a trajetória das políticas econômicas do período, levou o país a ter relações econômicas externas mais incertas.

O Plano Real e, meses depois, o início da presidência de Fernando Henrique Cardoso aproximou-os no que diz respeito às ações de política econômica e às atividades externas ao grupo. A assinatura do Protocolo de Ouro Preto, no final de 1994, trouxe para o Mercosul uma personalidade jurídica para a negociação de acordos internacionais, dando um novo impulso às relações econômicas exteriores do grupo. Em 1995, foi assinado um Acordo Marco de Cooperação com a União Européia e, em 1996, acordos de associação e livre comércio com Chile e Bolívia. Este avanço das negociações no campo comercial foi possível a partir da conformação de uma Tarifa Externa Comum, elevando o bloco à união aduaneira, embora incompleta. Implementada a partir de janeiro de 1995, chegou neste ano a abarcar grande parte do comércio exterior dos países-membros.

No que diz respeito às relações econômicas entre os parceiros, as expectativas positivas criadas logo após o Plano Real foram se esvanecendo nos anos que se seguiram. As diferenças entre os dois parceiros em função das opções da economia brasileira tornaram o processo de aproximação entre ambos mais irregular no campo econômico, entremeando etapas favoráveis, com períodos de maior pessimismo e estagnação. Apesar do sucesso do Plano Real, seguiram no Brasil as divergências internas sobre a aplicação da nova estratégia de desenvolvimento. E, em princípios de 1999, a desvalorização cambial brasileira junto da percepção de que a economia argentina não poderia de forma nenhuma acompanhar este movimento inaugurou um novo período de incertezas

26 Nos anos que se seguiram assinatura do Tratado de Assunção o Brasil experimentou problemas de estabilidade econômica interna e de desvalorização cambial.

e desequilíbrios internos ao grupo. Estas limitações tiveram, *a priori*, um impacto maior nas relações entre Brasil e Argentina que em suas relações econômicas externas.²⁷

Embora haja fricções intra-parceiros e problemas para a Argentina acompanhar as alternativas brasileiras de vinculação menos aberta de sua economia ao exterior, mais recentemente o diálogo estabelecido com a União Européia vem sendo mantido conjuntamente. O processo de negociação da formação da Alca, por seu turno, tem sido discutido nos marcos do esquema de integração apesar das dificuldades colocadas por problemas internos a ambos de gestão econômica e por comentários das lideranças argentinas mais favoráveis à Alca. Apesar da escolha da diplomacia argentina pela aliança com os Estados Unidos no campo político-estratégico, em termos econômicos a aliança com o Brasil prevaleceu no período.

Em contrapartida aos avanços no campo econômico, uma possível articulação no campo da política internacional foi mais difícil. Apesar de alguns esforços de coordenação que existiram em relação a temas específicos, conforme já foi assinalado as opiniões neste campo não foram sempre coincidentes.

No contexto dos anos 90, a formação de grupos regionais e arranjos de cooperação interregionais passaram a ser um instrumento freqüente das diplomacias nacionais. Para a Argentina e o Brasil, poderia ser importante trabalhar a partir de um arranjo de integração no campo da política internacional que lhes permitisse consolidar tanto a posição de negociação com terceiros Estados, quanto em um contexto de integração mais amplo do continente latino-americano.

Mas nem sempre estas percepções prevaleceram na atuação de ambos os países. A política externa seguiu sendo vista por Brasil e Argentina como uma área sensível, e reivindicada como questão de soberania nacional.

O *impeachment* de Collor de Mello e a ascensão à presidência de Itamar Franco abriu maior distância entre as posições argentina e brasileira. Desde a perspectiva brasileira, o Mercosul poderia atuar como um elemento de reforço na sua capacidade de negociação e instrumento de construção da legitimidade internacional do Brasil, assim como posicionar melhor a a diplomacia brasileira no espaço regional (SARAIVA, 1996). Com exceção das questões da região, nos temas mais gerais isto não se traduziu numa liderança propositiva da diplomacia

27 As divergências e atritos entre as diplomacias e agentes econômicos dos dois países por diferenças em termos de câmbio, política de investimentos e setores específicos de importação/exportação são um marco constante nas relações, agravado sobretudo depois da desvalorização do real no início de 1999. Com a ascensão do presidente De la Rúa, a crise econômica na qual mergulhou a Argentina, junto com os problemas de governabilidade, complicaram ainda mais a questão.

brasileira (ALBUQUERQUE, 1999). A diplomacia brasileira evitava compromissos para não ter obstaculizados seus espaços de atuação externa já conquistados em termos individuais.

A Argentina, por seu turno, experimentou internamente uma divisão sobre o papel que o Brasil deveria ocupar no quadro de suas alianças externas e terminou mantendo os Estados Unidos como referência principal de seu comportamento no campo da política internacional (deixando o Brasil mais como aliado comercial) e mostrou-se sensível a qualquer sinal de proeminência de seu parceiro de bloco.²⁸

O início da administração de F.H.Cardoso acercou (como no campo econômico) um pouco mais as visões de mundo de ambos em política externa, dentro de padrões dominantes do novo ordenamento internacional; mas mantendo sempre a forma de inserção e grau de autonomia distintos.

Já nesta etapa houve esforços de unificação de posições que foram se conformando entre ambos no marco das diferenças, em relação a temas que, até então não eram consensuais. Os principais exemplos foram as posições assumidas em foros latino-americanos como o Grupo do Rio e a Organização dos Estados Americanos frente a, por exemplo, a questão cubana (embora com resultados às vezes de malabarismo diplomático); assim como no Grupo dos Quinze.

Em relação à questão da segurança, houve uma aproximação, já assinalada, no comportamento de ambos no que diz respeito à política nuclear e de armamentos. O reconhecimento por parte de ambos dos regimes internacionais sobre o tema permitiu uma atuação conjunta. Em 1991, foi criada a Agência Brasil-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC) e assinado o Acordo Quadripartite entre esta, Brasil, Argentina e a Agência Internacional de Energia Atômica.

Também no campo da segurança regional houve pontos de aproximação.²⁹ Os esquemas de segurança de ambos os países foram modificados, deixando de ter como referência as hipóteses de conflito que foram substituídas por atividades conjuntas e a criação do “Mecanismo de Consulta sobre Defesa e Segurança Argentino-Brasileiro”.

28 Sobre a questão aliança com Brasil e/ou Estados Unidos desde a perspectiva argentina, ver Escudé e Fontana, 1995, e Busso, 1997.

29 José Horácio Jaunarena, 1999, aponta os dados da aproximação no campo da segurança.

Conclusão

As políticas externas argentina e brasileira, durante o período, no campo político-estratégico experimentaram mais distância que aproximações; resultantes da diferença nas percepções de ambas diplomacias da ordem internacional e na forma que o país poderia adotar para inserir-se nela o melhor possível.

Em termos gerais, e acompanhando as transformações internas ocorridas no período, a política externa argentina experimentou uma modificação mais abrupta e constante em seus rumos em direção a uma aliança com os Estados Unidos. No caso brasileiro, por seu turno, embora tenha havido uma inflexão importante em seu comportamento externo, esta não se deu de forma abrupta ou linear. A própria trajetória interna de avanços e recuos no sentido das reformas econômicas aberturistas, assim como a forte predominância da chancelaria e suas tradições no processo de formulação de política externa contribuíram para que o processo fosse mais lento e direcionado para uma alternativa de inserção internacional que combinou, por um lado, princípios tradicionais como o da não-intervenção e a aspiração a participar do diretório dos grandes com, por outro, o respeito aos valores de caráter mais geral que marcam a nova ordem (democracia, direitos humanos, ecologia).

Depois desta década de distância, o cenário atual de diferenças/semelhanças entre ambos no campo de política externa encontra-se num estágio de indefinição. É importante ressaltar que, se pelo lado brasileiro as posições atuais estão mais consolidadas, as percepções argentinas sobre a necessidade de alinhamento aos Estados Unidos não traduzem um consenso interno no campo de política externa. A ascensão de Fernando de la Rúa à presidência aponta para modificações em sua política externa, sem retornar no entanto ao paradigma dos anos 80 do último governo da União Cívica Radical. Em algumas situações, busca uma reaproximação com a política externa brasileira. A possibilidade de articulação das políticas externas entre Argentina e Brasil não está descartada e, apesar de se tratar de um campo difícil, poderá prestar bons serviços à inserção internacional de ambos.

Referências bibliográficas

Abdenur, Roberto (1994). A política externa brasileira e o "sentimento de exclusão". en la obra de Gélson Fonseca Júnior y Sérgio Henrique Nabuco de Castro (comps.), Temas de Política Externa Brasileira - volume I. Paz e Terra, São Paulo. p.31-46.

Albuquerque, José Augusto Guillon (1999). A nova geometria do poder mundial nas visões argentina e brasileira. Brasília (Paper presentado en el Seminario Brasil-Argentina organizado por Ipri/Funag en Rio de Janeiro).

Amorim, Celso (1995). "O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas" en Política Externa, vol.3, n.4. São Paulo, mayo. p.3-15.

Busso, Anabella (1997). A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos. Rosario, Cerir. (Serie Documentos de Trabajo n.10).

Escudé, Carlos (1995a). El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Escudé, Carlos (1995b). "Hacia una nueva concepción de las unidades del sistema estructural de Waltz: el caso de la política exterior argentina" en Agora Cuadernos de Estudios Políticos n.3. Buenos Aires, invierno. p.33-59.

Escudé, Carlos y Fontana, Andrés (1995). Divergencias estratégicas en el Cono Sur: las políticas de seguridad de la Argentina frente a las del Brasil y Chile. Buenos Aires, Univ. Torcuato di Tella. (Working Paper n.20).

Escudé, Carlos (1997). La historia, la cultura política, los errores y las lecciones en las relaciones argentino-norteamericanas en la obra de Felipe A.M. de la Balze y Eduardo A. Roca (comps.), Argentina y EE.UU. Fundamentos de una nueva alianza. Cari/Abra, Buenos Aires. p.181-230.

Fonseca Jr, Gelson (1999). Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil en la obra de Gilberto Dupas y Tullo Vigevani (comps), O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional. Editora Alfa-Omega/Fapesp, São Paulo. p.17-42.

Hirst, Mónica y Pinheiro, Letícia (1995). "A política externa do Brasil em dois tempos" en Revista Brasileira de Política Internacional Año 38 n.1. Brasília, Ibri. p.5-23

Jaunarena, José Horácio (1999). Políticas de Defesa de Brasil y de Argentina. Brasília. (Paper presentado en el Seminario Brasil-Argentina organizado por Ipri/Funag no Rio de Janeiro).

Lafer, Celso y Fonseca Jr., Gelson (1994). Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões) en la obra de Gélson Fonseca Júnior y Sérgio Henrique Nabuco de Castro (comps), Temas de Política Externa Brasileira II, volume I.. Paz e Terra/Ipri., São Paulo. p.49-77.

Lampreia, Luiz Felipe (1998). "A política exterior de Fernando Henrique Cardoso" en Revista Brasileira de Política Internacional Ano 41 n.2. Brasília, Ibri. p.5-17.

Mello e Silva, Alexandra (1998a). "Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU" en Revista Brasileira de Política Internacional Ano 41 n.2. Brasília, Ibri, p.139-158.

Mello e Silva, Alexandra (1998b). O retorno do "destino manifesto": o Brasil face à reforma do Conselho de Segurança da ONU. Caxambú. (Paper presentado en el 22do. Encontro Anual da Anpocs, octubre).

Mello e Silva, Alexandra de Mello (1999). "A política externa em transição: rumo a um novo paradigma?" en Net Work vol.8 n.3. Rio de Janeiro, Centro de Estudos das Américas/Ucam, julio-septiembre. p.6.

Paradiso, José (1997). Brasil-Argentina: las complejas vias de la convergencia. Brasília (Paper presentado en el Seminario Brasil-Argentina organizado por Ipri/Funag en Rio de Janeiro).,

Paradiso, José (1999). Visiones del Mundo y Tareas de la Integración. Brasília. (Paper presentado en el Seminario Brasil-Argentina organizado por Ipri/Funag, en Rio de Janeiro).

Saraiva, Miriam Gomes (1996). "El Mercosur como una prioridad de la política exterior brasileña" en América Latina Hoy, segunda época n.14. Madrid, Sepla, octubre. p.55-59.

Saraiva, Miriam Gomes y Almeida, Fernando Roberto de Freitas (1999). "A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90" en Revista Brasileira de Política Internacional Ano 42 n.2. Brasília, Ibri. p.18-39.

Schirm, Stefan A.(1996). "Globalização transnacional e Cooperação regional na Europa e na América Latina" en Contexto Internacional vol.18 n.2. Rio de Janeiro, IRI-PUC/RJ, julio-dicembre. p.257-290.

Soares de Lima, Maria Regina y Hirst, Mónica (1994). O Brasil e os Estados Unidos: dilemas e desafios de uma relação complexa en la obra de: Gélson Fonseca Jr. y Sérgio Henrique Nabuco de Castro (comps.), Temas de Política Externa Brasileira II – Volume.2. Paz e Terra, São Paulo. p.43-64.

Soares de Lima, Maria Regina (2000). "Instituições Democráticas e Política Exterior" en Contexto Internacional vol.22 n.2. Rio de Janeiro, IRI-PUC/RJ, julio-diciembre. p.265-303.

Tedesco, Laura (1996). La política exterior argentina 1989-1995. Análisis del discurso opositor. Buenos Aires. (borrador).

Tulchin, Joseph (1997). Continuity and change in Argentine foreign policy en la obra de Tulchin and Garland (ed.), Argentina, the challenges of modernization. Scholarly Resourcer Books, Wilmington. p.163-197.

CAPITULO III

Malvinas: Fin de la política de seducción

Alfredo Bruno Bologna

Este tercer tomo del Programa de Seguimiento de la Política Exterior Argentina realizado por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) aparece en el período de transición luego de diez años de gestión del presidente Carlos Saúl Menem y a un poco más de un año del inicio de la gestión del presidente Fernando De la Rúa.

Dentro de este contexto este trabajo intenta realizar un análisis comparativo entre las dos administraciones reconociendo de ante mano que las evaluaciones serán preliminares debido a la diferencia existente del tiempo transcurrido. El doctor De la Rúa asumió el 10 de diciembre de 1999.

En un trabajo anterior hicimos consideraciones sobre los cambios producidos por la administración Menem con relación a la administración Alfonsín (1983-1989). (BOLOGNA, 1991)

En esta ocasión uno puede preguntarse si la administración De la Rúa está más cercana a la administración Alfonsín por tener ambas el mismo signo político, con el agregado en la actualidad de una alianza entre la Unión Cívica Radical y el (Frente del País Solidario) FREPASO, o de cambio con la administración Menem que pertenece a un partido político distinto (Partido Justicialista).

En la primera parte de este capítulo referido a la cuestión Malvinas, realizaré un resumen de los logros alcanzados, los fracasos y los temas pendientes o sin solución de la Administración Menem, como así también la postura de su gobierno en organizaciones internacionales y no gubernamentales.

En la segunda parte me detendré en las referencias a la cuestión Malvinas que aparecen en la Plataforma Electoral de la Alianza, en documentos emanados de la misma y en las declaraciones realizadas por el Poder Ejecutivo y Legislativo. Detallaré asimismo la actuación de la Argentina en los organismos gubernamentales internacionales y no gubernamentales.

En las consideraciones finales esbozaré aquellos que hasta el momento del análisis aparecen como cambios y continuidades entre la administraciones Menem y De la Rúa.

LA ADMINISTRACIÓN MENEM: POLÍTICA DE SEDUCCIÓN

En esta parte se tendrá en cuenta los adelantos logrados en la relación bilateral en el tema Malvinas entre la Argentina y el Reino Unido, los retrocesos y los temas pendientes de la administración Menem. Con posterioridad se desarrollará el tratamiento del tema en los organismos internacionales y no gubernamentales.

- Logros alcanzados.

Las negociaciones entre el Reino Unido y la Argentina estaban paralizadas desde la guerra de 1982 y tampoco se avanzó durante la administración Alfonsín. Los Tratados de Madrid celebrados los días 17 y 19 de octubre de 1989, establecieron la existencia de un paraguas de soberanía (Sovereignty Umbrella) para proteger los derechos de ambos estados sobre las islas Malvinas, y marcaron un hito histórico, dentro de este esquema que se continúa hasta el presente a través de reuniones a nivel de ministros, funcionarios y expertos en distintos temas de la agenda bilateral.

Los acuerdos alcanzados entre la Argentina y el Reino Unido, no son atribuibles solo a la Administración Menem sino que se presentan como el estado de la cuestión en la gestión mencionada.

Es preciso realizar una separación de las acciones que tienen su vinculación con Malvinas por parte de los dos países. En los últimos tres años, se avanzó por motivos externos a las partes, en aspectos que eran materia de una larga negociación.

No se pretende con esta presentación detallar el estado completo de las relaciones entre el Reino Unido y la Argentina y su inserción en el sistema internacional en los diez años de la administración Menem, pero a título de ejemplo podemos mencionar: el Reino Unido hizo coincidir la zona de protección con los límites de la zona de conservación. De esta manera Argentina ejerce el control de un segmento de 4.000 kilómetros cuadrados que no estaba protegido por ninguno de los dos países, ya que existía superposición de jurisdicciones en el Atlántico Sur; se levantan las restricciones a los bienes británicos impuestas en la guerra de 1982; se reanudan las relaciones consulares; el Reino Unido levanta las restricciones en las islas Malvinas a los buques argentinos, que podrán ingresar a la zona de protección pesquera; se reanuda el tráfico marítimo y los vuelos comerciales; se normalizan las relaciones diplomáticas; el Reino Unido levanta la zona de exclusión militar alrededor de las islas Malvinas; se elimina la necesidad de visados para los ciudadanos de los dos países; se firma un acuerdo de promoción y protección de inversiones; se suscribe un acuerdo de re-negociación de la deuda comercial argentina; se realiza por primera vez un viaje a las islas Malvinas por parte de los familiares de los soldados argentinos que fallecieron en la guerra de 1982; se reduce la zona de exclusión para el movimiento de buques de

guerra en torno a las islas Malvinas; se firma en Bruselas un convenio marco entre Argentina y la Comunidad Económica Europea por el cual se puede comerciar con los países miembros y acceder a líneas de créditos preferenciales. Esto último significó el fin del embargo impuesto por el veto del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea; Argentina logra el apoyo de los países miembros del MERCOSUR, incluidos los países en la zona de libre comercio, Bolivia y Chile, de respaldo a los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur; se incluye en la Constitución Nacional un artículo referido a la soberanía argentina sobre las islas Malvinas.

En los últimos años de la administración Menem se produjeron una serie de cambios que eran imprevisibles en los primeros años de gestión y a pesar de haber firmados los tratados de normalización de relaciones. Es indudable que acciones o hechos externos independientes del gobierno argentino ayudaron en esta cuestión Malvinas. Entre ellos podemos mencionar el triunfo del Partido Laborista, en mayo de 1997, más proclive tradicionalmente a tener mejores relaciones con Argentina que el Partido Conservador y la detención del general Pinochet en Londres.¹

Entre los logros más importantes de la Administración Menem en los últimos años se pueden señalar:

1. La visita del presidente Menem a Londres.

El viaje al Reino Unido del presidente argentino, Carlos Menem, se produce, en un ambiente dominado por el caso Pinochet y enardecido por la revelación de Thatcher, quien en su defensa del dictador chileno, confirmó la ayuda que Chile prestó a los británicos durante la guerra de las Malvinas de 1982.²

La visita del presidente Menem a Londres del 27 de octubre al 1 de noviembre de 1998 implicó un cambio de actitud del gobierno del Reino Unido. Se debe recordar que a partir de mayo de 1997, deja el gobierno el Partido Conservador y asume como primer ministro Tony Blair del Partido Laborista. Históricamente el Partido Laborista siempre ha sido más proclive a entablar negociaciones con la República Argentina por la soberanía de las islas Malvinas.

Si bien los partidos políticos de la oposición se negaron a acompañar al presidente, la comitiva estaba integrada por empresarios y veteranos de la guerra de Malvinas.

El candidato presidencial por la Alianza opositora doctor Fernando De la Rúa afirmó el 18 de agosto de 1998 que el viaje del presidente Menem al Reino Unido está limitado y adelantó la intención del radicalismo de reexaminar todo lo actuado en lo que respecta a la soberanía. De la Rúa elogió al presidente Menem

1 El canciller argentino Guido Di Tella advirtió que se viven “nuevos climas ya que se pueden hacer cosas que antes no se podían ni pensarse” en diario *La Nación*, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1998. P.8

2. Diario *La Vanguardia*. Madrid, 30 de octubre de 1998.

por haber reanudado las negociaciones con Londres en 1989. Sin embargo, en el diálogo con Londres la cuestión de la soberanía sólo fue tímidamente abordada, para no perturbar la marcha de la negociación bilateral, provocando el endurecimiento de la diplomacia británica.

El 28 de octubre de 1998 se produce en Londres un emotivo encuentro entre los veteranos argentinos e ingleses de la guerra de 1982.³

Esta postura de los veteranos de guerra había sido manifestada en agosto de 1998 al vice canciller Tony Lloyd cuando visitó Buenos Aires. En esa ocasión también expresaron que llevaban adelante un plan tendiente a que los ciudadanos argentinos no consuman productos de procedencia inglesa o aquellos que están asociados a capitales ingleses. Le expresaron el deseo de tener mayor asiduidad en la visita al cementerio de Darwin y acordaron con el levantamiento de las minas terrestres existentes en las islas Malvinas propuesta por el gobierno argentino.⁴

2. El levantamiento del embargo de armas.

La política de defensa implementada por la Administración Menem delineó un clima diferencial con relación al gobierno de Alfonsín. La participación argentina en los cuerpos de paz de las Naciones Unidas, la destrucción del misil Condor, los acuerdos en materia nuclear con Brasil y Chile, la solución a los litigios fronterizos con Chile y el status de país extra OTAN dieron una clara señal por parte de Argentina de no involucrarse en conflictos bélicos.

Por parte del Reino Unido la defensa de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur fué motivo de criterios dispares. Un tema está relacionado con la defensa de las islas en sí, y el otro de continuar con el embargo de armas.

Referido a la defensa de las islas Malvinas se produce un enfrentamiento entre el Ministerio de Defensa a cargo de George Robertson y el Foreign Office. Mientras que el Ministro de Defensa estima que Argentina no constituye más una amenaza a la región y por lo tanto propone sacar de circulación a la fragata que patrulla en forma permanente la zona, el Foreign Office sostiene que es justamente la presencia armada británica en el Atlántico Sur lo que ha reducido la amenaza de un enfrentamiento bélico en la zona y se opone a toda reducción.

-
3. En esta ocasión el presidente de la Federación de ex combatientes argentinos, Hector Beiroa, se entrevistó con John Inganells del Foreign Office a quién planteó la necesidad de eliminar las restricciones a los viajes a Malvinas ya que allí murieron 652 argentinos. Beiroa manifestó que hay que respetar los bienes y la vida cotidiana de los kelpers, pero la negociación tiene que encararse con el Reino Unido mediante el diálogo sólido con franqueza y sin hipocresía. Beiroa ya había manifestado ante la BBC de Londres y CNN de Atlanta, que recurriría a la Corte Internacional de Justicia por el hundimiento del crucero general Belgrano para que sea juzgado como un crimen de lesa humanidad.
 4. Los veteranos logran la aprobación de la ley 25.370 promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional el 15 de diciembre de 2000 por la cual se logra declarar el 2 de abril como día del veterano y caídos en la guerra de Malvinas y con carácter de feriado nacional (Boletín Oficial N.29551)

El Ministerio de Defensa se comprometió a mantener a 1700 soldados en las islas pero desea eliminar el patrullaje marítimo, reduciendo sus fragatas.

Como lo indica la prensa británica en la actualidad los roles se han invertido con relación a la situación en 1982. En ese entonces el Ministerio de Defensa no concordaba con retirar la Fragata HMS Endurance como proponía el Foreign Office. Recordemos que esta decisión le costó el puesto al canciller británico Lord Carrington quién con posterioridad sería secretario General de la OTAN.⁵

Durante la visita realizada por el presidente Menem a Londres, se logró el levantamiento del embargo de armas que pesaba sobre la República Argentina. Hasta ese entonces la política del Reino Unido había rechazado todos los pedidos de licencia para la exportación de mercancías especificadas en la Parte III del Vol. I del Acta de Control de Exportación de 1994, conocida como lista militar. El día 16 de diciembre de 1998 el vicescanciller Tony Lloyd dio a conocer la noticia por vía parlamentaria y el 17 la embajada del Reino Unido comunicó oficialmente que “desde el 3 de abril de 1982 el Reino Unido ha mantenido un embargo nacional de armamentos contra la Argentina. Ha sido política del Reino Unido negar todos los pedidos de licencia...Hemos decidido reemplazar ese embargo con nuevos arreglos que tienen inmediato efecto. Las licencias solo serán otorgadas para exportaciones, de las cuales tendremos que estar satisfechos de que ni ahora ni en el futuro cercano pondrán en riesgo la seguridad de nuestros territorios de ultramar en el Atlántico Sur o a nuestras fuerzas destacadas allí”.⁶

El Foreign Office hizo notar que en un seminario en Lancaster House, que el presidente de la Argentina prometió no usar la fuerza contra las islas Malvinas.

En conversaciones entre el presidente Menem con el primer ministro Tony Blair, este último manifestó que revería el embargo de armas.

Esta noticia fue recibido con gran beneplácito por el gobierno argentino. Luego de una reunión del gabinete nacional, los ministros de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Ministro de Defensa, Ing. Guido Di Tella y Jorge Domínguez respectivamente, brindaron una conferencia de prensa donde se mostraron exultantes ante el cambio de actitud por parte del Reino Unido.

Este clima de distensión militar se manifiesta en los periódicos encuentros entre militares de los dos países. A comienzos de marzo de 1998 el Secretario de Asuntos Militares argentino Jorge Pereyra de Olazábal participó en Londres en el primer seminario sobre Estrategia Conjunta de los dos países y numerosos representantes británicos visitaron Buenos Aires a mediados de marzo para asistir a un encuentro de similares características.

5 *The Times*. Londres, 24 de marzo de 1998

6 El Reino Unido invierte 114.000 millones de dólares anuales en la protección de las islas según el diario *La Nación* del 12 de enero de 1998.

- El efecto Pinochet.

A partir de la detención del general Pinochet en Londres, en octubre de 1998, Argentina logra uno de sus objetivos pretendidos de volver a la situación jurídica previa a la guerra de 1982 de tener comunicación entre el continente y las islas Malvinas. También la posible extradición de Pinochet a España que se analizaba en aquellos días trajo como consecuencia una modificación sustancial en el mapa geopolítico del Cono Sur.

- La resurrección de Margaret Thatcher.

Una posición bien definida de la ex primer Ministro del Reino Unido, Margaret Thatcher, blanqueando la situación de Chile durante la dictadura de Pinochet de apoyo a Gran Bretaña en la guerra de las Malvinas y las conflictivas relaciones que tenía ese país con el Reino Unido permitieron que Argentina pudiera tener una escala en los vuelos de Chile a las islas Malvinas.

El senador vitalicio general Augusto Pinochet Ugarte fue arrestado en Londres a petición de la justicia española que lo responsabiliza de la muerte de decenas de españoles durante el régimen militar golpista que encabezó de setiembre de 1973 a marzo de 1990. Este hecho se produce en octubre de 1998 en una clínica de Londres, donde convalecía de una cirugía menor de la columna. Pinochet es detenido a petición de Baltasar Garzón, juez de España quién lo acusó de delitos de terrorismo, genocidio y torturas contra ciudadanos de ese país.

El 21 de octubre de 1998 la ex primera ministro británica Margaret Thatcher reclamó la liberación inmediata del ex dictador chileno Augusto Pinochet. En una carta enviada al diario "The Times" Thatcher indicó que Pinochet contribuyó a abreviar la guerra de las Malvinas, **con lo cual pudieron salvarse muchas vidas británicas**. El general Pinochet debe ser autorizado a regresar a su país sin dilación, escribió Thatcher.

La detención de Pinochet trajo como consecuencia una serie de mediadas tomadas por los dos países. Gran Bretaña cerró la oficina consular que mantenía en Valparaíso por razones de seguridad y se canceló la visita a ese puerto de la Fragata HMS Sutherland.⁷

A partir de estos hechos que afectan la relación chileno- británica, se produce repercusiones en la argentina – chilena, donde podría verse un linkage entre la declaración del presidente Frei, ratificando el respaldo al reclamo argentino de soberanía y la aceptación del principio de territorialidad para el caso Pinochet de parte del presidente Menem.

El 12 de julio de 1999 a 17 años de la guerra en el Atlántico Sur, los cancilleres del Reino Unido, Robin Cook y de la Argentina, Guido Di Tella firmaron en

7 El presidente de Chile, Eduardo Frei recomendó a la empresa LAN Chile que suspenda los vuelos a Malvinas a partir de abril de 1999. Los vuelos entre Punta Arenas y Puerto Argentina de Lan Chile fueron suspendidos a partir del 27 de marzo de 1999.

Londres un acuerdo por el cual los argentinos podrán viajar a las islas Malvinas presentando pasaporte argentino. Este convenio se desarrolla con mayor amplitud al final de este ítem.

Nuevamente aparece la figura de Thatcher ante la posibilidad de que se autorizara la extradición de Pinochet a España, el 7 de octubre de 1999. La ex primer ministro del Reino Unido, Margaret Thatcher aseguró que el Reino Unido “tiene una deuda de gratitud con el general Pinochet por nuestra gran victoria en la guerra de las Falkland (Malvinas) y acusó al gobierno laborista de haber secuestrado judicialmente al ex dictador, en la primera alocución pública ante funcionarios desde que dejara el poder. Dijo romper el autoimpuesto voto de silencio, pero consideraba que lo hacía por una muy buena razón: para expresar su estupor ante el bajo e injusto tratamiento del senador Pinochet. Continuó manifestando que “Chile es nuestro más viejo amigo en América del Sur. Nuestros lazos son muy estrechos y siempre lo han sido desde que el almirante Cochrane ayudó a liberar a Chile del opresivo régimen de España. El debe estar dándose vuelta en su tumba, viendo como Gran Bretaña hoy alienta la arrogante interferencia de España en los asuntos chilenos. Con relación a la guerra de las Malvinas expreso: “El senador Pinochet ha sido nuestro mas férreo amigo en momentos de necesidad cuando argentina invadió las Falklands (Malvinas)... Fue bajo expresas ordenes del general Pinochet, y a gran riesgo, que Chile suministró invaluable asistencia”.

Las primeras declaraciones de la ex primer ministro debe ponerse en perspectiva de cual importante fue el aporte de Pinochet a Londres en la guerra de las Malvinas para romper el auto silencio de tantos años. En segundo lugar debe apreciarse como menosprecia a España, al recordar hechos del siglo XIX y consecuentemente relegar a la República Argentina en segundo plano a pesar de los empeños de la clase dirigente de la generación del 80 de considerarse una perla del Imperio.

En este tema también influyó la postura del presidente argentino concorde con la de Chile. Con relación a la posible extradición de Pinochet a España el presidente Carlos Menem afirmó que la sentencia significa una violación al principio de territorialidad y una evidente injerencia en los asuntos internos de Chile. En cambio el candidato a presidente por la Alianza, doctor Fernando de la Rúa dijo estar encantado por la posibilidad de que el ex dictador sea sometido a enjuiciamiento aunque aclaró que sería mejor que este proceso se realizara en Chile. Por su parte su compañero de fórmula, Carlos Alvarez declaró que todos los argentinos tienen que sentir masivamente un alivio.⁸ Luego de muchos años de insistencia y quejas la Argentina logra una comunicación entre el territorio continental y las islas.

En declaraciones periodísticas con motivo de la XXVIII Asamblea Anual ordinaria de la Organización de Estados Americanos el 3 de junio de 1998, en Ve-

8 Diario *Clarín* Buenos Aires, 10 de octubre de 1999. P.39.

nezuela, el canciller argentino Guido Di Tella se quejó de que la comunicación entre las islas Malvinas y el continente sean peores que las existentes en zonas más conflictivas. Dentro de este contexto resultó altamente positivo para la Argentina y Brasil el elogio de la Secretaria de Estado norteamericana, Madelaine Albright, quién expresó que dos países de América Latina en condiciones de desarrollar una bomba atómica, por el ejemplo dado al mundo de firmar los acuerdos de no proliferación nuclear. En esos momentos India y Pakistán estaban desarrollando una carrera armamentista inquietante no solo para la región sino para el mundo, con pruebas de armas nucleares.

El canciller Guido Di Tella, volvió a quejarse nuevamente en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, el 1 de julio de 1999, por el estado de comunicación entre el continente y las islas Malvinas. En esa ocasión manifestó: “Debo señalar que tal nivel de incomunicación y hasta de sospecha y hostilidad se encuentra en el mundo en muy pocos casos. Uno piensa que estas situaciones ni siquiera se dan en casos como Corea del Norte y Corea del Sur ó en las relaciones intrayugoslavas ó en algunas de las situaciones intra africanas como Rwuanda Burundi”.

3. Comunicaciones entre la parte continental y las islas Malvinas

Como consecuencia de una serie de factores ya explicitados fundamentalmente ajenos a los países involucrados se firma en Londres el 12 de julio de 1999, una Declaración Conjunta, entre los cancilleres del Reino Unido, Robert Cook y de la Argentina, Ingeniero Guido Di Tella que autoriza la comunicación entre el continente argentino y las islas. Con referencia al acuerdo firmado el titular del Foreign Office destacó a la prensa que “Esta es una ocasión histórica. Esta rueda de reuniones ha sido el primer diálogo exitoso entre los gobiernos británico y argentino con la presencia de consejeros isleños” Tras indicar que el acuerdo contribuirá a reducir las tensiones entre Argentina y las Malvinas, Cook enumeró sus principios:

- La remoción de la prohibición que pesaba contra los argentinos. Deberán contar con alojamiento y medio de sustento propio al momento de viajar a las Malvinas, porque las islas solo tienen capacidad de hospedaje de 130 camas.
- El restablecimiento de vuelos semanales de LanChile, los cuales a partir del 16 de octubre de 1999, realizarán dos escalas en Río Gallegos (Un vuelo de ida y otro de vuelta). Tal acuerdo contempla la cooperación en la lucha contra la piratería de alta mar, una cuestión que presenta escollos jurisdiccionales a ser salvador jurídicamente para evitar resolver la cuestión de la soberanía. El 13 de octubre de 1999 por primera vez los familiares de los caídos en la guerra de las Malvinas partían desde Río Gallegos.

- Los aspectos negativos de la Administración Menem,

deben contabilizarse a partir de la política de seducción implementada por la cancillería argentina y referidos fundamentalmente a problemas económicos que pueden tener consecuencias jurídicas:

La cuestión pesquera.

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 Howe, 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. (BOLOGNA, 1998:223)

En las reuniones de gabinete de la Administración Menem, se pudieron observar dos posturas enfrentadas: por un lado el senador Eduardo Menem propiciando proyectos de ley con sanciones a las empresas que obtienen permiso para pescar en Argentina y luego ingresan a las 200 millas de las islas Malvinas y pagan tributos o canon a los isleños. Así mismo el senador criticó la medida unilateral de cobrar tributos para pescar en las islas Georgias del Sur por los isleños de Malvinas. En este tema el canciller Di Tella manifestó que “nos complicaron los británicos porque se opusieron a la pesca en las Georgias y crearon un problema innecesario. De cualquier manera expresa que no es oportuno sacar una ley de pesca o hidrocarburos a un mes de la visita del presidente Menem al Reino Unido”.⁹

Lo que se puede expresar es que hasta el presente no se llegó a ninguna acuerdo de conservación pesquera en el Atlántico Sur.

Declaración conjunta sobre exploración y explotación de petróleo firmada en julio de 1995.

El conflictivo tema del petróleo comienza con el llamado unilateral a licitación internacional del gobierno de las islas Malvinas. En octubre de 1996, ganaron la licitación petrolera realizada por los habitantes de las Islas Malvinas la petrolera Amorada Hess, Shell, Lasmo y IPC que debían abonar un 9% de regalías si los trabajos de exploración daban resultado positivo. La encargada de la licitación petrolera en Malvinas, Phyllis Rendell, manifestó que las empresas solo deben tributar al gobierno de las Islas Malvinas. Las empresas se pronunciaron en este mismo sentido. Si existe petróleo se beneficia el Reino Unido ya que los dividendos servirían para financiar la base militar británica instalada en Mount Pleasant. A partir del 29 de abril de 1998 comenzó a operar una plataforma que era contratada por todas las empresas que habían ganado en el llamado a licitación. En el gabinete de Menem existía una mayor cohesión en el tema del petróleo en contraposición al tema pesquero. En una entrevista, el canciller Guido Di Tella ex-

9 Con referencia a la pesca, una dura crítica al presidente Menem se publica en el semanario editado en las islas Malvinas *Penguin News* que escribe en sus titulares “Una mano de amistad o una puñalada por la espalda.” En una entrevista realizada por el diario *La Nación* del 24 de octubre de 1999, el canciller argentino Guido Di Tella manifestó que el tema pesquero era distinto al tema de los hidrocarburos y esa cuestión será tratada después de la visita del presidente Menem a Londres.

presaba “que en hidrocarburo la llamada ley Menem es la que acepta, porque nos permite cobrar regalías por el 3% que ahora estamos cobrando. La oposición de la Unión Cívica Radical no entiende el significado de poder cobrar regalías y estamos perdiendo el ejercicio de un derecho conseguido extraordinariamente”.¹⁰

La administración Menem según Romero, careció de respuestas rápidas frente a los hechos unilaterales de Gran Bretaña en las islas Malvinas. “Ese país ejercita la política de hechos consumados frente a los cuales la Argentina tuvo que salir a responder. En este balance de la gestión del doctor Menem, creo que debería haber hecho mucho más hincapié y actuado con respuestas más rápidas, enérgicas y contundentes para impedir que esas acciones unilaterales se consoliden como, por ejemplo, la venta de licencias petroleras y pesqueras en las aguas adyacentes a las islas Malvinas que están en disputa. Este tema también, por supuesto, es un punto negativo”. (ROMERO 2001:5)

Coincidimos con Romero que las acciones unilaterales no beneficiaron a nuestro país. Los llamados a licitación en petróleo y los cánones de pesca le corresponden al gobierno de las islas Malvinas y no el Reino Unido. Se debe aclarar que en el tema de la pesca la responsabilidad le corresponde a la Administración Alfonsín y en el caso del petróleo a la Administración Menem.

A estos aspectos negativos de la gestión del presidente Menem debemos agregar **lo que consideramos como un retroceso en el proceso de negociación cual es el de no llevar el conflicto a la Asamblea General de las Naciones Unidas**. Si bien el tema Malvinas se incluye en la agenda anual de la Asamblea General de Naciones Unidas el mismo no entra a considerarse por un acuerdo entre las partes.

En una entrevista periodística el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Fernando Maurette, consultado respecto al abandono de Argentina del reclamo en la Asamblea General de las Naciones Unidas, dijo que se privilegia otros foros como MERCOSUR o el Comité de Descolonización.¹¹

Con relación a los temas de pesca y petróleo coincidíamos con el Embajador Oliveri López, que la importancia de los temas económicos mencionados, trascienden en el Atlántico Sur ese ámbito y rozan actos jurisdiccionales.¹²

- Los temas de la agenda que quedaron pendientes y sin solución.

En un análisis como el que estoy realizando, resulta sumamente necesario dedicarle una atención especial a los temas de agenda que quedaron pendientes y sin solución en la Administración Menem. El más importante se refiere sin duda al tema de la soberanía y los demás guardan relación con las consecuencias de la guerra de 1982.

10 Diario *La Nación*. Buenos Aires, 24 de octubre de 1999.

11 Diario *La Nación*. Buenos Aires, 19 de enero de 1999.

12 Angel M. Oliveri López, “El respeto existe” en diario *La Nación*, 23 de febrero de 1997.

Soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

El gobierno argentino presentó oficialmente o como non paper distintas alternativas para la solución jurídica del conflicto de soberanía sin poder avanzar sobre el tema. Este aspecto fue analizado con mayor detenimiento en el Capítulo X del tomo II (BOLOGNA 1998: 227). En esta parte considero conveniente mencionar una variedad de propuestas de solución en los últimos años de la administración Menem. De tal manera se presentan los aspectos referidos a la recurrencia a la Corte Internacional de Justicia, el modelo de las islas Spitsbergen y la administración conjunta.

Corte Internacional de Justicia.

Con motivo de la realización de un seminario organizado por las Universidades de Oxford y Westminster (Londres), diplomáticos y diputados de Argentina se prepararon para su participación en este evento. Los diputados Dante Caputo del Partido Socialista por la Capital Federal y Rafael Flores diputado del FREPASO por la provincia de Santa Cruz, propusieron al gobierno el 16 de abril de 1998 plantear el caso Malvinas ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

En una reunión de directores del área de la cancillería realizada el 24 de abril de 1999, se dijo que la proposición del diputado Dante Caputo de presentar el caso en la Corte Internacional de Justicia es una manera de salir al ruedo en vísperas de elecciones, ya que lo que realmente existe es una idea que se está apuntalando con la búsqueda de documentación, antecedentes y consultas a juristas internacionales. Esa idea que el vice canciller Andrés Cisneros comenzó a alentar hace varios años, era desarrollada desde varios meses atrás por los juristas Barberis, Ruiz Cerrutti y Candiotti. Ruda, quien fue miembro de la Corte Internacional de Justicia, desalentaba esa hipótesis, no por falta de legitimación, sino porque en la Corte priman matices del derecho anglo sajón.

Islas Spitsbergen. El canciller argentino, Guido Di Tella realizó en junio de 1998 un viaje por Suecia, Noruega y Finlandia, visitando las islas **Spitsbergen**, un archipiélago que si bien está bajo la soberanía de Noruega, también tienen derecho 24 países, entre ellos Argentina, de acuerdo a un pacto celebrado en 1920 y ratificado 7 años después. La solución de gobernabilidad de esta isla surgió como una solución al litigio de soberanía que sostenían entonces Noruega y Rusia, esta última también con derechos sobre el lugar.

Administración conjunta. El 10 de noviembre de 1998 se publica una encuesta que el canciller Di Tella había encargado a una empresa británica (NOP Consumer, Social and Political). La mitad de los ingleses opinan que la solución del conflicto de soberanía por las islas Malvinas debe ser negociada y favorece un sistema de administración conjunta. Pero la Administración conjunta engloba tres variantes: soberanía compartida, soberanía de Inglaterra, soberanía de Argentina.

El periodista Joaquín Morales Solá menciona que se estudia la posibilidad de crear un Consejo Asesor con seis británicos y seis argentinos que funcionaría en las islas Malvinas. El Comité de los Doce, está virtualmente acordado entre

un diplomático británico y argentino y aún resta la aprobación final de los gobiernos. La designación de los representantes estará a cargo de los gobiernos de ambos países y cada uno de ellos establecerá los mecanismos para su nombramiento. El gobierno argentino estudia si los nombramientos tendrán que pasar por el Senado Nacional. Di Tella se propone que los delegados residan en la propia isla y no deben desplazarse al continente. Según el curso de la negociación, la bandera argentina flameará en cuatro lugares: una en Darwin, otra en la Sede del Consejo Asesor; una tercera en las Georgias del Sur y la cuarta en Sandwich del Sur. Los ciudadanos argentinos podrán entrar y salir libremente de las islas, con cédulas de identidad o su pasaporte, y no podrán sufrir ninguna segregación en el ingreso o en el interior de las islas. El gobierno argentino propuso instalar una estatua del general San Martín, pero ello está siendo demorada por la administración británica, aunque tampoco fue rechazada.

Joaquín Morales Solá dice que Tony Blair no le mintió a su parlamento cuando dijo que no está en discusión la soberanía de las islas Malvinas. Y no lo estará según el periodista, por lo menos, por veinte años.¹³

La embajada del Reino Unido en Buenos Aires y el vice canciller Andrés Cisneros, un día después, negaron que hayan negociado un proyecto de Consejo Asesor.

Por su parte Morales Solá aseguró que la información es apenas una síntesis de un extenso esbozo de un tratado que está en poder de la cancillería argentina y del Foreign Office y precisó que hay aspectos acordados y otros que aún se encuentran en discusión, que en el borrador del documento están entre paréntesis. El gobierno inglés pidió tiempo para preparar el clima en el parlamento de Londres y entre los isleños.

En ocasión de la visita a las Naciones Unidas, el 19 de enero de 1999 del canciller argentino Guido Di Tella, con un grupo de legisladores, habló en varias oportunidades de la posibilidad de congelar durante una cantidad determinada de años el diferendo. Esta fórmula no es desalentada por el ex canciller Dante Caputo siempre que quede establecida que al término de ese período se iniciarán las negociaciones. Coincide con esta apreciación el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Fernando Maurette, expresa que la soberanía podía esperar. No descartó un “congelamiento de la soberanía” en torno de Malvinas, pero estimó que, en la agenda de debate con el Reino Unido el tema prioritario pasa hoy por el restablecimiento de las comunicaciones con las islas y acuerdos sobre hidrocarburos y la pesca.¹⁴

El 22 de julio de 1999 el canciller argentino, Guido Di Tella sorprendió a la opinión pública al decir que podría modificarse la Constitución Nacional para adecuarla a alternativas que contemplen la doble bandera o la soberanía compartida sobre las islas Malvinas. Ante la reacción desfavorable de los principales candidatos a presidente de todos los partidos, el canciller relativizó sus dichos.

13 Diario *La Nación*, Buenos Aires, 12 de noviembre de 1998.

14 Diario *La Nación*. Buenos Aires, 19 de enero de 1999.

Los otros temas pendientes están relacionados a las consecuencias de la guerra de 1982.

2. Construcción de un monumento en el cementerio de Darwin

En la Declaración Conjunta firmada por los cancilleres de Argentina y el Reino Unido el 14 de julio de 1998, en Londres, se deja establecido que con vistas a un mayor desarrollo de reconciliación y mutuo entendimiento, se incluye entre otros temas, la construcción de un monumento en memoria de los soldados argentinos muertos en 1982 en el cementerio argentino de las islas Malvinas.

3. Colocación de una bandera argentina en las Islas Malvinas.

Esta propuesta tuvo opiniones encontradas entre los habitantes de las islas. El estanciero de las Islas Malvinas, Rodé Naípe manifestó en una entrevista realizada por la radio local el 25 de abril de 1998 que era partidario de permitir que flamee la bandera argentina en Darwin, pero solo en oportunidad de la visita de los familiares de los soldados fallecidos. En cambio el gobernador de las islas, Richard Ralph, el 23 de abril de 1998 dijo que el proyecto para que la bandera argentina flamee en el cementerio de Darwin es una fantasía. Una posición más dura fue la del consejero William Luxon "Yo mismo en persona sería capaz de arrancar la bandera y prenderle fuego". El consejero Richard Cockwell expresó su desconfianza "Todo el tema me pone muy nervioso y lo que debe ser visto como un gesto humanitario puede ser interpretado como un éxito político por parte de los argentinos".

4. Eliminación de minas antipersonales.

En distintas oportunidades el gobierno argentino propuso al gobierno del Reino Unido retirar de las islas Malvinas las minas antipersonales colocadas por las fuerzas armadas argentinas en la guerra de 1982. Gran Bretaña aceptó en principio la oferta pero la misma no pudo concretarse fundamentalmente por la reticencia de los isleños.

En notas de prensa se menciona que Argentina en distintas oportunidades ofreció ayuda a los malvinenses para remover las minas que quedaron ahí luego de la guerra. Hay aproximadamente 25.000 minas que deberían ser removidas ya que el Reino Unido se comprometió a ratificar el proyecto de minas antipersonales. El problema es que los isleños se resisten a recibir argentinos. Además de ser una operación costosa y de alto riesgo, los isleños no ven la urgencia en removerlas.¹⁵

Oficialmente el tema fue abordado en la Declaración Conjunta firmada por los cancilleres de la República Argentina, Ing. Guido Di Tella y por el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y del Commonwealth, Robin Cook el 14 de ju-

15 *The Sunday Times*. Londres, 13 de julio de 1998.

lio de 1999 en Londres. En la misma se expresa que tal como lo acordaron en octubre de 1998 el presidente de la República Argentina y el Primer Ministro del Reino Unido, los dos gobiernos continuarán trabajando para evaluar la factibilidad y el costo de la remoción de las minas terrestres aún presentes en las islas Malvinas¹⁶.

Esta situación puede encauzarse a partir de la ratificación por parte del Reino Unido el 31 de julio de 1998 del Convenio de Ottawa sobre minas antipersonales que entró en vigencia el 1 de marzo de 1999. El Convenio solicita a los signatarios limpiar todas las áreas donde aún existen en sus territorios minas antipersonales en un período no mayor de diez años.

Otro de los temas que quedaron pendientes desde el punto de vista bilateral y expuestos en la Declaración Conjunta del 14 de julio de 1989, firmada por los cancilleres de Argentina y el Reino Unido en Londres, se refiere al compromiso que expresa que el gobierno argentino está dispuesto a analizar la cuestión de la toponimia de las Islas Malvinas. Con este propósito continuará las consultas con las instituciones nacionales apropiadas. El tema comenzó a tratarse en Argentina promovido por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, Fernando Maurette, pero la opinión pública en Argentina no concordaba con lo firmado por su canciller.

Sobre esta concepción general de la toponimia el fundamento de la cuestión era retornar al nombre anterior de la capital de las islas Malvinas que era Puerto Stanley y dejar de lado la denominación de Puerto Argentino impuesto a partir de la guerra de 1982.

El tema Malvinas en los Organismos multilaterales.

1. Organización de las Naciones Unidas. O.N.U.

Debemos recordar aquí que a partir de la Administración Menem el tema Malvinas si bien esta incluido en la agenda de la Asamblea General el mismo es pospuesto todos los años en su consideración.

En el ámbito de Naciones Unidas el tema Malvinas se incluye en la reunión anual del Comité Especial de Descolonización. El 7 de julio de 1998 el Comité Especial adoptó por consenso una nueva resolución sobre la cuestión Malvinas, en la que reconoce la existencia de una controversia de soberanía entre Argentina y el Reino Unido y pide a ambos gobiernos que reanuden las negociaciones a fin de alcanzar una solución definitiva a la disputa.

16 Si bien una mina anti personal tiene un costo bajo, entre 3 a 10 dólares, la búsqueda y neutralización requiere entre 300 a 1000 dólares cada una. Según un informe de Human Rights Watch de mayo de 1997 en las islas Malvinas se encuentran enterradas 17.000 minas. Además de los esfuerzos realizados por la princesa de Gales, debe mencionarse también la campaña realizada por la Organización No Gubernamental, Handicap Internacional.

El proyecto estuvo patrocinado por los cuatro miembros latinoamericanos del Comité que son Bolivia, Chile, Cuba y Venezuela, a los que por tercer año consecutivo se agrega Papua - Nueva Guinea. Igual que en los dos años anteriores, la presentación estuvo a cargo de la delegación chilena.

Brasil como presidente **pro tempore** del MERCOSUR, dio lectura a una Declaración sobre las islas Malvinas donde respalda los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre las islas. La misma fue firmada por los cuatro presidentes del MERCOSUR, con los con la adhesión de Chile y Bolivia que son países que están en una zona de libre comercio con el MERCOSUR. Esta Declaración fue firmada en Potrero de Funes, San Luis, Argentina, el 25 de junio de 1996.

En las isla Fiji se realizó un seminario organizado por el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas. Referido al tema Malvinas se adoptó una resolución por la cual se expresa que “El Comité Especial debe continuar alentando la reanudación de las negociaciones entre los gobiernos de la Argentina y del Reino Unido tendientes a encontrar una solución a la cuestión de las islas Malvinas tomando en consideración los intereses de la población del territorio, de conformidad con las pertinentes resoluciones y decisiones de Naciones Unidas”.¹⁷

El presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem visitó la sede de las Naciones Unidas el 17 de julio de 1998 y mantuvo una entrevista con el Secretario General de la misma, Kofi Annan. El mandatario agradeció al Secretario General su postura a favor de mantener el Comité Especial de Descolonización que algunos miembros de Naciones Unidas pugnaban por eliminarlo. Kofi Annan ofreció sus buenos oficios para que Argentina y el Reino Unido negocien una salida pacífica al conflicto.¹⁸

Luego de la visita del presidente Menem el 19 de enero de 1999 el canciller argentino, Guido Di Tella, acompañado por el diputado Fernando Maurette, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, el vicepresidente Marcelo Stubrin y miembros de la Comisión como Dante Caputo, Guillermo Estevez Boero y Marcelo López Arias, visitaron al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan con la finalidad de impulsar el diálogo entre Argentina y el Reino Unido.

Esta Comisión estaba empeñada en establecer la construcción de políticas de Estado, metodología que había dado excelente resultado con motivo de la aprobación del Tratado con Chile sobre hielos continentales el 29 de diciembre de 1998.

17 Memoria detallada del estado de la Nación, 1999:75

18 El Secretario General de la ONU, Kofi Annan elogió dos aspectos de la Política Exterior Argentina, la participación en misiones de paz y la desnuclearización por medio del tratado firmado con Brasil. Se refirió al trabajo conjunto de fuerzas argentinas y británicas en misiones de paz como por ejemplo Chipre.

El Secretario General de las Naciones Unidas se comprometió a tomar medidas acordes con el pedido y dijo que hablaría con los ingleses según afirmó Di Tella. Por su parte el diputado Stubrin reveló que Di Tella había retomado una propuesta formulada por Annan en 1997 de realizar una gestión de buenos oficios para lograr el cumplimiento de la resolución 2065 de la Asamblea General de la O.N.U. que insta a las partes a negociar una salida pacífica del conflicto.¹⁹

Como en años anteriores, el Comité Especial de Descolonización, el 1 de julio de 1999, adoptó por consenso una nueva resolución sobre la cuestión Malvinas, en la que reconoce la existencia de una controversia de soberanía entre Argentina y el Reino Unido y pide a ambos gobiernos que reanuden las negociaciones a fin de alcanzar una solución definitiva a la disputa.²⁰

Debe interpretarse como muy positiva la mención en el documento conjunto firmado por el presidente Menem y el primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, del apoyo mutuo a la Organización de las Naciones Unidas, en cuyas resoluciones del Comité de Descolonización se apoya la Argentina para abrir un espacio de diálogo sobre la soberanía. Significaba un cambio importante ya que el Reino Unido no es propenso a aceptar las resoluciones de las Naciones Unidas en este tema.

2. Organización de Estados Americanos. O.E.A.

Nuestro país aprovechó su membresía en organismos multilaterales para plantear permanentemente el tema de la soberanía sobre las islas Malvinas.

En la XXVIII Asamblea General ordinaria de la Organización de los Estados Americanos en su reunión celebrada en Caracas, Venezuela, el 2 de junio de 1998, en una Declaración sobre la cuestión de las Islas Malvinas, se expresa la satisfacción, por la reafirmaron de la voluntad del gobierno argentino de continuar explotando todas las vías posibles de solución pacífica de la controversia, particularmente, sus positivas consideraciones sobre los habitantes de las Islas Malvinas y decide continuar examinando la cuestión de las Islas Malvinas en los sucesivos períodos de sesiones de la Asamblea General, hasta su solución definitiva.²¹

En la XXIX Asamblea General de la OEA, realizada en Guatemala el 8 de junio de 1999, se adoptó una Declaración sobre la cuestión de las Islas Malvinas por aclamación y en los considerandos se reconoce que la incorporación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a la OEA en calidad de observador, mediante resolución del Consejo Permanente 655 (1041/95), refleja principios y valores compartidos entre ese país y los Estados miembros de la Organización, que permiten un mayor entendimiento mutuo y luego reafirma la necesidad de que los gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña

19 Diario *La Nación*. Buenos Aires, 20 de enero de 1999

20 Memoria detallada del estado de la Nación, 2000:55.

21 AG/DEC.17 (XXVII-0/98) OEA

e Irlanda del Norte inicien, cuanto antes, las negociaciones sobre la disputa de soberanía, con el objeto de encontrar una solución pacífica a esta prolongada controversia.²²

Se debe recordar que en la década del setenta en tres oportunidades fue negada la entrada como país observador al Reino Unido por la situación en sus territorios de Guayana británica en conflicto con Venezuela, Belice en conflicto con Guatemala y la Argentina por las islas Malvinas.

3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Si bien el MERCOSUR constituye un proceso de integración económica en distintas oportunidades realiza declaraciones políticas que permiten coordinar acciones en política exterior. Referido al caso Malvinas debemos recordar el apoyo de los países miembros y los que integran la zona de libre comercio a los derechos de soberanía de la República Argentina sobre las Islas Malvinas en Potrero de Funes, San Luis, Argentina el 25 de junio de 1996 y la demanda de una comunicación entre la parte continental y las islas.

Los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y los presidentes de Bolivia y Chile expresaron en Asunción el 15 de junio de 1999 su indeclinable compromiso con la política de asegurar que las comunicaciones y el tránsito de personas entre el continente y las islas Malvinas se lleve a cabo sin discriminación alguna, apoyando la política del gobierno argentino de promover activamente la conexión entre las islas y el territorio continental argentino.

- Organismos No gubernamentales. O.N.G.

Creo que además de realizar un análisis de decisiones gubernamentales, acuerdos políticos, medidas implementadas y negociaciones llevadas a cabo en el nivel gubernamental, merecen atención los diversos esfuerzos y contactos que también se han venido dando a nivel no gubernamental.

En este apartado podemos mencionar la actividad desarrollada por parlamentarios argentinos en organismos no gubernamentales. Entre ellos mencionaremos entre otras a la Unión Parlamentaria Mundial y la Internacional Demócrata Cristiana.

1. Unión Parlamentaria Mundial.

Este organismo no gubernamental fue creado en 1889 para analizar cuestiones de interés de la humanidad como la protección de los recursos naturales y la promoción y protección de los derechos humanos.

22 AG/DEC.21 (XXIX-0/99) OEA

Con motivo de celebrarse la 99 Conferencia de la Unión Parlamentaria Mundial realizada en Windhoek, Namibia del 6 al 11 de abril de 1998 participó el presidente de la Cámara de Senadores de la Nación, Eduardo Menem. En su intervención sostuvo que la presencia británica en las islas Malvinas implica un acto de fuerza y agresión permanente que subyace aún bajo la aparente calma de la posesión colonial. Este año, manifestó se cumplieron 169 años de esa ocupación ilegítima, pero el transcurso del tiempo en nada ha menoscabado los derechos soberanos de Argentina. Afirmó que el colonialismo es uno de los males que afecta a la humanidad y el mismo es incompatible con el Nuevo Orden Mundial. Cuestionó a los ingleses por defender el derecho de autodeterminación de los habitantes de las islas, esto es una garantía a favor de los oprimidos y no un instrumento para reforzar la presencia de la potencia dominante. Por su parte el representante del Reino Unido, Marshall expresó que la intervención del senador Menem era una provocación.

En la 100 Conferencia Anual realizada en Moscú en setiembre de 1998, donde asistieron 600 legisladores de 126 países el presidente de la Cámara de Senadores, Dr. Eduardo Menem, planteó nuevamente la cuestión Malvinas reclamando la negociación sobre el futuro de las Islas y concluir con la discriminación absurda que impide a los argentinos visitar el archipiélago.

- Internacional Demócrata Cristiana

El Partido Justicialista presentó una propuesta sobre el tema de las islas Malvinas en la XII Asamblea de la Internacional Demócrata Cristiana realizada el 16 de noviembre de 1998, aprobó un llamamiento a la Argentina y el Reino Unido a cumplir las resoluciones de las Naciones Unidas para resolver definitivamente el conflicto de las islas Malvinas, el único que subsistente en el Atlántico Sur. Esta propuesta recibió cuatro votos en contra.

Esta reunión que fue presidida por el Jefe del Gobierno español, José María Aznar, contó con la participación de 120 partidos políticos y la incorporación del Partido Justicialista por primera vez como miembro pleno.

EL GOBIERNO DE LA ALIANZA: FIN DE LA POLÍTICA DE SEDUCCIÓN

El 24 de octubre de 1999 se llevaron a cabo elecciones de presidente de la República, vice presidente, seis gobernadores provinciales y 116 diputados. Fernando De la Rúa candidato presidencial de la Alianza opositora integrada principalmente por la Unión Cívica Radical y el Frente del País Solidario (FREPA-SO), resultó electo al obtener el 48.8 % de los votos. Eduardo Duhalde, postulante del Partido Justicialista, en el poder, consiguió el 37,8 % y Domingo Cavallo, del Partido Acción para la República, el 11,3%. El 10 de diciembre de 1999 asumen como presidente y vicepresidente de la Nación los doctores Fernando De la Rúa y Carlos Álvarez respectivamente.

Como ya anuncié al principio de este trabajo, dado el poco tiempo transcurrido –si se lo compara con el período que abarcó la administración Menem –

se harán algunas consideraciones a las propuestas que se anunciaron en la etapa electoral y se evaluarán las realizaciones en ese período.

En esta parte del trabajo se verá cual es la posición de la Alianza con relación al tema de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Se agregan distintos elementos de juicio, desde la elaboración de la Plataforma Electoral, documentos y apreciaciones entre otros del Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo. También se destacará la posición de la Alianza en los organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

1. El programa de la Alianza

El 10 de agosto de 1998 se dio a conocer un documento que se denominó **Carta a los Argentinos, Gobernar para un destino común, solidario y de progreso**. Este documento estaba publicado por el FREPASO y Alianza. En lo que respecta a las Islas Malvinas expresaba:

Entre las políticas inspiradas en los intereses permanentes de la Nación se encuentra el custodio de nuestra soberanía territorial, que toca las fibras más sensibles del espíritu nacional. Todas las cuestiones en ese campo se han solucionado conforme al Derecho Internacional, pero quedan pendientes dos casos: el reclamo de soberanía acerca de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y la demarcación del límite con Chile en los hielos continentales. Como se recordará este último tema fue resuelto en la gestión de Menem.

En la Plataforma Electoral de la Alianza se expresa que “Los intereses argentinos en el Atlántico Sur y en la Antártida serán considerados primordiales en particular, fomentaremos la conservación de los recursos naturales, la investigación científica, la preservación del medio ambiente marino y el relacionamiento con Africa sudoccidental.”²³

El gobierno de la Alianza encuadrará su política respecto a las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y a los espacios marítimos circundantes –conforme el mandato constitucional- en un esfuerzo sostenido hacia la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía sobre esos territorios, respetando los intereses y el modo de vida de sus habitantes. Para cumplir con el mandato constitucional se adoptarán las siguientes políticas:

- Desvincular el tratamiento de esta controversia de las alternativas coyunturales de nuestra política interna, dando así paso a un esfuerzo perseverante e idóneo.
- Mantener relaciones amistosas y mutuamente provechosas con el Reino Unido, sin perjuicio de la reafirmación y salvaguardia permanente de nuestros derechos.

23 La presentación de la Plataforma Electoral se realizó el 25 de mayo de 1998 con un discurso del candidato a presidente de esa agrupación política Dr. Fernando de la Rúa. El texto fue elaborado por el Instituto Programático de la Alianza (IPA). En la elaboración de la plataforma de la Alianza, referido a Política Exterior participaron, Lucio García del Solar, Hugo Gobi, Carlos Pérez Llana, Ricardo Laferriere, Dante Caputo, Guillermo Estevez Boero y Carlos Raimundi (*La Nación* del 16 de mayo de 1999)

- Procurar el restablecimiento de las negociaciones sobre la soberanía entre la Argentina y el Reino Unido, tal como lo establecen las resoluciones de las Naciones Unidas.
- Fomentar –de manera articulada con los progresos sobre el fondo de la cuestión- el conocimiento recíproco entre quienes habitamos el territorio continental y los isleños, tendiendo a recrear la convivencia anterior a 1982.
- Objetar en las formas previstas por el derecho internacional la utilización unilateral británica de los recursos naturales del área marítima disputada y reiterar el desconocimiento de toda medida de disposición no aprobada por el Congreso Nacional.
- Recurrir, cuando se considere oportuno, tanto a los órganos como a los medios apropiados del sistema internacional para alcanzar la solución de la controversia”.

- El pensamiento de los dirigentes de la Alianza.

El Jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y candidato a presidente de la Nación por la Alianza, Fernando De la Rúa, el 18 de agosto de 1998 adelantó **que la intención del radicalismo era examinar todo lo actuado en lo que respecta a la soberanía sobre las islas Malvinas.**

Esta postura se modificó cuando el doctor De la Rúa fue electo como presidente de la Nación. Con motivo de la realización de la reunión de la Internacional Socialista en París el 9 de noviembre de 1999 aseguró al primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, que su **gobierno está a favor de mantener la línea fundamental de los últimos años en la cuestión Malvinas.** Solo existirán diferencias con algunos matices como la reafirmación en las Organización de las Naciones Unidas y un estilo propio en las negociaciones que no tengan golpes de efecto.

De la Rúa transmitió un mensaje de tranquilidad al gobierno británico cuando manifestó que su gobierno continuará transitando “la línea fundamental trazada por el canciller Guido Di Tella en las negociaciones por Malvinas”.

Pero convendría advertir que dentro de la Alianza se podían detectar dos posiciones con relación a Malvinas: una rígida y crítica respecto al rumbo diplomático de la Administración Menem, liderada por el Embajador Lucio Garcia del Solar y el diputado Dante Caputo, y otra más moderada y de acuerdo a la estrategia del canciller Di Tella, representada por Raúl Alconada Sempé y el diputado Marcelo Stubrin, que participaban de algunas decisiones del ex canciller argentino.

En una conferencia pronunciada en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), el 30 de mayo de 2000, el canciller argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini, luego de enumerar los principios de la Política Exterior Argentina, avanzó sobre los objetivos y en el sexto lugar manifestó que por ser un objetivo de rango constitucional, el Gobierno Nacional encuadra su política respecto a las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes en un esfuerzo sostenido de recuperar el ejercicio de la soberanía sobre esos territorios, respetando el modo de vida de sus habitantes. (Rodríguez Giavarini, 2000 a).

La importancia asignada por la Alianza al conflicto de Malvinas se refleja en la designación de un equipo de especialistas encabezado por una experta en Derecho Internacional, embajadora de carrera, Susana Ruiz Cerrutti, en el cargo de representante oficial para Asuntos del Atlántico Sur.

La embajadora Ruiz Cerrutti, en una conferencia pronunciada en el CARI el 11 de octubre de 2000, manifestó que Malvinas es un tema que por su antigüedad y por la importancia que reviste para la Argentina es, sin duda, el mayor desafío de la política exterior de nuestro país. (RUIZ CERRUTTI 2001:8)

- Propuesta de cambio. Los contratos de petróleo.

Un tema que se perfilaba como un cambio significativo de postura con relación a la Administración Menem se refería a la exploración y explotación de **petróleo** en las aguas adyacentes a las Islas Malvinas.

El 27 de setiembre de 1998 en Nueva York firmaron una Declaración Conjunta de cooperación petrolera en el Atlántico Sur los cancilleres del Reino Unido y Argentina, Malkon Rifkind y Guido Di Tella.

La licitación la llevaron adelante en forma unilateral los isleños, en 1995, y permitió la adjudicación de los bloques ubicados al norte de las islas Malvinas. El Poder Ejecutivo envió al congreso un proyecto de ley que estipula sanciones a las empresas que ganaron la licitación de los isleños, en caso de que no paguen en la Argentina el 3 % de las regalías (el gobierno de las Malvinas ya les exige el 9 %). Los proyectos no fueron sancionados en el Congreso.

La Alianza opositora ya había anticipado que votaría en contra de esos proyectos, pero el día 10 de junio de 1998, dio un paso más adelante y dijo que desconoce y desconocerá los efectos de la Declaración Conjunta firmada por los cancilleres de los dos países. La fuerte actividad petrolera se ha venido desarrollando sin que el gobierno haya adoptado una posición enérgica de defensa de la soberanía argentina en las Malvinas. Según el comunicado el gobierno argentino les debió haber advertido a las empresas petroleras que considera nula toda actividad que no se ajuste a la ley nacional. Esta inacción gubernamental debe tener graves consecuencias. En primer lugar, priva a nuestro país de la percepción de importantísimas sumas de dinero en concepto de regalías e impuestos que las empresas deberán pagar en caso de que descubra petróleo en la zona. El silencio también es grave porque alienta erróneamente a las empresas a continuar con las inversiones de riesgo haciéndoles creer en su seguridad jurídica que no existe y no puede existir en la zona hasta tanto el problema de la soberanía de las islas quede definitivamente resuelto. En la Declaración se hace referencia además a las empresas a las que advierte que las inversiones que están realizando en la zona carecen de seguridad jurídica.

Esta declaración de la Alianza Opositora estaba firmada por el ex presidente Raúl Ricardo Alfonsín, el diputado Rodolfo Terragno, el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Fernando De la Rúa y los dirigentes del FREPASO, Carlos Alvarez y Graciela Fernandez Mejjide.

Todo parecía indicar una reiteración de la situación planteada cuando el gobierno del presidente Arturo Humberto Illia revisó los contratos petroleros firmados por el presidente Arturo Frondizi.

En la visita realizada a Buenos Aires por el vice canciller británico Tony Lloyd el 4 de agosto de 1998 se entrevistó con miembros de la oposición. Lloyd le dijo al diputado Dante Caputo que la Argentina asumió un compromiso con la firma del acuerdo de petróleo y que desconocerlo implicaría violar la continuidad jurídica de los Estados. El ex canciller Caputo le contestó que ese principio no es aplicable a este caso, porque el canciller Guido Di Tella firmó una Declaración y no un tratado internacional ya que no remitió el texto al Congreso de la Nación. Sin embargo el canciller argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini, cambió el criterio rígido de revisión de los convenios firmados por el gobierno anterior al manifestar en Nueva York en febrero de 2000 que **el gobierno argentino respetará los compromisos asumidos**.

Dentro de este contexto en la primera reunión de trabajo sobre Atlántico Sur, realizada por la Administración de la Rúa, celebrada en Washington, el 16 de febrero de 2000, se comprometió con el Reino Unido a que **cumplirá con los acuerdos de petróleo** firmados durante la gestión del presidente Menem, pero se consigné que un llamado unilateral por parte de los isleños sería incompatible con la cooperación bilateral.

En el último Informe presentado al Congreso Nacional se expresa que en julio de 2000 tuvo lugar en Londres la Reunión de la Comisión de Hidrocarburos y su Subcomité, donde se emitió un comunicado conjunto que constata la existencia de interpretaciones divergentes sobre algunos aspectos de la Declaración Conjunta de 1995 y la necesidad de abrir un período de reflexión al respecto. La Argentina rechazó la pretensión británica de que ese entendimiento admite acciones unilaterales en la exploración y explotación de hidrocarburos en el área de controversia.²⁴

De la misma manera en el caso de la **pesca** se puede expresar que hasta el presente no se han logrado acuerdos definitivos.

El 30 de noviembre de 2000, tuvo lugar en Buenos Aires la 18ª reunión de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur. La misma se desarrolló bajo la fórmula de salvaguardia de la soberanía contenida en el párrafo segundo de la Declaración Conjunta de Madrid del 19 de octubre de 1989. En esta reunión se recibió el informe elaborado por el subcomité científico. Al término de dicha reunión, se emitió un comunicado de prensa reafirmando la importancia de asegurar la estabilidad de las poblaciones de peces y reiterando el compromiso de ambos gobiernos con la conservación de las poblaciones de calamares y peces del Atlántico Sudoccidental.²⁵

24 Memoria detallada del estado de la Nación: 2001

25 Ibídem

Se puede establecer que la administración De la Rúa desea mantener en el tema Malvinas un **statu quo**, impidiendo en el futuro actos unilaterales por parte del Reino Unido o de los isleños.

- Negociaciones bilaterales entre Argentina y el Reino Unido

Realmente un cambio significativo por parte de la cancillería argentina se produjo en cuestiones de procedimiento que tienen implicancias jurídicas para el tratamiento del tema de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. La política de seducción con relación a los isleños implementada por el canciller Di Tella llegó a su fin. En distintas manifestaciones públicas el canciller Rodríguez Giavarini aclaró que la cuestión de la soberanía debe ser negociada por los dos países Argentina y el Reino Unido de acuerdo con resoluciones de Naciones Unidas sin ningún tipo de participación de los isleños. También ponderó que es útil fomentar –en la medida de lo posible y en manera articulada con el diálogo entre la Argentina y el Reino Unido- el conocimiento recíproco entre quienes habitamos el territorio continental y los isleños, para recrear una convivencia respetuosa de los intereses de todos. Esto no obsta para que, sin alterar aquellos entendimientos provisorios que sean mutuamente provechosos debamos en cada caso objetar –en las formas previstas por el derecho internacional- la utilización unilateral británica de los recursos económicos del área marítima disputada. (RODRÍGUEZ GIAVARINI, 2000 c).

Coinciden con este criterio varios autores y funcionarios tanto de Argentina como del Reino Unido y veteranos argentinos de la guerra de las Malvinas.

Podemos recordar que en la conferencia ya mencionada que se realizó en el CARI, la embajadora Susana Ruiz Cerruti manifestó que en el tema Malvinas es en primer lugar una cuestión bilateral entre el Reino Unido y la Argentina. **No hay terceras partes.**

En aquella oportunidad detalló que a partir del gobierno de la Alianza era necesario tomar algunas medidas para clarificar ciertas dudas que se habían creado en el ámbito internacional con relación al papel de los isleños en estas vinculaciones que tuvieron lugar en los años precedentes. Comentarios que se produjeron en algunos medios británicos, indicaban hacia donde apuntaban esas dudas o estos malos entendidos. Relató que un medio importante del Reino Unido como el *Daily Telegraph*, publicaba que “en los pasados tres años, la Argentina ha firmado un conjunto de acuerdos que se acercan al reconocimiento de facto de las Malvinas. Reconoció a los isleños derechos de pesca dentro de un radio de 150 millas, llegó a acuerdos sobre explotación de petróleo y gas que nuevamente considera a las islas como una discreta entidad, y en agosto, los pasaportes de los turistas argentinos visitantes de las islas fueron sellados por autoridades migratorias de aquéllas. Es decir, la Argentina ha aceptado si bien no con palabras, con hechos, que las islas Malvinas son británicas”.²⁶

26 La embajadora se refería al artículo publicado por el *Daily Telegraph* de Londres del 28 de diciembre de 1999, según lo expreso en la nota, “Controversia de soberanía” en diario *La Nación*, Buenos Aires, 27 de octubre de 2000.

La embajadora Ruiz Cerrutti expresó que por cierto, esto es inexacto, pero determinados gestos pueden inducir a pensar que tal vez se ha ido un poco demasiado lejos en cuanto a la gravitación que se le ha dado a la población de las islas Malvinas en relación con esta vasta controversia territorial y marítima. La población de las Malvinas es sin duda un elemento presente en la controversia, cuyos intereses deben ser tenidos en cuenta. Pero no es la población de las islas un tercer interlocutor en la mesa de negociación. Por eso, una de las primeras cosas que se tuvo que decidir fue poner en claro esto en todos los ámbitos en los que se ha plateado, en los que se ha recordado la existencia de la controversia. Sea en los ámbitos multilaterales (Comité de los 24, Asamblea del Milenio, Asamblea General de las Naciones Unidas) donde Argentina se ha ocupado de recordar que la controversia subsiste, que no ha habido ninguna modificación de fondo en ella, que la controversia es bilateral, que es una controversia entre Argentina y el Reino Unido y que solamente entre esas dos partes se va a resolver, el día en que nos sentemos los dos a la mesa para acordarla. (RUIZ CERRUTTI, 2001:13)

En esa misma ocasión Romero consideró que la política de seducción posibilitó a los isleños adquirir un papel preponderante dentro de las discusiones que nuestro país tiene con el Reino Unido. En ese sentido, Romero cree que se sobrevaloró el papel de los isleños y pudieron haberse convertido en la tercera pata de la discusión. Debe siempre destacarse que las negociaciones son bilaterales entre Argentina y el Reino Unido. Sin embargo por las ansias de seducir a los isleños y darles cierto protagonismo se les abrió una puerta para que formen parte de las conversaciones que manteníamos con Gran Bretaña. Este diálogo debe mantenerse en el ámbito bilateral ya que de otra manera pueden los isleños acercarse a su objetivo de que se les reconozca su pretendido derecho a la autodeterminación de los pueblos. Según el autor dentro del balance general de la política exterior del gobierno del doctor Menem, esto es algo negativo. (ROMERO, 2001:5)

Una postura coincidente se puede apreciar en los **veteranos argentinos** de la guerra de 1982. En ocasión de la visita del presidente Menem a Londres, el presidente de la Federación de ex combatientes, Hector Beiroa manifestó que hay que respetar los bienes y la vida cotidiana de los kelpers, pero la negociación tiene que encararse con el Reino Unido mediante un diálogo sólido, con franqueza y sin hipocresía.

Por su parte el **Foreign Office** aclaró su posición. El vice canciller británico Tony Lloyd advirtió públicamente el 22 de julio de 1999 que los habitantes de las Malvinas no pueden por sí solos abandonar el acuerdo de comunicaciones entre las Islas y el continente firmado con Argentina. La afirmación de Lloyd adquiere importancia porque se trata del primer funcionario británico que limita en forma pública las atribuciones de los malvinenses en estas negociaciones; en segundo lugar porque fue formulado luego de que el consejero de las islas y participante de las conversaciones Mike Summers afirmó durante la asamblea pública celebrada en Puerto Argentino, que el acuerdo de comunicaciones se suspende-

ría si antes del próximo 9 de octubre de 1999 no se toman medidas conjuntas contra la pesca ilegal; en tercer lugar porque la declaración fue hecha en Argentina. El funcionario también aclaró que Gran Bretaña reconoce a los isleños sólo como miembros de su delegación, por integrar el Reino Unido - cuyo gobierno designa al gobernador de las islas, y no como una **tercera parte**. El discurso de Lloyd con respecto al acuerdo de comunicaciones puede resumirse así: 1. El acuerdo se firmó bajo la fórmula del paraguas y no se modificará ni aunque los isleños lo pidan; 2. No hay acontecimientos especiales que han desencadenado o expliquen el acuerdo. No es consecuencia de la llegada de un partido al gobierno sino el producto de la evolución de las conversaciones y de la confianza mutua.

Por supuesto que **los isleños** no comparten la opinión de los funcionarios del Reino Unido y de la Argentina. El 22 de julio de 1999 los consejeros de las Islas aseguraron que si para el 16 de octubre no se ha avanzado en un acuerdo de pesca a largo plazo, volverán a impedir el ingreso de ciudadanos argentinos y hasta dispondrían la suspensión de la escala en Río Gallegos prevista para los vuelos de LanChile. Entre los isleños existen sentimientos encontrados. Sienten que los ingleses no los quieren, que hay mucho prejuicio social, que no hay trabajo y que todos los ricos son ingleses. Es por ello que consideran que deben seguir luchando. Desconfían también de los consejeros de las islas que negocian acuerdos con mucha rapidez, el Foreign Office no tiene tan presente los intereses de los isleños como los propios y los gobiernos argentinos les han dado, históricamente, reales motivos de preocupación. Sin embargo ven los acuerdos como algo positivo desde el punto de vista económico.

Por motivos ajenos a la cuestión Malvinas, el entonces vicepresidente de la Nación, Dr. Carlos Alvarez visita el Reino Unido en abril de 2000. Sería el primer funcionario de la Administración De la Rúa en pisar suelo inglés. No quedó corroborado si en el encuentro entre Alvarez y el vice canciller John Battle se consideró el conflicto de Malvinas. Según el embajador inglés en Buenos Aires, William Marsden la cuestión de las islas estaba en la agenda y cada uno ratificó su postura sobre la soberanía. Por su parte el vicepresidente, Carlos Alvarez afirmó que el tema de las islas estaba fuera de la agenda, y no surgió en la cena con el vice canciller.²⁷

2. El tema Malvinas en los organismos multilaterales

En esta parte del trabajo se tendrá en cuenta la postura argentina en los organismos gubernamentales y no gubernamentales

27 El vicepresidente de la Nación, Carlos Alvarez fue invitado por el primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, a visitar el Reino Unido, para conocer de cerca el proceso de modernización del Estado británico. Esta visita se concretó el 19 de abril de 2000. "La visita de Carlos Alvarez a Londres. Diez sugestivos minutos con Tony Blair" en diario *La Nación* Buenos Aires, 20 de abril de 2000. P.10. La soberanía de Malvinas estará presente en la visita de Alvarez. *La Nación* 17 de abril de 200 P.5. Se debe aclarar que el 6 de octubre de 2000 el vicepresidente Carlos Alvarez renunció a su cargo

- Organización de las Naciones Unidas. O.N.U.

Tradicionalmente el conflicto de Malvinas era considerado en la Organización de las Naciones Unidas en dos instancias, primero en el Comité Especial de Descolonización para luego ser abordado en la Asamblea General.

A partir de la Administración Menem el conflicto se trata solamente en el Comité Especial de Descolonización y a pesar de que se incluye en la agenda de la Asamblea General su tratamiento se pospone anualmente.

Se preveía un cambio en el tratamiento del tema en las Naciones Unidas como continuación de la política del gobierno del doctor Raúl Alfonsín (1983-1989).

En una entrevista periodística realizada al canciller argentino Adalberto Rodríguez Giavarini, anunció que estaba estudiando la posibilidad de volver a introducir el tema de la soberanía de las Malvinas como cuestión de debate en la Asamblea General de la O.N.U. El anuncio es importante porque desde que se restablecieron las relaciones con el Reino Unido en 1989 la cuestión de las Malvinas no se trata en la Asamblea General y según expertos de la alianza es uno de los pocos instrumentos de presión que tiene el país.²⁸

Desde 1990 he criticado el procedimiento de no tratar el tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas ya que esta instancia ponía sobre el tapete cuales eran los países miembros de las Naciones Unidas que apoyaban nuestros reclamos de soberanía con el criterio de la integridad territorial. Con la administración De la Rúa se continuó actuando diplomáticamente solo en una instancia. Si bien está incluida en la agenda de la Asamblea General, la Argentina acuerda no tratarlo considerando que se realizan contactos bilaterales.

- Comité Especial de Descolonización

Pero un cambio significativo se produce en el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas cuando se trata el conflicto de la soberanía por las islas Malvinas. El nuevo canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, no saluda a los habitantes de las islas Malvinas que forman parte de la delegación británica. Tradicionalmente nuestro país aceptaba a los isleños que integraran la delegación británica en el Comité Especial.

En una entrevista realizada al canciller argentino Rodríguez Giavarini, este manifiesta que con Malvinas quiere hacer una referencia particular. "Consideramos que la relación, que en este caso es con el Reino Unido de Gran Bretaña, es una relación bilateral, como prescribe la Constitución Nacional buscamos la recuperación de la soberanía en las islas, puesto que son argentinas. Pero al mismo tiempo. Como establece la Constitución, velamos por el interés de los isleños a los cuales siempre le hemos **tendidos la mano**. Pero, vuelvo a repetir, este es un tema bilateral" (RODRIGUEZ GIAVARINI, 2000 c)

En su primera actuación en el Comité de Descolonización el canciller argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini, marcó la diferencia con su antecesor Di

28 Entrevista al canciller Adalberto Rodríguez Giavarini. "Analizamos volver a llevar Malvinas a la Asamblea de la ONU". Diario *Clarín*. Buenos Aires, 18 de diciembre de 1999.

Tella y su política de seducción. El canciller argentino se negó a estrechar la mano de la consejera isleña Sharon Halford que formaba parte de la delegación del Reino Unido.²⁹

Un comentario desfavorable a esta actitud la manifiesta el ex canciller Oscar Camilión, expresando que este gesto de signo tan opuesto (y no necesariamente elogiabile), a las tampoco elogiabiles iniciativas de su antecesor, quiere decir que el nuevo gobierno se propone cambiar algunas cosas, aunque todavía quede por verse si se piensa una política nueva.³⁰

La información suministrada por la memoria anual de la jefatura de gabinete de ministros es muy escueta y dice que el señor Canciller realizó una intervención ante el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, en ocasión de la adopción, por consenso, de la resolución sobre la cuestión de las islas Malvinas (Nueva York, julio). (Memoria detallada del estado de la Nación. 1 de marzo de 2001.)

El Comité se pronunció a favor de que la Argentina y el Reino Unido afiancen el actual proceso de diálogo y cooperación mediante la reanudación de las negociaciones, a fin de encontrar con la mayor brevedad posible una solución pacífica a la controversia de soberanía.

El canciller argentino en su presentación del 11 de julio de 2000 en el Comité de Descolonización ratificó el permanente e irrenunciable compromiso con la recuperación pacífica de los archipiélagos y espacios marítimos. (RODRIGUEZ GIAVARINI, 2000 b)

Sharon Halford integrante del Consejo Legislativo de las islas Malvinas se opuso a lo acordado. Reiteró que pidió al gobierno argentino a que complete su alineación con el nuevo orden mundial y acepte que el pueblo de las Malvinas tiene el mismo derecho de autodeterminación que los otros países cuyas tropas ayudan a proteger.³¹

El criterio divergente, entre la Administración Menem con relación a la Administración De la Rúa, en función al rol de los isleños en el conflicto de soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, se puso de manifiesto a través de dos acontecimientos: 1. El tratamiento del tema en el Comité de Descolonización y 2. La visita realizada por el ex canciller Di Tella a las islas Malvinas.

Al criticar el tono duro utilizado por Rodriguez Giavarini durante su exposición en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas el ex canciller manifestó que "hemos desarrollado una relación hostil, intencionalmente, y me parece que no dio resultado. La política de hostilidad no lleva a nada, excepto a más

29 Varios diplomáticos allegados al canciller argentino, coincidieron en asegurar que ya se acabó la política de seducción a los isleños que encarnó, durante casi nueve años, el ministro Guido Di Tella. "Ya no los reconocemos, ni siquiera le damos la mano". Diario *La Nación* Buenos Aires, 14 de julio de 2000.

30 Camilión, Oscar, "Entre el cambio y la continuidad". Diario *La Nación*. Buenos Aires, 27 de octubre de 2000. P.17

31 "La ONU apoyó la postura argentina sobre Malvinas". *La Nación* Buenos Aires, 12 de junio de 2000.

hostilidad, y hay algo profundamente equivocado en quienes creen que una relación antipática es algo positivo. Al defender su relación con los isleños Di Tella expresó “Nos gusto o no nos guste, son un ingrediente inevitable del problema”.³²

El canciller Rodríguez Giavarini dijo “Aquí no hay hostilidad, aquí no hay descortesía, aquí lo que realmente se enfriaron son las actitudes frívolas. Di Tella puede sentirse herido en su amor propio frente a la posición adoptada por Argentina en el tema Malvinas, pero la etapa de los chistes en inglés, los regalos y los juegos de palabras con los isleños ha llegado a su fin”.³³

El gobierno argentino denunció que varios aviones británicos sobrevolaron pesqueros argentinos cerca de las Malvinas. A su vez la Oficina de Pesca de las islas, protestó porque las naves argentinas estarían en aguas británicas, al hacer referencia a una zona en disputa. En rigor, según “La Nación”, el intercambio de protestas y denuncias fue el corolario del clima creado por Rodríguez Giavarini en su paso por Naciones Unidas, donde reclamó otra vez el diálogo para resolver el diferendo y no estrechó la mano de la consejera isleña Sharon Halford.

La visita del ex canciller Di Tella a las islas Malvinas en octubre de 2000 volvió a poner en claro la postura divergente en cuanto al tratamiento del gobierno de las islas en particular y de los isleños en general. El canciller Rodríguez Giavarini manifestó que la visita del ex canciller es una frivolidad y que argentina desconocía plenamente el gobierno de las Malvinas.

El gobierno anterior, según Giavarini, solo tuvo fuegos de artificio en el tema Malvinas y no hizo nada en sentido profundo. Fue inconveniente para los intereses argentinos el reconocimiento de hecho que Di Tella hizo de las autoridades malvinenses y consideró que esta línea de acción nos ha llevado a situaciones desastrosas. La Argentina necesita hablar en serio y sin frivolidad sobre temas que no son de turismo sino esenciales para los intereses nacionales. Gran Bretaña es el único interlocutor válido y no los malvinenses.

El ex canciller Di Tella respondió que solo desde el piso 13 de la cancillería se ve su viaje como frívolo y de fuegos de artificio. Su visita es consecuencia del acuerdo de julio de 1999 por el cual los argentinos pueden visitar las islas Malvinas, y que este entendimiento fue una política de Estado en el que participó la Alianza. Di Tella defendió sus contactos con los isleños al considerar que la discusión jurídica es solo con Londres, pero que la discusión fáctica debe incluir a los isleños. Los isleños son parte del problema y deberán ser parte de la solución.³⁴

32 “Aspero cruce de declaraciones por la política por las Malvinas”. *La Nación*. 15 de julio de 2000.

33 El embajador del Reino Unido en Argentina, William Marsden en una entrevista manifestó que no le molestaron los regalos del ex canciller Di Tella como tampoco del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini por enviar este último ejemplares del *Martin Fierro* a los isleños. *La Nación* 17 de setiembre de 2000. S. 7

34 Con el fin de establecer que su viaje era como turista el ex canciller Di Tella viajó con su hijo Luciano, su nuera Joanna y sus nietos Nicolás y Benjamín. Contrapunto entre Di Tella y el canciller. “La visita a las islas Malvinas: reclamos oficiales por la política de seducción”. *Diario La Nación*. Buenos Aires, 17 de octubre de 2000. P.10

Di Tella mantuvo dos encuentros con el gobernador británico de las islas Malvinas, Donald Lamont. Semejante deferencia del gobernador hacia el ex canciller molestó a Giavarini al punto que mandó al embajador argentino en Londres, Vicente Berazategui, a pedir explicaciones al Foreign Office. Consultado el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini si nuestro país había protestado ante Londres por el trato que se le da a Di Tella en las islas, el canciller contestó **No comments** (sin comentarios).³⁵

- Organización de Estados Americanos. O.E.A.

El canciller Adalberto Rodríguez Giavarini efectuó una intervención ante la XXX Asamblea General ordinaria de la Organización de Estados Americanos, que tuvo lugar en Windsor, Canadá. El 6 de junio de 2000 se adoptó, por aclamación, una Declaración de apoyo a los reclamos argentinos sobre las Islas Malvinas que se expresa en términos similares a las aprobadas en las reuniones anuales de la OEA.

- Reunión de Presidentes de América del Sur.

Invitados por el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, se realizó en Brasilia del 31 de agosto al 1 de setiembre de 2000, la primera cumbre de presidentes de América del Sur. Los presidentes que participaron en la cumbre urgieron al Reino Unido a retomar las negociaciones con Argentina por la soberanía de las islas Malvinas. Los presidentes coinciden en la necesidad de que las dos partes reanuden las negociaciones (por la soberanía de las islas) a fin de que se encuentre con la mayor brevedad posible una solución pacífica y duradera de la disputa de soberanía de acuerdo con las resoluciones de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Los presidentes privilegiaron y pidieron el cumplimiento de la recomendación que desde 1965 realiza el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas para que la Argentina y el Reino Unido se sienten a dialogar en busca de una solución pacífica al más centenario diferendo.

Debe aclararse que en la Declaración de dos párrafos el texto firmado no respalda los derechos soberanos argentinos, aunque si el deseo de negociar al respecto.

El presidente de la Nación, Fernando De la Rúa manifestó que estaba muy agradecido por esta declaración de Malvinas.

- Internacional Demócrata Cristiana

En la reunión de la Organización Demócrata Cristiana de América y la Internacional Demócrata Cristiana, realizada en Santiago de Chile se aprobaron

35 "Queja del gobierno ante el Reino Unido. Protestó por el trato dado a Di Tella". Diario *La Nación*. Buenos Aires, 17 de octubre de 2000. P.10. Las versiones sobre una queja del gobierno argentino por haberse tratado demasiado bien a Guido Di Tella en las Malvinas fueron recibidas con una dosis de humor. Un vocero del Foreign Office manifestó "Ustedes son realmente originales. Esta es la primera vez que escucho que un país exprese descontento porque tratamos bien a uno de sus ciudadanos". Diario *La Nación*. Buenos Aires, 20 de octubre de 2000. P.11

dos declaraciones de apoyo a la posición argentina en la cuestión de Malvinas en la misma línea de la Asamblea General de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (RUIZ CERRUTTI 2001)

CONCLUSIONES

Las relaciones entre Argentina y el Reino Unido entraron en un cono de sombra a partir de la guerra de 1982.

En la gestión del presidente Alfonsín se realizó una reunión, donde estuvieron presentes representantes de los dos países en Berna, Suiza en junio de 1984. La inclusión del tema de la soberanía sobre las islas Malvinas por parte de Argentina y la exclusión del tema por parte de los funcionarios británicos, fue motivo del fracaso total de las negociaciones.

La Administración Menem logró destrabar la situación de ruptura de relaciones entre Argentina y el Reino Unido, con la fórmula del paraguas protector de la soberanía, alcanzada en la reunión de Madrid de 1989.

A partir de entonces se avanza en distintos aspectos de la relación bilateral que tienden hacia el objetivo de alcanzar la situación previa a la guerra de 1982. Entre los logros de la administración Menem se pueden incluir entre otras: normalización de relaciones diplomáticas, consulares, marítimas y aéreas entre Argentina y el Reino Unido; comunicaciones entre el continente y las islas, la visita del presidente Menem a Londres y el levantamiento del embargo de armas impuesto por el Reino Unido.

Los aspectos desfavorables de la administración Menem tienen una directa relación con la política de seducción instrumentada por el canciller Guido Di Tella. Entre esos hechos se pueden mencionar: desacuerdos en materia de pesquerías tema heredado de la administración Alfonsín; divergente interpretación de los convenios de petróleo firmados entre la República Argentina y el Reino Unido; ningún avance en el tema de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, que puede interpretarse como un retroceso, desde el punto de vista jurídico, por los acuerdos de petróleo.

Con el triunfo de la Alianza el 10 de diciembre de 1999 se esperaban varios cambios en la Política Exterior Argentina en general y con relación a Malvinas en particular.

Una política más dura se preveía a partir de las declaraciones del candidato presidencial doctor Fernando De la Rúa, quién, adelantó que la intención del radicalismo era examinar todo lo actuado en lo que respecta a la soberanía sobre las islas Malvinas. Esta declaración se modificó cuando el doctor De la Rúa fue electo presidente de la Nación. Con motivo de la realización de la reunión de la Internacional Socialista en París, el 9 de noviembre de 1999, aseguró al primer ministro del Reino Unido, Tony Blair, que el gobierno está a favor de mantener la línea fundamental de los últimos años en la cuestión Malvinas.

En aspectos puntuales se emitió una declaración por la cual se expresaba el deseo de revisar los acuerdos sobre hidrocarburos firmado entre la República Argentina y el Reino Unido. El canciller argentino Adalberto Rodríguez Giavarini manifestó en Nueva York en febrero de 2000 que el gobierno respetará los compromisos asumidos.

Se perfilaba durante la campaña electoral de la Alianza, una postura muy semejante a la realizada por la Administración Alfonsín de llevar el tema Malvinas a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta posibilidad anunciada por el canciller Giavarini, no se pudo llevar a la práctica y se continuó actuando en el marco del Comité Especial de Descolonización.

Uno de los cambios más significativos de la administración de la Rúa fue la de negociar tete a tete con el Reino Unido descartando desde el inicio de la gestión la política de seducción empleada por el canciller de Menem, Guido Di Tella.

Tanto el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, como la embajadora Susana Ruiz Cerrutti han manifestado en reiteradas oportunidades que el gobierno de las islas Malvinas no existe para Argentina. "No se dialoga con las autoridades isleñas simplemente porque no la reconocemos como tales". (CERRUTTI, 2001)

Es significativo mencionar que una actitud coincidente con Argentina comenzó a expresarse por parte del Reino Unido a partir de 1999 con motivo de una visita realizada a las Islas Malvinas y a Buenos Aires. El 22 de julio de ese año, el vice canciller Tony Lloyd advirtió públicamente que los habitantes de las islas Malvinas no pueden por sí solos abandonar el acuerdo de comunicaciones entre las Islas y el continente firmado con Argentina. El funcionario también aclaró que Gran Bretaña reconoce a los isleños solo como miembros de su delegación por integrar el Reino Unido -cuyo gobierno designa al gobernador de las islas- y no como una tercera parte.

En términos generales se puede decir que existe una continuidad entre la Administración Menem y la Administración De la Rúa, con la aclaración por parte de esta, de impedir en el futuro actos unilaterales. Esta posición ha sido expresada en distintas oportunidades por el canciller argentino como también por la embajadora Ruiz Cerrutti.

El hecho más significativo de cambio por parte de la Alianza se produce al dejar de lado la política de seducción del ministro Di Tella y reiterar que el conflicto es de dos países y no de tres partes.

Reitero como en trabajos anteriores que el tema se debe incluir y debatir en la Asamblea General de las Naciones Unidas que es el ámbito más amplio de repercusión a nivel internacional y donde Argentina lograba el apoyo de la gran mayoría de los miembros de las Naciones Unidas.

Los actos unilaterales realizados por los isleños, con anuencia del Reino Unido, han rozado aspectos jurídicos perjudiciales para nuestros derechos sobre

las islas Malvinas. Confiamos que la Alianza siga con la postura de no aceptar en el futuro actos unilaterales de los isleños.

Finalmente debe producirse algún cambio de fondo en la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. El paraguas protector de soberanía de 1989 debe tener una fecha de finalización, no puede perdurarse **sine die**.

Referido a las prioridades de Política Exterior se puede observar una diferencia sustancial con relación al conflicto Malvinas. Coincidió con Camilión que el canciller Guido Di Tella, prácticamente centró su gestión en el tema de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. Por su parte, según la embajadora Susana Ruiz Cerrutti, el presidente Fernando De la Rúa, no tiene apuro por recuperar los derechos sobre las islas Malvinas.³⁶

Esta tendencia de no priorizar el conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina congela su tratamiento y perjudica la dinámica impuesta por la anterior administración con sus aciertos y errores.

36 "El gobierno argentino no tiene apuro por negociaciones con Londres". Diario *La Nación*. Buenos Aires, 17 de octubre de 2000. P.10

BIBLIOGRAFIA

Fuentes primarias

Alianza. FREPASO. Carta a los Argentinos. Gobernar para un destino común, solidario y de progreso.s.f.e.

Alianza. Plataforma Guía de Políticas. La Argentina en el Mundo. Buenos Aires, mayo 1999.

Alianza. El gran cambio. Síntesis de la Plataforma de la Alianza.

Instituto de Relaciones Internacionales. Anuario 1998 en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales . Universidad Nacional de La Plata. Talleres Gráficos Ferrograf. La Plata, setiembre de 1998. 778 páginas. Documentación y cronología.

Instituto de Relaciones Internacionales. Anuario 1999 en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Versión en C.D.Rom

Instituto de Relaciones Internacionales. Anuario 2000 en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata. Versión en C.D.Rom

Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1 de marzo de 1998. 682 páginas.

Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1 de marzo de 1999.

Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros. Imprenta del Congreso de la Nación. Buenos Aires, 1 de marzo de 2000. 503 páginas.

Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros. Artes Gráficas. Buenos Aires, 1 de marzo de 2001. 277 páginas. La información utilizada corresponde a la versión en C.D.Rom.

Fuentes secundarias

Bologna, Alfredo Bruno, (1989) Los derechos de la República Argentina sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur (San Pedro) y Sandwich del Sur. EDIAR. Buenos Aires.

Bologna, Alfredo Bruno, (1991) Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. "Cuadernos de Política Exterior Argentina". CERIR. Rosario. Serie Informes sobre proyectos de investigación N° 2.

Bologna, Alfredo Bruno, (1992) El conflicto de las islas Malvinas. Ediciones de la Facultad. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Rosario.

Bologna, Alfredo Bruno, (1994) El conflicto de las islas Malvinas en la Política Exterior Argentina en la obra de varios autores La política Exterior del gobierno de Menem. Seguimiento de reflexiones al promediar su mandato. Ediciones CERIR. Rosario. Tomo I

Bologna, Alfredo Bruno, (1998) La incidencia del conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina en la obra de Varios Autores, La Política Exterior Argentina 1994-1997. Ediciones CERIR. Rosario. Tomo II.

Miller,Carina, (2000) Influencia sin poder. El desafío argentino en los foros internacionales. Instituto del Servicio Exterior de la Nación ISEN. Nuevo Hacer. G.E.L. Buenos Aires.

Rodriguez Giavarini, Adalberto, (2000 a) Política Exterior Argentina. Discurso del señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Buenos Aires, 30 de mayo.

Rodriguez Giavarini, Adalberto, (2000 b) Intervención en el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas. Nueva York, 11 de julio de 2000.

Rodríguez Giavarini, Adalberto, (2000 c) Entrevista realizada por el profesor Norberto Consani. Revista "Relaciones Internacionales". La Plata, junio –noviembre 2000. N°19

Romero, Agustín, (2001) Malvinas: una política de Estado. Ciclo de conferencias sobre Política Exterior Argentina: balance y perspectivas. Organizado por el Grupo Joven. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Documento de Trabajo N. 50. Buenos Aires.

Ruiz Cerrutti, Susana, (2001) Malvinas: una política de Estado. Ciclo de conferencias sobre Política Exterior Argentina: balance y perspectivas. Organizado por el Grupo Joven. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.(CARI) Documento de Trabajo N. 50. Buenos Aires.

CAPITULO IV

La política exterior argentina hacia Japón: la continuidad en la ausencia de nuevas propuestas.

Por Graciela Bonomelli

"El economista Paul Samuelson fue quien -hace un par de décadas- propuso clasificar los países en cinco categorías mientras se acariciaba los cabellos de la sien derecha: "Están los países capitalistas, los de la órbita socialista y los del muy heterogéneo Tercer Mundo; pero eso no es suficiente, porque en realidad son cinco los sistemas: hay dos países más a tener en cuenta en forma separada: Japón y la Argentina. ¿Por qué? Y, porque no calzan en ninguna sistematización. Son tan peculiares y tan impredecibles que deben ser ubicados aparte".

Luego se difundió una actualización que los reducía a cuatro tipos: los opulentos, los miserables, Japón y Argentina. Cualquiera sabe qué es un país opulento y qué es uno miserable. En cambio pocos saben por qué a Japón le ha ido tan bien y a la Argentina le va tan mal."

Marcos Aguinis, "El atroz encanto de ser argentinos" (Ed. Planeta, Bs As, junio de 2001)

Consideraciones preliminares

Siguiendo como modelo de análisis el planteado en los volúmenes precedentes, en este trabajo abordaremos la política exterior argentina hacia Japón en el período 1998-2001.

Al presentar los trabajos anteriores, hacíamos especial énfasis en la visión *monocognitiva* de la política exterior argentina - su atlántico dependencia- que impactó sobre el bajo perfil de nuestras relaciones con Japón y de su escasa consideración en nuestra agenda externa, así como el perfil *economicista* de la mutua relación.

Continuando en esa línea de trabajo, abordaremos los temas prioritarios desarrollados en el período de referencia así como las continuidades y cambios entre la administración Menem y la actual administración del Presidente De la Rúa.

El título del presente capítulo permite adelantar las características esenciales que posee la agenda mutua: no hay modificación en el diseño de la política exterior argentina hacia Japón . Se insiste en plantear acciones que tradujeron

un rol otorgado a Japón, predominantemente *asistencialista*¹, vinculado a priorizar problemáticas relacionadas a la solicitud de asistencia técnica no reembolsable y créditos.

Si bien en lo referente al fortalecimiento comercial, la agenda bilateral incluye aquellas actividades tendientes a mejorar y fortalecer directa y/o indirectamente la inserción comercial de Argentina en el mercado japonés (concurrencia a ferias internacionales, reuniones a nivel oficial con mandatarios del área económica de ambos estados, suscripción de acuerdos, participación en Consejos y seminarios, promoción de inversiones, ronda de negocios, etc), sigue predominando la búsqueda de negocios sin una planificación a largo plazo. Planificar, no significa otra cosa que “elegir”. Decidir, optar por algunas determinadas alternativas de futuro, en función de un entorno en donde se conoce previamente las debilidades y deficiencias, pero también las consistencias y potencialidades de la relación bilateral.

Al ser “*estratégica*”, la planificación incorporaría la “cultura de la anticipación” - ausente en las acciones concretas llevadas a cabo en la relación bilateral, ya que de haber estado presente en consecuencia se hubieran obtenido mayores beneficios.

Evidentemente, en la complejidad que significa las relaciones comerciales con Japón, los resultados concretos trascienden a una gestión de gobierno, por lo que sólo se podrá evaluar la administración de De la Rúa, y su impacto en un período de tiempo más amplio.

Asimismo, en este trabajo nos animamos a adelantar algunas propuestas que contribuirán a mejorar las falencias destacadas en el texto.

1.-Actividades relevantes en la postrimería de la Administración Menem.

1.1.- Los temas de la agenda bilateral a cien años de las relaciones .

Durante el transcurso de 1998, es decir en el año del centenario de la relación², las cancillerías argentina y japonesa, así como otros organismos públicos y privados vinculados a Japón, desarrollaron una abultada agenda con actividades de diversa índole que incluyeron tanto aspectos culturales económicos como político-diplomáticos

Las actividades de distinto tipo que se sucedieron durante 1998 apuntaron a fortalecer los lazos entre Argentina y Japón, entre las que pueden subrayarse

- 1 Actitud pasiva de búsqueda de redención en los aportes que los nipones pudieran brindar a la Argentina.
- 2 El 3 de febrero de 1898, se firmó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre Argentina y Japón. Es decir que en 1998 se cumplieron 100 años de aquella relación. Si bien el Acuerdo firmado en aquella oportunidad, incluyó tres aspectos importantes para reforzar una relación bilateral (iniciación de relaciones diplomáticas, migración e intercambio comercial), la firma del mencionado Tratado, sólo respondió a una política de apertura iniciada por ambos países en los últimos decenios del Siglo XIX sin incidencia significativa sobre el intercambio comercial cuyo flujo de comercio sigue siendo escaso.

aquellos eventos que tendieron a difundir en la sociedad argentina el conocimiento sobre Japón y los aportes que los japoneses han hecho a Argentina a lo largo de estos 100 años.

Sin dudas, en este contexto de estrechamiento de los vínculos , fueron dos **las actividades más relevantes:** por un lado , la realización de la **XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino-japonés**, desarrollado en Buenos Aires durante el mes de septiembre de 1998, y por el otro, **la visita oficial de estado realizada por el Presidente Menem** en diciembre del mismo año.

Ambas actividades centraron el interés de la política exterior argentina hacia Japón y marcan los ejes centrales en los temas de agenda económica que ambos países han establecido durante ese año.

A cien años del inicio de aquella relación, Japón ha reconocido los esfuerzos que Argentina ha emprendido durante la gestión presidencial de Menem para revertir el bajo perfil de inserción comercial y mejorar la confianza en un país que ha alcanzado cierto grado de credibilidad internacional.

En ese sentido, en el mensaje que el ex-primer Ministro del Japón , Ryutaro Hashimoto³, remitiera a la Argentina en ocasión del Centenario, se remarcan los esfuerzos que nuestro país ha realizado, tanto para mejorar su inserción internacional como para estrechar lazos hacia la Cuenca del Pacífico. En ese sentido, el Primer Ministro japonés reconocía:

“ las reformas socioeconómicas de Argentina basadas en la liberalización económica y el gran interés en estrechar sus vínculos con la región del Asia Pacífico y, en particular, con Japón las cuales apuestan a ampliar las relaciones entre Japón y la Argentina en diversas áreas.”⁴

También recordó que la visita del SSMM, el Emperador y la Emperatriz de Japón visitaron la Argentina y en los últimos años se ha registrado un aumento en los encuentros con destacadas personalidades de ambos países, lo que ha contribuido a incrementar el entendimiento mutuo y la amistad entre nuestros dos países.

3 Hashimoto convocó a su Ministro de Hacienda y de Justicia los efectos de poner en marcha un conjunto de medidas que fueron conocidas en un Informe titulado: “ Reforma del sistema financiero de Japón: hacia el renacimiento del mercado de Tokio en el 2001”. Las instrucciones del informe merecieron el calificativo de drásticas, por lo que la prensa denominó al plan de reformas como “la gran explosión de Japón.”

Después de las elecciones parlamentarias del 12 de julio de 1997, Hashimoto tuvo que renunciar al no recibir el apoyo electoral. Dos temas estaban en juego: la implementación del mencionado plan para limpiar el enorme volumen de créditos impagos, actualmente en manos de los bancos; y el debate sobre los detalles de la reforma tributaria, incluyendo recortes permanentes a los impuestos de ingreso y a las empresas (de manera que aumente el consumo) .

Asumió como Primer Ministro el ex Ministro Relaciones Exteriores Keizo Obushi quien nombró un Gabinete de consenso.

4 HASHIMOTO, Ryutaro, Mensaje Presidencial, Centenario de las relaciones Bilaterales Argentina-Japón, Dirección electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (MOFA) . WWW.mof.go.jp Septiembre de 2000.

En ocasión del viaje del Presidente Menem a Japón en diciembre de 1998, la Dirección General de Asuntos para América Latina y el Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, emitió un documento que señala los aspectos positivos de la visita⁵ en el marco de los esfuerzos por fortalecer las relaciones mutuas. Su contenido nos permite visualizar al menos tres razones de este mejoramiento de las relaciones mutuas: a) los países latinoamericanos han mantenido tradicionalmente lazos de amistad con Japón, y de ellos, la República Argentina, se ha caracterizado por ser uno de los más amigos de Japón durante los últimos 100 años, incluso durante el período de guerra ruso-japonesa, la Segunda Guerra Mundial, o durante el período de posguerra. Con independencia de la gran distancia geográfica que separa a ambos países, las relaciones entre Japón y Argentina se han venido desarrollando de forma muy favorable, en parte debido a la presencia en Argentina de emigrantes japoneses.

b) Desde comienzos de los años 90, América Latina ha reflejado de forma firme tendencias mundiales como la aceptación de la economía de libre mercado, bajo sistemas democráticos, así como el desarrollo de una economía sin fronteras. Como prueba de estos cambios, la República Argentina ha añadido durante los últimos años a su potencial en pos del crecimiento, reforzado por sus riquezas naturales, una decidida promoción de la liberación económica, desregulación y privatización, apoyadas en la estabilidad política, logrando con ello un impresionante grado de reconstrucción económica. Argentina ha jugado también un papel primordial en el movimiento de integración económica en América Latina. El fortalecimiento de los lazos económicos entre Japón y Argentina se ha convertido pues en un asunto de considerable importancia.

c) Bajo la administración del Presidente Menem en la República Argentina, se contemplan las relaciones diplomáticas con Japón como uno de los tres pilares de su diplomacia, junto a las relaciones con Estados Unidos y Europa, y está reforzando sus relaciones diplomáticas con Japón. Las relaciones entre los dos países han continuado estrechándose en los últimos años, como lo demuestran las visitas de dignatarios destacados, como el Sr. Yohei Kono, Ministro de Asuntos Exteriores de Japón, en 1994; el Ministro argentino de Asuntos Exteriores, Sr. Guido Di Tella, en 1996 y el Emperador y la Emperatriz de Japón, en 1997.⁶ A su

5 Esta visita constituirá la cuarta ocasión en que un Presidente de la República Argentina realiza una visita de estado a Japón, siendo la última vez hace 12 años, con el entonces Presidente D. Raúl Alfonsín en 1986. El Presidente Menem visitó Japón en enero de 1990, con el fin de asistir a la Ceremonia de Entronización de Su Majestad el Emperador, así como realizó una visita oficial de trabajo a Japón en diciembre de 1993

6 En especial durante el año del Centenario de Amistad entre Japón y Argentina, ambos países han mostrado más que nunca un interés mutuo, como ha quedado demostrado con la amplia variedad de acontecimientos culturales mantenidos durante todo el año, así como con el intercambio de funcionarios, principalmente la visita del Príncipe y la Princesa Akishino a Argentina. Como parte de estos acontecimientos, la visita del Presidente Menem a Japón, durante el Centenario de Amistad entre Japón y Argentina, contribuye a promover la comprensión mutua entre los dos países y ofrece una excelente oportunidad para un mayor y más rápido crecimiento en las relaciones de cara al Siglo XXI.

vez, se observa un importante crecimiento del papel internacional de Argentina y el fortalecimiento de las relaciones de cooperación japonesa con Argentina. A lo largo de los últimos años, la República Argentina ha llevado a cabo importantes actividades diplomáticas en el seno de la comunidad internacional en el período de posguerra, promoviendo Operaciones de Mantenimiento de la Paz (PKO), el desarme y la resolución de problemas mundiales como el deterioro medioambiental. Argentina se está mostrando también enérgica en su formulación de una política diplomática en pos de una relación más fuerte con los países industrializados. En muchas ocasiones, Argentina ha compartido posiciones con Japón en el seno de las Naciones Unidas y otros foros, y se encuentra en disposición de discutir, en igualdad de condiciones, una amplia gama de temas que afectan a la comunidad internacional, así como cooperar en su resolución. La visita a Japón del Presidente Menem en septiembre de 1998, es por tanto extremadamente significativa, ya que con ella se promoverán los intercambios de puntos de vista sobre muchos temas, y se generarían también nuevas relaciones de cooperación entre los dos países.⁷

El mensaje del Presidente de la Nación argentina hacia el Primer Ministro japonés con motivo del mencionado aniversario resalta los aspectos comunes en que ambos países reforzaron su relación. Al respecto, el Presidente Menem remarca:

“... Argentina se complace en reconocer entre sus más valiosos ciudadanos a inmigrantes de origen japonés. Ese noble aporte contribuyó a forjar la identidad de la Nación argentina, junto al de otras comunidades. Ambas sociedades, la argentina y la japonesa, se organizan sobre la base de la democracia representativa, el respeto al estado de derecho y el anhelo de mayor bienestar y desarrollo. Este camino alentó profundas coincidencias que han prestigiado nuestras posiciones dentro de la comunidad internacional, en beneficio de la paz y la seguridad globales. En el plano bilateral, nuestros niveles de cooperación e intercambio registran un crecimiento permanente y cada vez más provechoso. Hoy como ayer, continuamos empeñados en propiciar políticas que garanticen una mayor complementación entre nuestros pueblos y gobiernos.”⁸

Ambas visiones oficiales de la relación bilateral remarca el reconocimiento por los esfuerzos en profundizar los vínculos. En el caso de Japón reconoce el apoyo brindado por Argentina a los países desarrollados, en particular en los foros internacionales y para Argentina el aporte recibido en la cooperación .

7 DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE JAPÓN, Ministerio de Asuntos exteriores de Japón, Pág. Web. WWW. Mof.gov.jp, octubre de 1998. “ *Visita a Japón del Excelentísimo Señor Carlos Saúl Menem, Presidente de la República Argentina*

8 Ibidem.

La XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japonés.

En este apartado analizaremos dos aspectos vinculados a la realización de la XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino-japonés: por una parte estableceremos los ejes centrales de las temáticas tratadas en el Programa de actividades de la Reunión y por el otro las fortalezas y debilidades que pueden inferirse de ella, con el propósito de realizar algunas observaciones útiles para tener en cuenta en el futuro de las relaciones bilaterales.

Los temas de agenda en la Reunión Plenaria

Conforme a los lineamientos generales de la constitución del Comité Mixto empresario argentino-japonés, entre sus objetivos se encuentran:

“mantener un enlace constante y realizar los contactos necesarios entre los hombres de negocios de ambos países...”, y “... estrechar los vínculos amistosos y de comprensión mutua entre los hombres de negocios, estimulando al mismo tiempo la colaboración económica tendiente a desarrollar las relaciones comerciales entre ambos países...”⁹

En el cuadro N° 1 que se adjunta, hemos sintetizado los principales ejes temáticos tratados por ambos países en la XIX Reunión Plenaria, los cuales giraron en torno a aspectos macroeconómicos del contexto internacional que afecta a ambos países, la situación macroeconómica interna de Argentina y de Japón y un balance del comercio y la inversión mutua.

En términos generales, Argentina y Japón se preocuparon por mostrar que la crisis internacional y el efecto de la crisis financiera japonesa no afectaba a las economías de ambos países de modo de impedir el acceso al comercio y a las inversiones.

En un escenario más amplio que caracteriza a toda la política exterior argentina hacia el contexto internacional, Argentina no escatimó esfuerzos en mostrar a Japón las bondades de la reforma económica desarrollada por el Gobierno de Menem y los productos potenciales que nuestro país tenía para ofrecer al mundo.

Con vistas a ese objetivo, el entonces Secretario de Industria, Comercio y Minería de la Nación, Dr. Alieto Guadagni, remarcó la transformación económica con crecimiento emprendida durante la Administración Menem, el incremento histórico de la inversión de los distintos sectores productivos y el aumento de la participación de las exportaciones argentinas en el mercado mundial. Con la intención de despejar dudas sobre la evolución del empleo, se tomaron en cuenta los puestos de trabajos así como el impacto relativo que sobre Argentina tenía la actual crisis nacional.¹⁰

9 Pág. Web. Fundación Okita, WWW.fundacionokita.org/

10 Es de destacar la excelente exposición desarrollada por el Dr. Alieto Guadagni, la cual fue acompañada de material ilustrativo que reflejaba con claridad las tendencias y estadísticas. Pudimos comprobar personalmente que ésta exposición mejoró sensiblemente la credibilidad de Argentina ante el sector japonés y argentino concitando la aprobación por parte de los participantes. (XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japonés, Buenos Aires, septiembre de 1998).

Acompañando el criterio elegido por el sector argentino para las exposiciones de la Reunión Plenaria, las diferentes Subsecretarías remarcaron la competitividad de Argentina en el sector minero, lácteos y carnes, haciendo hincapié en el importante marco para las inversiones alcanzado por la reforma económica.¹¹

En líneas generales el Sector argentino del Comité Mixto seleccionó cuidadosamente los sectores económicos que potencialmente podrían ser de interés al Sector japonés y diseñó un conjunto de argumentos que merecieran considerar a Argentina como un espacio para la inversión.

Por su parte, el sector japonés, manifestó su optimismo por la recuperación de Japón y se resaltaron las medidas económicas emprendidas para superar la crisis.

Los interlocutores japoneses del Comité Mixto también ocuparon buena parte de sus exposiciones para explicar las causas de la crisis financiera japonesa y remarcar el paquete de medidas económicas dirigidas a alcanzar una profunda reforma estructural financiera.

En ese sentido, el Sr. Murofushi, Presidente de la Asociación de Exportadores e Importadores de Japón y de la Corporación Itochu, enumeró el conjunto de medidas ejecutadas por Japón a los efectos de hacer frente a la crisis financiera. Entre las más importantes medidas destacó la reducción de impuestos sobre la utilidad empresarial y otros impuestos en general, estabilización del sistema financiero y rescate de instituciones financieras con gasto público.

Para no dejar dudas sobre la potencialidad económica de Japón, Murofushi hizo hincapié en su optimismo por la recuperación económica de Japón, ya que existe un aumento de la tasa de ahorro interna (activos personales) y la producción de excelencia de las empresas japonesas se mantienen.

Como parte de este trabajo en la Comisión Mixta ambos sectores, el argentino y japonés, diseñaron una agenda de temas pendientes de solución en la relación bilateral y que se convirtieron en exigencias para cada uno de ellos. Así, el Sector japonés requirió a su contraparte desarrollar productos orgánicos y con certificación de productos, exigir calidad en los productos a vender, adecuar la infraestructura de transporte y brindar un servicio de distribución físico pertinente.

Respecto al Mercosur, Japón enfatizó la necesidad de cumplir con los cronogramas establecidos en el marco del Acuerdo regional , disminuir el arancel externo común y revisar las normas de origen.

El Sector argentino, por su parte, solicitó a Japón liberar las medidas para –arancelarias que impone ese país para el ingreso de algunos productos y mejorar la voluntad política de Japón en productos (trigo, arroz, y frutas) que requieren de mayor liberalización.

11 En el marco de los logros alcanzados por Argentina se destacó: estabilidad fiscal por 30 años, armonización acelerada de las inversiones, doble deducción de los gastos de exploración en los impuestos a las ganancias, reducción de costos de importación, regalías en boca de minas y prevención ambiental.

CUADRO N^o 1 (I Parte)

RESEÑA DE LAS PRINCIPALES PONENCIAS. EJES CENTRALES DE LA SESIÓN PLENARIA. SECTOR ARGENTINO SECTOR JAPONÉS

ASPECTOS MACROECONOMICOS Y DE CONTEXTO INTERNACIONAL

- Creación de estructuras administrativas regionales que facilita el comercio (APEC-Mercosur) con similares políticas en ambos países.
- Este momento - nacional e internacional- es el mejor escenario en el desarrollo empresario en la historia del Comité Mixto Empresario argentino-japonés debido a la mayor competitividad de las empresas argentinas y la posición en el Mercosur.
- Argentina ha alcanzado un conjunto de medidas macroeconómicas importantes : economía de mercado, políticas macroeconómicas claras, 1,5% de inflación anual, aumento en su tasa de crecimiento, aumento de la inversión y solidez del sistema financiero y fiscal con visión a largo plazo.
- Mercosur es el centro de crecimiento que fortaleció la Confianza en Argentina.
- Argentina lidera el desarrollo progresivo de América Latina y ha sido sumamente activo en su diplomacia hacia Japón.
- La crisis asiática ha tenido en Japón un impacto de envergadura mayor a la crisis petrolera.
- La reunión nipo-estadounidense permite percibir la colaboración para la estabilización de la crisis y reducir el colapso operativo de los bancos.
- El comercio internacional es un factor indispensable para el desarrollo económico y el sector manufacturero es el motor del crecimiento en forma competitiva.

ASPECTOS INTERNOS DE CADA ESTADO

- Argentina presenta: estabilidad macroeconómica, capacidad en recursos humanos, es fuente de mercado ampliado, ha reducido sus costos en sectores claves de la economía, posee un marco legal favorable a la inversión extranjera.
- Optimismo por la recuperación de la economía japonesa (existe aumento en la tasa de ahorro interno y no se pierde la producción de excelencia de las empresas).
- Argentina ha cambiado el rol de sus puertos pasando de ser simple transportista de mercadería a gestor de negocios.
- El gobierno japonés ha planteado una reforma estructural financiera con 4 medidas básicas:
a) reducir los impuestos y los impuestos sobre las utilidades de las empresas, b) elaboración de un presupuesto específico para 12 meses, c) estabilización del sistema financiero y d) el rescate de las instituciones financieras con gasto público.

CUADRO N^o 1 (II Parte)

RESEÑA DE LAS PRINCIPALES PONENCIAS. EJES CENTRALES DE LA SESIÓN PLENARIA. SECTOR ARGENTINO SECTOR JAPONÉS

ASPECTOS DEL COMERCIO BILATERAL E INVERSIONES

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Argentina proveedora ocasional de algunos commodities y proveedora permanente de productos pesqueros.• Argentina brega por ingresar carnes y frutas al mercado japonés así como promover inversiones y asociarse.• Necesidad de aumentar el comercio con Japón.• El desafío de Argentina es ofertar productos más allá de los commodities.• El Mercosur es la prioridad “uno” de Argentina. | <ul style="list-style-type: none">• Japón ha disminuido su producción pesquera y ha aumentado sus importaciones.• Argentina es el país más importante como proveedor de recursos naturales al mundo.• Japón busca un “ sano portafolio de inversiones extranjeras”.• El mercado de maíz y sorgo tiene una tendencia a disminuir en el futuro. Existe posibilidad de aumentar el consumo de pastas y galletas. |
|---|--|

ASPECTOS REFERIDOS A LOS REQUERIMIENTOS DE UN PAÍS AL OTRO

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Liberar las medidas para-arancelarias que impone Japón para el ingreso de algunos productos(caso específico de la carne y la aftosa).• Mejorar la voluntad política de Japón en algunos productos específicos que requieren de liberalizaciones (trigo, arroz, fruta fresca, cítricos). | <ul style="list-style-type: none">• Desarrollar productos orgánicos y con certificaciones de producto.• Exigencias de calidad en los productos a vender y generación de normas al respecto.• Mejorar la infraestructura de transporte y brindar un servicio estable de distribución física.• Diversificar las inversiones y reducir riesgos.• En algunos productos (pesca) el empresario y el consumidor japonés exigen uniformidad en las entregas, abastecimiento, volumen, frescos, cómodos en su uso y benéficos a la salud.• Cumplir con los cronogramas establecidos en el marco del Mercosur.• Disminuir el arancel externo común del Mercosur.• Revisar reglas del país de origen.• Claridad en las leyes (régimen del sistema tributario).• Proveer información para aumentar la participación de la Secretaría del Mercosur.• Desarrollar los recursos humanos.• Mejorar la seguridad civil. |
|--|---|

FUENTE: Elaboración propia con base a datos sistematizados a partir de nuestra participación en la XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japonés, Buenos Aires, septiembre de 1998.

1.1.2.- Fortalezas y Debilidades. Sugerencias para futuras reuniones plenas

Las reuniones del Comité Mixto argentino-japonés han alcanzado a través del tiempo una importancia significativa en pos de mantener en la agenda japonesa el interés de Argentina por aumentar el comercio y las inversiones. Estas reuniones, en ocasiones han estado afectadas en su continuidad, ya que el diseño de la política exterior argentina priorizó relaciones en función del contexto internacional imperante y desdibujándose la relevancia de Japón.

A pesar de ello, el Comité Mixto ha actuado como facilitador de negocios entre ambos países y se ha constituido en un interlocutor válido a la hora de evaluar criterios de inserción comercial.

La Reunión Plenaria desarrollada en 1998 reflejó algunas debilidades o aspectos que podrían ser mejorados. Entre esas debilidades consideramos relevante destacar la ausencia de una instancia de negociación comercial concreta por sectores productivos que permita profundizar la posibilidad de incrementar el comercio bilateral o la escasa participación activa de las organizaciones japonesas con sede en Argentina (JICA -Japan International Cooperation Agency- y JETRO – Japan External Trade Organization). Ver cuadro N° 2.

Las futuras reuniones del Comité también podrían fortalecerse en la medida que incorporen una dinámica de trabajo que asegure la continuidad de los diferentes sub-comités – no presentes en esta XIX Reunión ¹²⁻ y que representan a los distintos sectores económicos, de modo de generar mayores espacios para el intercambio y la negociación específica.

Entre los aspectos que el Comité podría mejorar para las reuniones podemos mencionar la incorporación en los diferentes Subcomités de áreas temáticas específicas que incluyan al nivel directivo del Comité (para desarrollar trabajo gerencial); Sub-comité legal (para temas normativos); Sub-comité académico (representado por universidades y ONG); Sub-comité diplomático (representado por sectores de ambas Cancillerías); Sub-Comité de inversiones, entre otros.

Sería interesante incorporar a las reuniones un espacio para generar rondas de negocios en el marco del Comité, de modo de aprovechar la posibilidad que brinda a un empresario encontrarse en un tiempo acotado con una importante diversidad de organismos y empresas.¹³

Por otra parte, generar la formación de un Comité Mixto ampliado con presencia latinoamericana permitiría obtener mayor fuerza en la negociación de temas en común e intercambiar experiencias entre los mismos.

12 Los comentarios del desarrollo de la XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino-japonés Buenos Aires en septiembre de 1998, obedecen, en parte, a que fuimos invitados a participar de las mismas.

13 Otros posibles cambios podrían ser: mejorar el material de distribución al sector argentino (por ejemplo incluir el trabajo preparado por la Embajada argentina en Japón también para el sector argentino, no sólo para el japonés). También sería pertinente incluir mayor información sobre características, perfil, producción, etc., de cada sector productivo japonés presente en la reunión.

Japón ha sido tradicionalmente cauteloso en su política exterior hacia América Latina, ya que la interferencia política en la región podía provocar un fuerte resentimiento por parte de Estados Unidos, país hegemónico en el continente. De este modo Japón toma una actitud mucho más cautelosa y distante con América Latina que con Asia, tanto en su cooperación, comercio e inversiones.

Coincidió con Matsushita cuando argumenta que Japón no modificó su esquema diplomático de la postguerra colocando su eje en la relación con Estados Unidos, como una forma de responder a la guerra fría. Pero luego de culminada la guerra fría, por su tradición histórica en Asia, Japón no quiere modificar ese esquema. Como la política hacia América Latina está condicionada por su relación con Estados Unidos, es lógico que la misma no se modifique radicalmente. (MATSUSHITA, Hiroshi, 1998)

Los países latinoamericanos comparten en el terreno económico una relación con Japón basada en el criterio de éste último en considerar a América Latina como un área suministradora de materias primas y mercado para los productos industriales japoneses. Sin embargo, la importancia económica de América Latina para Japón, disminuyó progresivamente en las últimas décadas.

Las condiciones generales en que se están desarrollando las relaciones económicas entre Argentina y el Pacífico asiático, al decir de Bekenschtein y Moneta, se genera en el marco de una serie de “espacios vacíos”, tales como el volumen del intercambio; el patrón de comercio – estructura y composición -; y las inversiones que colocan a la región como el patio trasero de Estados Unidos. (BEKINSCHTEIN y MONETA, 1998).

De este modo la agenda común que un Comité Mixto Latinoamericano podría incluir deben girar en torno a crear un ámbito de discusión en estos argumentos comunes que reemplace a los “espacios vacíos” por “líneas de acción comunes” que permita alejar el desconocimiento que se tiene de la Región y promover un terreno fructífero para potenciales inversiones.

Por último cabe destacar, que el Comité Mixto tiene una deuda pendiente con la escasa participación de los sectores productivos de las provincias en las reuniones, de modo de asegurar la representatividad de las mismas. Asimismo, sería fundamental incorporar la participación de otros sectores productivos ausente, tales como el sector lanero, metalúrgico, el sector de las Pymes¹⁴, Instituto argentino de control de la calidad, y el rol del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) e INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial).

14 Aunque este sector tiene escasa posibilidad actual de insertarse en el mercado japonés, es interesante dar lugar a su participación para generar un ámbito de concientización sobre el esfuerzo que hay que realizar en la inserción de mercados complejos.

CUADRO N º 2

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL MECANISMO DE TRABAJO DE LA XIX REUNION.

FORTALEZAS

- Excelente selección de expositores que brindaron "claridad, seguridad, y confianza" sobre la situación actual de la macroeconomía argentina.
- Excelente exposición sobre los sectores específicos de la economía y su potencial de inserción comercial ("vender lo argentino").
- El material entregado al sector japonés, fue pertinente y de muy buena calidad en su información.
- Cumplimiento de tiempos y horarios previstos.
- Buena organización.
- Continuidad en el tiempo de las actividades del Comité.
- Relevancia de los sectores productivos argentinos representados en la reunión.

DEBILIDADES

- Ausencia de una instancia de negociación comercial concreta por sectores productivos que permita profundizar la posibilidad de incrementar el comercio bilateral. (ronda de negocios, subcomités).
- Participación poco activa de las organizaciones japonesas con sede en Argentina (JETRO, JICA).
- El material entregado al sector argentino carecía de información sobre Japón o era muy escaso.
- Algunas traducciones del japonés al castellano perdían claridad en relación a la disertación del representante japonés.
- Se debió haber organizado previamente, en forma más equilibrada y representativa la mesa de almuerzo entre los empresarios argentinos y japoneses.
- La reunión se asemejó más a un seminario que a una reunión empresarial.

FUENTE: Elaboración propia con base en información recogida como asistente de la reunión Plenaria.

1.2.-La visita del Presidente Menem a Japón.

1.2.1.- Escenario político-económico de los viajes oficiales a Japón. La visita de Estado en el marco de los festejos del centenario.

En 1998 Menem llegaba a Japón nuevamente: su primera vez fue como Gobernador de la provincia de La Rioja -acompañando la comitiva oficial del Presidente Alfonsín- en tanto que las dos veces posteriores lo hizo ya como Primer mandatario.

Cada viaje presidencial a Japón estuvo marcado por un escenario político-económico especial, tanto en Argentina como en Japón.

El inicio del mandato del Presidente Menem coincidió con la explosión de la mayor crisis financiera que ha vivido Japón, ya que desde 1989 éste país transitaba por dificultades económicas cuya duración y magnitud han sorprendido tanto a la comunidad internacional como a los especialistas en la temática.

En este proceso de crisis, es posible ubicar dos etapas: en una primera etapa de 1989 a 1992 –coincidente con dos viajes presidenciales de Menem- durante la cual se produce en Japón la reabsorción de la “burbuja especulativa”¹⁵ formada en años anteriores en el mercado accionario e inmobiliario y, una segunda etapa, de 1992 en adelante en la que la mencionada crisis se manifiesta en quiebras y fragilidad de diversas instituciones financieras y, en especial, en el crecimiento de la cartera vencida de los bancos y el deterioro de la salud financiera de los intermediarios.¹⁶

A pesar de este contexto no propicio para el desarrollo de los objetivos que ésta Administración se había fijado con respecto a Japón; en los períodos de crecimiento japonés tampoco se incrementó el intercambio comercial y las inver-

15 Entre 1986 y 1990 la economía japonesa creció constantemente. Los factores que sustentaron el largo período de expansión se centraron en el alza del yen frente al dólar; la rebaja en el precio del petróleo; y una marcada baja de las tasas de interés (descuento oficial de 6 veces en un año y medio).

Estas medidas de mitigación excesiva financiera posibilitaron la expansión de la economía nacional, pero causaron varios problemas conocidos como “fenómeno de burbujas”, es decir inversiones especulativas en terrenos y acciones frente a un paulatino incremento de las tasas de interés por parte del Banco de Japón y de un declive de los precios inmobiliarios. (Luego de la burbuja los precios inmobiliarios bajaron un 80% y los títulos y valores en un 60%). De este modo las instituciones financieras japonesas se ahogaron en montañas de créditos incobrables cuyas garantías son propiedades o activos que perdieron valor en el desinfe de la burbuja.

16 A finales de 1994 se hizo manifiesta la quiebra administrativa de organizaciones financieras japonesas como los casos de la Cooperativa Tokio Kyowa y la Cooperativa Anzen. Entrado 1997, incluso los mayores bancos y compañías de valores actuales tuvieron dificultades administrativas por la demora en la liquidación de los derechos incobrables. Estos problemas financieros fueron interpretados internacionalmente como un signo de claro de la debilidad del sistema financiero japonés y se llevó a cabo “la venta de Japón”, es decir, se aceleró la venta de yenes y acciones japonesas. Como consecuencia el mercado bursátil de Tokio cayó al no haber compradores y terminó el año con el promedio más bajo por lo que respecta al precio de las acciones del índice Nikkei. “*Panorama de la Industria y la cooperación económica del Japón 1998*”, Ed. Sociedad Latino-americana, Tokio, 1998, pág 6.

siones no representan más que un par de puntos en el porcentaje total de nuestra balanza comercial.¹⁷

En 1990 el gobierno de Menem se aprestaba a ejecutar la reforma del estado e intentaba revertir una crisis económica que desalentaba a cualquier potencial inversionista, y aquel viaje del Presidente Menem coincide con la profundización de la crisis japonesa a través de ciertos hechos tales como quiebras y rescate público de diversas hipotecarias, declaración de insolvencia de la Compañía de Seguros de Vida Nissan Mutual Life Insurance, plan de rescate de dos instituciones bancarias prestigiosas (Nippon Credit y Hokkaido Takushoki Bank) y prácticas reñidas con la ética en algunas casas de bolsa.

En 1998, Menem viaja a Japón con un contexto particularmente diferente. Su agenda de política externa hacia Japón priorizó tanto los festejos del centenario como temas vinculados a la política doméstica: la posibilidad de postularse para un nuevo período presidencial, tan es así, que la interna justicialista ocupó un lugar prioritario en la maleta del viaje presidencial.

La definición de las primarias opositoras encontraron a la primera línea de gobierno en el país nipón y en el prólogo del último año de gestión. Así Japón recibía a Menem apenas elegido el candidato presidencial de la alianza UCR-FREPASO, con chances de ganar la sucesión en las elecciones presidenciales de 1999.¹⁸

17 Entre 1951 y 1996 Japón colocó en Argentina apenas el 0,13% de sus inversiones en el exterior y sólo el 1% en América Latina. Para el análisis de las relaciones comerciales bilaterales ver BONOMELLI, Graciela, "Argentina ante la Era del Pacífico. El desafío de competir en Japón", Ed. CERIR, Rosario, abril de 1998, 293 págs.

18 Al llegar al Aeropuerto de Heneda en el marco de sus declaraciones sobre el viaje, Carlos Menem expresó: "... *De la Rúa no gobierna el país, gobierna Carlos Menem. Por eso la estabilidad está asegurada.*"¹⁸. Antes de regresar desde Nagoya, advirtió que la conducción del justicialismo le pertenece hasta el 2002 y que la Alianza será derrotada por el PJ en 1999. En diversas ocasiones, el Presidente de la Nación, virtió expresiones muy críticas y desalentadoras respecto de la oposición. Tras un número importante de discursos ante funcionarios y empresarios nipones en los que asoció al radicalismo con el "desmanejo económico" y al FREPASO con la inexperiencia, Menem sugirió que la Alianza no era "garantía para la estabilidad". Sin reparos en trasladar la interna justicialista al país anfitrión, el Secretario General de la Presidencia, Alberto Kohan afirmó: "... *quizás son ellos los que no quieren una reforma constitucional en año próximo, porque tal vez tengan miedo*" y el sindicalista Antonio Cassia, integrante de la Comitiva Oficial expresó que el menemismo recuperará el instrumento partidario que llegaron a crear el Congreso del PJ que hegemonizó ese sector y que Duhalde impugnó ante la justicia. Los japoneses saben que Menem está finalizando su mandato lo cual hace que, seguramente estén mirando más allá de las elecciones. En ese sentido, parece percibirse que una alterancia en la Argentina no cambia en lo esencial las relaciones comerciales y de inversión entre ambos. Por lo tanto, habría que distinguir en este 4º viaje oficial a Japón qué cuestiones en las relaciones bilaterales se constituyen en lo "esencial" y lo "accesorio" de una agenda de viaje y de temas a tratar con Japón. Lo esencial sin lugar a dudas, lo representa el despertar las relaciones comerciales y las inversiones que se encuentran desaprovechadas; reforzar la credibilidad de las reformas económicas emprendidas por Argentina y acompañar a la comitiva empresaria con potencialidad de generar contactos comerciales con Japón. Lo accesorio del viaje, trasladar la interna justicialista y las elecciones presidenciales a un viaje diplomático-económico que no corre peligro de verse modificado por las mencionadas variables accesorias, al menos en los aspectos estructurales.

Analizando el intercambio bilateral, el Presidente Menem remarcó: "... no es posible que Argentina y Japón tengan un comercio de 1600 millones de dólares y sumado a ello , una balanza desfavorable a nuestro país. Los japoneses pueden participar de la producción de alimentos en Argentina y luego exportarlos a Japón, liberando tierras que pueden servir para otros menesteres".¹⁹

Un objetivo político doméstico que Menem no dejó escapar en este cuarto viaje fue mantenerse en el centro de la escena y disputar la atención nipona . Acostumbrado a mostrarse como el garante del modelo económico y la estabilidad, debió mantener el alto perfil que el Presidente despliega fuera de Argentina.

En el marco de un estricto protocolo , en los cuatro días que duró la visita oficial a Japón, se sucedieron un conjunto de actividades ²⁰ tendientes a apuntalar los objetivos expresados en párrafos anteriores.

El conjunto de actividades señaladas se centraron, desde el punto de vista diplomático, en celebrar el aniversario de la firma del Tratado de 1898 y desde el punto de vista económico en demostrar que Argentina posee menor riesgo que el promedio de los países emergentes, centrándose en el plan de convertibilidad, el acceso a los mercados de capitales y la capacidad del país de reponerse a la reciente crisis de los mercados asiáticos.

1.2.2.- Objetivos y actividades agendadas en el viaje presidencial.

Como se mencionara, el viaje presidencial a Japón agendó dos objetivos centrales, uno de carácter económico-diplomático, y otro vinculado a la política interna nacional.

Desde el punto de vista económico-diplomático, se conmemoró el centenario de la relación bilateral a través de un conjunto de actos oficiales y actividades especiales diseñadas por ambas cancillerías. Desde el punto de vista económico el gobierno nacional y la comitiva de sesenta empresarios que acompañaron al Presidente desplegaron esfuerzos en despertar una relación comercial de muy bajo perfil, promover relaciones comerciales en sectores específicos y dejar instalado que el modelo económico y la estabilidad argentina estaba asegurada.

El interés de la Comitiva fue abrir una vía de contacto para las carnes de origen nacional y lograr la eliminación de barreras de acceso para vinos y cítricos al mercado nipón.²¹

19 *Ibíd.*

20 Las actividades centrales de la agenda presidencial incluyó: agasajo de la familia Imperial ; ceremonia oficial del Centenario en el Hotel Imperial; reunión con el Primer Ministro de Japón; Seminario de Economía sobre las inversiones en Argentina en el Edificio del Nikkei Hall; visita a la Planta de Toyota y un almuerzo ofrecido por la corporación japonesa en el Edificio Tokio Keikan.

21 En Tokio, el Gobierno nacional presentó las singularidades que presentaba Argentina a través de la proyección de un video titulado " Argentina es", donde se hace hincapié en la gran extensión del territorio del país y su potencial de producción en materias primas.

Dicha Comitiva intentó mostrar que la economía está controlada a pesar del último sacudón de la economía global y planteó que la estabilidad económica no es patrimonio exclusivo de un gobierno en particular – el de Menem- sino de todos los argentinos.

1.2.3.- Resultados alcanzados.

Respecto de los avances alcanzados en la visita Oficial a Japón, podemos distinguir dos aspectos. En primer lugar, y desde el punto de vista de las actitudes, podemos destacar el interés de los ejecutivos nipones²² en participar de los seminarios que mostraban las potencialidades económicas de Argentina con la concurrencia de 620 empresarios en el Nikkei Hall.²³

También podemos resaltar el compromiso asumido por el Primer Ministro de Japón ante el Presidente Menem de recomendar a los empresarios japoneses que inviertan en Argentina.

La pertinencia y contenido del seminario económico desarrollado por Argentina durante su visita oficial y la insistencia por confirmar y reforzar la estabilidad económica del país, conciden con las expectativas del empresariado japonés. En ese sentido el Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón enfatizaba:

*“Cuando una empresa japonesa empieza a considerar la posibilidad de realizar una inversión en el exterior, suele llevar a cabo un estudio exhaustivo para determinar la magnitud del mercado, el nivel de infraestructuras, el grado de estabilidad económica, la cuantía de los sueldos, etc. Durante el periodo de estancamiento de la economía japonesa después de la ruptura de la “burbuja económica”, las empresas japonesas extreman la precaución a la hora de elegir el objeto de su inversión. En esta situación, es necesario que los representantes latinoamericanos se esfuercen en explicar, clara y concretamente, las ventajas de una posible inversión directa en sus países por parte de las empresas japonesas. Por otro lado, además, los países latinoamericanos tienen entre los empresarios japoneses una imagen de lejanía que no les beneficia. Es por ello que, al mismo tiempo que el gobierno japonés continúa con entusiasmo la labor de relaciones públicas en favor de los países latinoamericanos, sería aconsejable que éstos desplegaran una campaña efectiva para mejorar su imagen en Japón.”*²⁴

En segundo lugar, y desde el punto de vista de los resultados concretos, se destacó el desembolso de 414 millones de dólares del Eximbank de Japón en créditos para la Pyme, el equipamiento para hospitales y la construcción de una usina de gas en la ciudad de San Nicolás.

22 Comentarios de Eduardo Saduz, Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales . Clarín Digital, Pag. Web del Diario Clarín, 4 de diciembre de 1998.

23 Sede del diario de Negocios más influyente de Japón , el Nihon Keisay, que vende tres millones de ejemplares por día.

24 Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (MOFA) . Dirección electrónica del Ministerio bajo el título “ *Las relaciones económicas del Japón con Latinoamérica*”. Agosto de 1999.

Si consideramos que el objetivo central de éste viaje fue de carácter protocolar (vinculado a la celebración del centenario de la relación) y que la agenda económica ocupó un lugar relevante considerando el escaso tiempo en que Menem estuvo en tierra oriental; podemos concluir que los resultados alcanzados son meritorios, aunque no descolantes en relación a los objetivos de política exterior diseñados hacia Japón.

Las pautas básicas de la diplomacia japonesa hacia América Latina giran en torno a mantener a largo plazo la estabilidad y consolidación del sistema democrático con su base a la economía de mercado, así como el fortalecimiento de la cooperación internacional. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón enfatiza que para lograr esos objetivos se basan en el criterio de las “dos D”: democracia y desarrollo.

En base a estos criterios Argentina transita por la misma senda que el interés japonés lo que significaría allanar el camino hacia un reforzamiento de las relaciones mutuas .

Es de destacar que con motivo de la conmemoración del Centenario de las relaciones, en septiembre de 1998 visitó nuestro país el Príncipe Akishino, quien viajó como enviado especial del Emperador Akihito

1.3.- Otras actividades de la Administración Menem.

Durante 1998 la Unidad de Coordinación de Comitivas Empresariales dependiente del Gabinete, coordinó la participación de 63 empresarios argentinos que viajaron a Japón entre el 1º y 4 de diciembre junto al Presidente argentino y el Canciller.

Asimismo se celebró una nueva ronda de consultas políticas en Buenos Aires , donde el Director de Política del Gaimusho – Embajador Kato- mantuvo una extensa reunión con el Subsecretario de Política Exterior, Embajador Airaldi.”

También se destaca la realización de diferentes misiones institucionales , como la Delegación del MITI , División Export Insurance en febrero de 1998, la delegación Japan Trade and Investment Insurance organization en agosto de 1998, la delegación del Eximbank de Japón en Septiembre del mismo año .A fines de octubre de 1998, se llevó a cabo una reunión entre el Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR y una delegación de Japón, a fin de analizar las posibilidades de establecer un proyecto de cooperación técnica, financiera y económica, de acuerdo a lo establecido en la reunión de alto nivel realizada entre ambas partes.

El año 1999 , comparado al impulso de actividades desarrolladas en el año del Centenario, se establecieron un número decreciente de acciones pero mantuvieron el perfil económico que le dio la administración menemista durante todo su mandato.

Durante ese año tuvo lugar el intercambio de visitas de expertos en temas relacionados con negociaciones sanitarias, tales como el del entonces Presidente del SENASA, Dr.Barcos, a Indonesia, Japón y Nueva Zelanda .

Un hecho relevante acontecido en 1999 fue la apertura de una Oficina en Buenos Aires de la ALIC (Agriculture & Livestock Industries Corporation) u Oficina Representativa Sudamericana de la Organización de la Industria Agrícola-Ganadera de Japón.²⁵

En término de inversiones , coincidimos con el Dr. López del Carril cuando afirma:

“En términos realistas Argentina no podrá cambiar sustancialmente su posición de elegibilidad como receptor de Inversión directa japonesa. Esto tiene, en el caso de nuestras relaciones una serie de condicionamientos culturales y sociológicos que no pueden ser variados fácilmente. Japón, a pesar de su internacionalización , conserva lo que los japoneses denominan “ shimaguni Konjo” esto es el complejo de país isla. Esto conlleva a conductas de aislamiento , personalidad poco individualista ,desconfianza y temor hacia lo que proviene del exterior. La personalidad de los argentinos, generalmente conectada a la extroversión europea, excesivamente cartesiana y grandilocuente quizás sea poco compatible con la personalidad de los japoneses. En la experiencia argentina son más las historias de fracasos en asociaciones o joint ventures entre japoneses y argentinos que el relato de éxitos.”²²

A pesar de ello, durante la Administración menemista se produjo la inversión de 132 millones de dólares de Toyota, dentro de los nuevos emprendimientos productivos del país, a los que se sumó 16 millones que realizó un grupo japonés en el Hotel Intercontinental; 2 millones de Yakult en el rubro alimentos y bebidas; 6 millones de dos autopartistas (5 millones de Yazaki y 1 millón de SMC) y otros 15 millones invertidos en exploración minera. La empresa nipona NEC aportó 82 millones de dólares en la compra del 51 % de las acciones de Pérez Companc en la sociedad Pecom Nec; el Banco de Tokio participó con 24 millones en la privatización de la telefonía básica junto a Telefónica de Argentina, e Itochu, con otros 9 millones.

2.- La administración de De la Rúa

Si bien es escaso el tiempo transcurrido desde el inicio de ésta gestión como para realizar un balance en el avance o cambios respecto a etapas anterior-

25 La corporación de industrias agrícolas y ganaderas (ALIC) fue establecida como una organización gubernamental con el propósito específico de estabilización de los precios internos de los productos ganaderos, algodón, textiles (seda) y azúcar, y promover el desarrollo sostenido de la industria agricultora y ganadera en Japón.

El ALIC tiene 5 oficinas de representación en el extranjero, Sydney, Denver, Bruselas, Singapur, y Buenos Aires, orientadas a contribuir con el propósito de estabilizar los precios domésticos de los productos ganaderos.

A través de estas oficinas, el ALIC recolecta información acerca de las industrias ganaderas en países extranjeras y provee esa información para las industrias similares en Japón.

res, resaltamos que en los principios de la política exterior de De La Rúa se ha incorporado la presencia y consideración en la Cuenca asiática. Así lo enunciaba el Ministro de Relaciones Exteriores, Adalberto Rodríguez Giavarini en la Conferencia dictada en el CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales) cuando afirmaba:

“Mientras la ubicación geográfica del país determina en buena medida los intereses argentinos, es nuestra vocación política de integración con Chile la que facilita su salida hacia la Cuenca del Atlántico y a nosotros una relación más directa con el área Asia-Pacífico. Ni la crisis por la que han atravesado algunos países de esta región ni las distancias a sus costas disminuyen la atención que asignamos a las relaciones de Argentina con naciones que son amigos importantes y apreciados. La relevancia de sus mercados y sus cultura así como su creatividad científica y técnica también determinan la voluntad de nuestro gobierno para priorizar – bilateralmente y en el MERCOSUR – las relaciones con los países asiáticos.”^{3*}

Las actividades desarrolladas desde el inicio de la gestión a la actualidad han sido escasas y han mantenido la continuidad de acciones en la agenda de política comercial vinculada a la presencia en reuniones comerciales, visita de negocios y participación en Ferias comerciales.

En marzo de 2000 la Unión de Industrias Cárnicas (UNICA) realizó una misión comercial a Japón con el objetivo de interesar a Japón en las carnes argentinas.

El hecho más significativo ha sido la visita del Canciller de la República Argentina a Japón realizada en el pasado mes de mayo.²⁶

Respecto al viaje, el Consejero de la Embajada japonesa en Buenos Aires, Takahiro Nakamae, expresó:

“Tenemos gran interés en la Argentina, en mejorar nuestro vínculo económico. Nuestro mensaje al sector privado es que buscamos un mayor acercamiento y explorar nuevos campos comerciales”.^{4*}

El Canciller Rodríguez Giavarini afirmaba que la visita a Japón tenía dos objetivos:

“abrir nuevas oportunidades para los productos argentinos en el segunda economía del mundo y en el país que más importa alimentos a nivel global, y al mismo tiempo profundizar las relaciones bilaterales y promover la radicación de inversiones japonesas en nuestro país... se buscará flexibilizar la política comercial de Japón hacia la Argentina, lo que nos permitiría reducir un déficit histórico...”²⁷

26 Adalberto Rodríguez Giavarini es el Primer Canciller que recibe Makiko Tanaka, mujer aguerida de la política japonesa que tiene dos distinciones: es la persona más popular de su país y la primer mujer en ocupar el Ministerio de Relaciones Exteriores en la historia de Japón.

27 Página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Sección Prensa. WWW.mrecic.gov.ar, agosto de 2001.

Dentro de la abultada agenda establecida, figuraron encuentros con su par japonesa , la Canciller Makiko Tanaka y con los Ministros de Agricultura, Silvicultura y Pesca y de Economía, Comercio e Industria.²⁸

Durante la visita se firmó un Programa de Asociación para la Cooperación conjunta entre Japón y la Argentina que prevé un otorgamiento de asistencia conjunta a terceros países en recursos humanos y tecnología.²⁹

De regreso a Buenos Aires el Canciller evaluó que el viaje permitió abrir “nuevas expectativas y remarcó la predisposición del gobierno japonés en realizar inversiones futuras. En ese sentido recordó la inversión de 100 millones de dólares que realizará la empresa NEC para el desarrollo de software en español.

3.- Comercio bilateral:

3.1.- Análisis de los Intercambios.

El objetivo de este apartado es el de brindar algunas tendencias de la evolución del comercio exterior de Argentina hacia Japón en el período de análisis seleccionado, con especial énfasis en la balanza comercial y el contenido de la misma.

Tal como se observa en los cuadros que se adjuntan, la balanza comercial de Argentina con Japón ha acompañado la tendencia del comercio global de Argentina con el mundo, siendo negativo el saldo comercial en el período analizado.

De igual manera, se mantiene la tendencia histórica en los contenidos de las exportaciones de Argentina hacia Japón, y de las importaciones japonesas desde nuestro país. Se observa una fuerte presencia de productos primarios y /o manufacturas de origen agropecuario en las ventas argentinas hacia el país asiático y el ingreso de productos de consumo vinculado al sector automotriz y electrónico con escasa incorporación de tecnología.

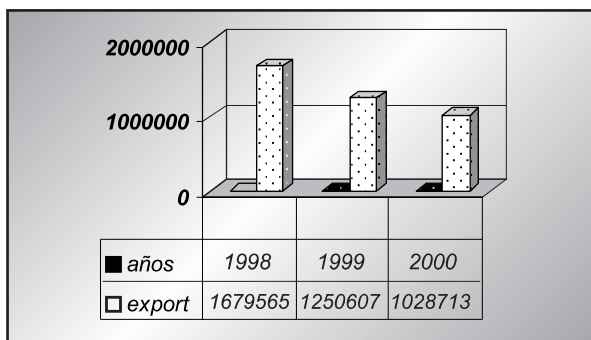
CUADRO Nº 3			
BALANZA COMERCIAL ARGENTINA			
1998-1999 - Millones de U\$S corrientes.			
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	
AÑO	FOB	CIF	SALDO
1998	26434	31378	-4944
1999	23333	25508	-2175

FUENTE: INDEC.

28 Durante su estadía en Japón, el Canciller recibió el título Honoris causa que le otorgó la Universidad de Soka y mantuvo reuniones con la Liga Parlamentaria de Amistad argentino-japonesa, y con embajadores de los países integrantes del Grupo latinoamericano y Caribe (GRULAC). Pagina Web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Sección Prensa, 13 de mayo de 2001.

29 Con los Ministros de Economía y Agricultura Rodríguez Giavarini trató cuestiones de comercio bilateral en el área forestal, minera, cítricos y carnes.

CUADRO Nº 4						
COMERCIO BILATERAL ARGENTINO-JAPONÉS -1998-2000						
Periodo	IMPO	Var %	EXPO	Var %	Com. Bil.	Var %
1998	984.073	+26,36	695.492	+33,77	1.679.565	+29,33
1999	707.943	-28,06	542.664	-21,97	1.250.607	-25,54
1- 10 2000	638.690	+9,11	390.023	-15,79	1.028.713	-1,89



FUENTE: JTrade World en base a datos de Japan Tariff Association
 CIFRAS: las cifras de JTrade World son suministradas en yenes.
 Los datos aquí consignados han sido convertidos a US\$ empleando el tipo de
 Cambio promedio mensual provisto por el Monthly Statistics del BOJ.

CUADRO Nº 5
Comercio Exterior argentino-japonés 1998/2000
Composición por rubro (10 primeros) en miles de dólares

AÑO	RUBRO	EXPORT	IMPORTAC	
1998 1º sem.	EXPORTACIONES			
	Harina y polvo de invertebrados acuáticos	73496		
	Maíz en grano	40695		
	Aluminio sin alear en bruto	39393		
	Sorgo granífero	32528		
	Preparaciones y conservas de pescado	24990		
	Filet congelados,excluido la merluza	11750		
	Harina, polvo y pellets de despojo carne	10367		
	Aleaciones en aluminio en bruto	9349		
	Vinos	7942		
	Habas de soja	7471		
		IMPORTACIONES		
	Vehículos automóbiles		28175	
	Coches de turismo		26175	
	Máq. y aparatos para soldar		24224	
	Partes de carrocerías para vehículos		12506	
	Automóviles diesel		9348	
Terminales portátiles de telefonía celular		8579		
Tubos tipo utilizados en oleoductos		7665		
Motocicletas		7408		
Fotocopiadoras electroestáticas		7180		
Video cámaras		6529		
1999	EXPORTACIONES			
	Mineral de Cobre y su concentrado	43687		
	Aluminio en bruto	34683		
	Aleaciones de aluminio	33643		
	Carne de pescado	12886		
	langostinos, gambas, camarones congelados	18399		
	Maíz para preparación de alimentos animales	426932		
	Sorgo granífero	51214		
	Madera en plaquitas	0		
	Maíz p/ pochoclo	40172		
	Mosto de uva	14518		
		IMPORTACIONES		
	Turbinas de gas		0	
	partes de turbinas de vapor		298354	
	partes de turbinas de gas		13385	
	partes y acces. de vehículos		29348	
	partes de calderas a vapor		5539	
Vehículos automóbiles-sup. A 2000 cc		26439		
Vehículos automóbiles-sup. A 1500 y - a 2000 cc		68980		
partes y acces. de carrocerías		19711		
cajas de cambio		12469		
Videocámaras		4837		
2000	EXPORTACIONES			
	Mineral de Cobre y su concentrado	175381		
	Aluminio en bruto	44763		
	Aleaciones de aluminio	35772		
	Carne de pescado	27032		
	langostinos, gambas, camarones congelados	28700		
	Maíz para preparación de alimentos animales	24830		
	Sorgo granífero	15850		
	Madera en plaquitas	12888		
	Maíz p/ pochoclo	9064		
	Mosto de uva	8389		
		IMPORTACIONES		
	Turbinas de gas		77506	
	partes de turbinas de vapor		34737	
	partes de turbinas de gas		219555	
	partes y acces. de vehículos		217233	
	partes de calderas a vapor		214712	
Vehículos automóbiles-sup. A 2000 cc		211611		
Vehículos automóbiles-sup. A 1500 y - a 2000 cc		194828		
partes y acces. de carrocerías		164073		
cajas de cambio		160555		
Videocámaras		129517		

FUENTE: Embajada de la República Argentina en Japón.

De igual manera las importaciones desde Argentina en los años señalados presentan una disminución en casi todos los rubros principales excepto el pescado y aluminio donde puede observarse un incremento en las mismas.

CUADRO N ° 6			
Descripción (en millones de U\$S)	1998	1999	2000
CEREALES	277	98	61
MINERALES	101	104	77
PESCADOS	75	108	110
BEBIDAS	66	38	26
ALUMINIO Y MANUF.	56	77	102

FUENTE: Gacetilla de Prensa, JETRO Buenos Aires, mayo 2001, pág. 5.

Las principales exportaciones de Japón hacia Argentina también presentan una disminución, pero en este caso mucho más pronunciada.

CUADRO N ° 7			
Descripción (en millones de U\$S)	1998	1999	2000
VEHÍCULOS AUTOMÓVILES	394	226	189
MAQUINAS Y PARTES	266	193	266
EQUIPOS ELÉCTRICOS	113	62	102
INSTRUM. Y APARATOS DE PRECISION	36	52	38
FUNDICIÓN DE HIERRO Y ACERO	30	16	2
PROD. QUÍMICA ORGANICA	24	16	17

FUENTE: Gacetilla de Prensa, JETRO Buenos Aires, mayo 2001, pág. 5

3.2.- Historia de una presencia no deseada .El rebrote de la aftosa y los límites al mercado japonés de carne vacuna.

El tema de las exportaciones cárnicas ha adquirido mayor interés a partir de un conjunto de factores que convergieron positivamente para conformar un elemento de oportunidad en las exportaciones argentinas a Japón y que merecen ser analizadas puntualmente.

La situación sanitaria de la carne bovina al mercado japonés, resulta un eje fundamental e inflexible para permitir el avance en las relaciones comerciales del mercado de carnes. Todas las consideraciones que de este producto puedan realizarse resultan prematuras hasta tanto Japón no resuelva definitivamente las restricciones sanitarias que prohibieron durante muchos años el ingreso de Argentina al mercado japonés.

Pero en los últimos años , algunas señales indican que Japón está mostrando intenciones de flexibilización , tales como la apertura en 1999 de una Oficina en Buenos Aires de la ALIC (Agriculture & Livestock Industries Corporation) u Oficina Representativa Sudamericana de la Organización de la Industria Agrícola-Ganadera de Japón .

La Comisión para la Fiebre Aftosa y Otras Epizootias había analizado durante algunos años la documentación enviada por Argentina y propuso oportunamente que el Comité Internacional reconozca a Argentina como País Libre de Fiebre Aftosa que practica la vacunación.³⁰

De este modo Argentina fue declarada libre de aftosa con vacunación. La Oficina Internacional de Epizootias(OIE), en su reunión de París, había reconocido formalmente a la República Argentina el status de País Libre de Aftosa con Vacunación. Esto significa el reconocimiento de la máxima autoridad internacional del éxito obtenido por la Argentina en el control de la enfermedad.

La Oficina Internacional de Epizootias reconoció a la Argentina como País Libre de Fiebre Aftosa sin Vacunación el 23 de mayo del 2000, y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos declaró a la Argentina país de bajo riesgo, permitiendo la exportación de carnes frescas a ese país, lo que significaba el ingreso de la Argentina al Circuito No Aftósico del mercado mundial de carnes, después de 67 años de prohibición.³¹

Uno valora las cosas cuando teme perderlas. Y eso ocurre con el status de la Argentina como país libre de aftosa por parte de la OIE(Oficina Internacional de Epizootias). La memoria vuelve a aquel momento en que el entonces Presidente Carlos Menem vacunó el último novillo. Ello sucedió en la estancia Facundo, al norte de la ciudad de Córdoba, y la euforia y el entusiasmo inundaron el mundo ganadero. Un año después de aquella inoculación -en mayo último- el presidente Fernando de la Rúa firmaba la resolución que declara al país libre de aftosa sin vacunación.

Sin embargo el éxito duró muy poco: un rebrote de aftosa produjo que la OIE si bien no retiró a la Argentina de la lista de Países Libres de Fiebre Aftosa, en donde no se practica la vacunación (Resolución XVII), la colocó en el esta-

30 El país estaba viviendo un momento histórico por la significancia que tiene el haber controlado la fiebre aftosa y las implicancias que ello generaba en el comercio internacional. Años de investigación en el INTA habían permitido el desarrollo de una vacuna que aplicada a través de una correcta planificación y programación por parte de SENASA posibilitó dicho logro. También debe destacarse lo acertado de las medidas restrictivas implementadas en su momento por la SAPyA en lo referente a la importación de animales, semen o embriones de Gran Bretaña y a la prohibición de utilizar harinas de carne en la alimentación del ganado, lo que posiciona a nuestro país inmejorablemente en el mediano y largo plazo ante el problema ocasionado por el mal de la vaca loca en el comercio internacional de carnes.

31 La delegación encabezada por el Dr. Bernardo Cané, que asistió a la 69ª Sesión General del Comité Internacional de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) en París, recibió el reconocimiento de los 157 países miembros por el regreso de la transparencia a la política zosanitaria argentina, luego de presentar las acciones que contiene el Plan 2001-2004 de Erradicación de la Fiebre Aftosa.

tus de "suspendida", junto con Francia, Países Bajos, Uruguay, Irlanda, y Reino Unido.

Respecto a su inserción de carnes en el mercado japonés, más allá de la declaración de libre de aftosa que abriría un mercado prometedor para Argentina, esta tiene con Japón tres posibilidades:

1) Diferenciar la carne argentina como una speciality: los importadores japoneses (Restaurantes, supermercados, etc.) están comprando marcas específicas a través de canales de importación también específicos para diferenciarse de sus competidores no solamente por el precio sino por la marca. El país proveedor del mercado japonés tiene que estar dispuesto a diferenciar su producto por medio de una marca que lo identifique como lo es la Aussie Beef (carne australiana). Esto debe ir acompañado de una estrategia para agregar valor a la carne basada en las ventajas que la Argentina presenta en cuanto a una producción más sana y natural y poniendo énfasis en el hecho de que es libre de hormonas, aditivos y de enfermedades como la Aftosa y BSE.

2) Coincidiendo con la Embajada Argentina en Japón, las posibilidades comerciales de la carne argentina en el mercado japonés está condicionada por muchos factores, pero podemos enfatizar como los principales a aquellos vinculados a: a) la posibilidad real de abastecimiento, b) el esfuerzo comercializador del sector privado argentino y c) la definición de un producto para el mercado japonés.⁵

Para llevar a cabo la estrategia de comercialización se necesita realizar grandes inversiones en la promoción de la carne argentina en Japón

3) Comenzar a producir carne a grano para exportación: para insertarse en el segmento más alto del mercado, que es el lugar que ocupa Estados Unidos, deberíamos producir carne a grano ya que es la carne que el japonés más aprecia y esta dispuesto a pagar más. La carne a grano se destina al consumo hogareño y al sector de catering (consumo en hoteles y restaurantes). Sin embargo esta posibilidad tiene sus desventajas. Según especialistas, para producir este tipo de carne, deberíamos cambiar la genética para lograr un animal como el que produce Estados Unidos seleccionado por años para producir grasa intramuscular fomentado por una tipificación de la carne sobre la base de contenidos de grasa.

Por otro lado, este tipo de carne no podría integrarse con el mercado interno ya que los consumidores argentinos no están acostumbrados a consumir este tipo de carne con tanta grasa, problema que actualmente tiene Australia Por lo tanto -en caso de optar por esta estrategia- será difícil colocar en el mercado interno los cortes que no se exporten a Japón.

Sin embargo, en el caso concreto del mercado de carne vacuna de Japón, los hábitos, las tendencias del consumo, los competidores y proveedores al mercado japonés, así como las exigencias sanitarias y de consumo colocan a nuestro país en una compleja conjunción de fortalezas y debilidades que merecen ser analizadas más específicamente.

4.- Cooperación Técnica

Reforzar el ámbito de la cooperación técnica en las relaciones bilaterales entre estados, constituye un instrumento significativo a la hora de evaluar su importancia en pos de aportar competitividad a la industria nacional y acceso al mercado internacional. La eficiente utilización de los instrumentos de cooperación brinda una llave al perfeccionamiento ayudando a obtener mayores posibilidades de acercamiento mutuo en el ámbito comercial³².

La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), como ejecutor de los programas de cooperación técnica y económica, actúa en base a los requerimientos de los países en desarrollo. En el caso de Argentina, el nexo con la JICA se desarrolla formalmente a través de la Subsecretaría de Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Este es el interlocutor oficial del país ante la Agencia de Cooperación de Japón en Argentina correspondiéndole administrar, controlar y coordinar la gestión de cooperación técnica internacional. De este modo se constituye en el Organismo Nacional de Enlace y Coordinación para toda la asistencia bilateral y multilateral en asuntos requeridos a la formulación y monitoreo de proyectos. Los criterios de selección de prioridades y difusión de la cooperación se deben definir entre ambos organismos a través de una primera selección a nivel nacional y la decisión definitiva que se toma en Japón.³³

32 La cooperación japonesa es amplia y en relación a colaborar para un mejor posicionamiento comercial del país de destino de la cooperación, abarca temáticas tales como: mejoramiento de la producción, calidad total, envases y embalajes, competitividad, estudios que incluyen aspectos vinculados a puertos; infraestructura general de transporte; promoción de las exportaciones; etc.

Las mencionadas áreas son abarcadas a través de diversos Programas : Envío de Expertos; Aceptación de becarios; Estudios Conjuntos; Envío de Misiones; Programas Tipo Proyecto; etc.

33 En la adjudicación de cooperación técnica, se observa una débil coordinación de acciones entre JICA y la Subsecretaría de Cooperación Internacional de Cancillería.

No se detecta muy claramente un lineamiento preciso de los intereses del Ministerio de Relaciones Exteriores – a través de la mencionada Subsecretaría- respecto de la cooperación técnica con Japón. La aprobación de solicitud de asistencia se realiza en base a cada demanda que procede de los diferentes organismos (nacional, provincial y/o municipal) de nuestro país, quienes definen con sus propuestas técnicas la incorporación de un proyecto en el año fiscal japonés.

No he detectado criterios para conducir la demanda específica de cooperación hacia una política concreta de cooperación técnica con Japón que responda a una definición previa de los intereses de Cancillería.

La Subsecretaría de Cooperación Internacional desconoce la existencia de documentos que anualmente elabora JICA para Argentina, donde se establecen los temas prioritarios destinados a la cooperación con nuestro país, las consideraciones a tener en cuenta para la valoración de las propuestas y los intereses concretos de Japón en materia de asistencia.

Como consecuencia de ello, Argentina pierde la posibilidad de concentrar esfuerzos en obtener mayor rédito de la asistencia técnica, conduciendo la cooperación hacia las prioridades de nuestro país en materia político-económica y haciéndolas coincidir con los intereses japoneses. De este modo se alcanzaría la delimitación de un "área de cooperación técnica común" donde conducir las demandas de asistencia .

Por último recordemos que de continuar aumentando el PBI de Argentina éste podría ser "licenciado" como país receptor de cooperación por parte de Japón, lo que implicaría recortes progresivos importantes en la asistencia.

La ausencia de continuidad de las políticas en Argentina, ha venido conspirando en el logro de una coherencia mínima necesaria para que la cooperación resulte efectiva y eficiente³⁴. Sin embargo, en los últimos años, la continuidad y estabilidad ha permitido plantear líneas de acción a mediano plazo, requisito esencial para concretar proyectos.

Si analizamos los destinos de la cooperación en sus diversas temáticas (envío de expertos, recepción de becarios, suministros de equipos) , se observa la reiteración de áreas temáticas priorizadas. En los programas de cooperación técnica tipo Proyecto³⁵, como combinación funcional de la recepción de becarios, envío de expertos y suministro de equipos; se observa como constante la relevancia de determinadas áreas destacándose particularmente la producción pesquera, tecnología en sanidad animal y vegetal y el refuerzo de las relaciones con los inmigrantes japoneses, a través del reforzamiento del control de salud de la Mutual Nikkai³⁶.

Esto permite deducir las siguientes características generales de la cooperación japonesa en Argentina:

a) Coincidencia entre los objetivos internacionales perseguidos por Japón en sus áreas temáticas priorizadas y el apoyo brindado a Argentina. El criterio de reforzar el aseguramiento a productos relacionados al sector pesquero, agricultura, biotecnología aplicados en vegetales, ganado, infraestructura, parece ser la constante más destacada para establecer criterios de desembolso. Por otra parte, el peso que ejerce en la toma de decisiones las opiniones y criterios fijados por las políticas implementadas desde Japón, actúan con una influencia determinante en los requerimientos de cooperación con Argentina.

b) La política argentina en materia de cooperación con Japón, no parece alejarse demasiado de los criterios desarrollados en los párrafos anteriores, ya que año tras año se reiteran las mismas temáticas y organismos favorecidos por la cooperación. El destino de los envíos de expertos de Japón hacia Argentina - que generalmente acompaña el envío de tecnología- refuerza las prioridades en las áreas mencionadas y los organismos receptores de la cooperación incluyen a un número de sectores favorecidos.

Japón asigna importancia relevante a las actividades realizadas a través de organizaciones de carácter público. Las actividades relacionadas a políticas impartidas desde organismos públicos - centralizados o descentralizados- no sólo es la condición para concretar cooperación técnica, sino que los consejos impartidos desde los distintos estudios realizados para Argentina desde JICA - Por ejemplo Informe Okita - aconsejan el reforzamiento de esas organizaciones (INTA, INTI, Universidades, etc.).

34 Para reforzar las acciones, desde 1997, la Subsecretaría de Cooperación Internacional cuenta con un experto en política de cooperación internacional

35 En la Cooperación técnica tipo proyecto, el país beneficiario de la cooperación, proporciona los edificios y/o terrenos (terreno de cultivo) en donde pueda realizarse la cooperación técnica y paga los costos de operación, mientras que la JICA combina e implementa las tres formas de cooperación, es decir, capacitación de personal contraparte en el extranjero; envío de expertos y, suministro de equipos.

36 Mutual de descendientes de japoneses en Argentina.

c) La estrategia perseguida por Argentina hacia la consecución de objetivos de cooperación posee un perfil general de aceptación de las reglas de juego impuestas por las decisiones de JICA. No se vislumbró una planificación diferente en materia de solicitudes y un análisis estratégico de los intereses japoneses más relevantes para alcanzar una mejor performance en materia de cooperación.

De acuerdo a lo señalado considero que no se observa una diversificación de temáticas de interés en las solicitudes de cooperación de Argentina, manteniéndose una excesiva estandarización de temáticas y áreas geográficas favorecidas por la cooperación o por el tipo de cooperación que Japón propone.

Sumado a ello, el staf técnico que Japón ofrece para el desarrollo de la cooperación en el mundo en desarrollo, es sumamente limitada. Al respecto, Kimio Fujita enfatiza:

“aunque Japón ha incrementado de una manera significativa la ayuda que presta, el país todavía no ha establecido un sistema bien organizado para poner en práctica sus proyectos. Hay que mejorar esta situación. El número total de japoneses, funcionarios y personal, que trabajan en la administración de las operaciones de ayuda al desarrollo, incluyendo los de JICA, es sólo de 1700 personas, a gran distancia de los casi 4500 empleados en la Agencia de Desarrollo de EEUU.”^{6*}

En consecuencia, Argentina ve limitada su capacidad de acción de modo que impide solicitar cooperación en otras áreas temáticas fuera del alcance e interés del país otorgante, condicionando de este modo nuestro accionar.

El modo en que se pautan las políticas de cooperación japonesa con Argentina se constituyen en una limitante a sus propias posibilidades endógenas de generar márgenes superiores de cooperación para potenciar el intercambio comercial.

Entre 1998 y 1999 se dio por finalizado un conjunto de actividades y Programas desarrollados a través de JICA³⁷ para dar inicio en el 2000 a un nuevo paquete de cooperación técnica que se detalla a continuación.

BECAS BECAS GRUPALES	
AREA	CANTIDAD -Becarios 2000
Administración	9
Agricultura	2
Comercio	1
Ciencia y Cultura	1
Energía	1
Industria	4
Infraestructura	1
Medicina	9
Minería	1
Veterinaria	1
Pesca	2
Telecomunicaciones	1
Transporte	4

FUENTE: Agencia de Cooperación Internacional de Japón, *Cooperación Técnica en Argentina*, Abril de 2001

37 Para profundizar sobre los temas de cooperación en los mencionado consultar el libro de mi autoría “*Argentina ante la Era del Pacífico : el desafío de competir en Japón*”, Ed. CERIR, 1999.

BECAS INDIVIDUALES-CONTRAPARTES – COSTOS COMPARTIDOS	
AREA	CANTIDAD Becarios 2000
Contrapartes de Proyectos	13
Costo compartido	13

FUENTE: Agencia de Cooperación Internacional de Japón,
Cooperación Técnica en Argentina, Abril de 2001.

Esto nos demuestra el escaso margen de alternativas que nuestro país puede profundizar con Japón en materia de cooperación, con motivo de que el menú de posibilidades está previamente pautado por el gobierno japonés.

EXPERTOS ENVIADOS AÑO FISCAL 2000

CORTO PLAZO		
ESPECIALIDAD	ORGANISMO	CANTIDAD
Diagnóstico e Investigaciones de enfermedades de animales domésticos	Facultad de Ciencias Veterinarias U.N.La Plata	1
Artes de pesca y tecnología de procesamientos de productos pesqueros	Escuela Nacional de Pesca	1
Electrificación ferroviaria	Centro Nac. de capacitac. Ferroviaria	1
Procesamiento por plasma	C. N. Energía Atómica	1
Nutrición animal	Fac. de Agronomía. UN.B.Aires	2
Pasturas	Fac. de Agronomía. UN.B.Aires	2
Calidad de carnes	Fac. de Agronomía. UN.B.Aires	1
Patología de salmónidos	Centro de Ecología Aplicada de Neuquén	1
Estudios atmosféricos	Centro de Est. en láser y aplic.	1
Análisis y calidad de agua	Instituto Nacional de Agua	1
Distribución física y pakashing	INTI	1
Desarrollo turístico de la Patagonia	Secretaría de Turismo de la Nación	1
Enfermedades virales en plantas	INTA	1

LARGO PLAZO		
Exploración Minera y Promoción de Inversiones	Sub-secretaría de Minería de la Nación	1
Est. Conjunto sobre producción ganadera sustentable, calidad de carnes y conservación del ambiente	Facultad de Agronomía UN.Buenos Aires	1

FUENTE: Agencia de Cooperación Internacional de Japón, *Cooperación Técnica en Argentina*, Abril de 2001.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA TIPO PROYECTO

ORGANISMO	PERIODO DE COOP.	MOTIVO	DONACION
Centro Nacional de Capacitación Ferroviaria	1 año a partir de 1998	Capacitar al sector luego del período de privatización del sector	27.855.916 yenes 2 expertos
Centro de Investigación para la prevención de la contaminación ambiental minero industrial	1º de mayo de 1998 a 30 de abril de 2002	Capacitar para operar o mantener el equipamiento necesario para los trabajos de análisis, medición y prueba. Capacitar para monitorear y controlar la contaminación del agua por actividades mineras. Capacitar en servicios y tecnología de monitoreo.	7 expertos de largo plazo. 6 expertos de corto plazo. 8 becarios 180.000.000 yenes
Desarrollo de floricultura	1º de mayo de 1999 a 30 de abril de 2004.	Investigación sobre técnicas Investigación sobre tecnologías Mejoramiento de cultivos	5 expertos de largo plazo. 5 expertos de corto plazo. 3 becarios 238.500 yenes
Mapeo geológico regional con datos satelitales de última generación (GEOSAT)	1º de marzo de 2001 a 28 de febrero de 2005.	Capacitación de profesionales del SEGEMAR en la aplicación de imágenes obtenidas por el sensor ASTER desarrollado por el Japón y que forma parte del satélite TERRA lanzado por la NASA para la elaboración de mapas geológicos.	4 expertos de largo plazo. 2 expertos de corto plazo. 80.000.000 yenes.
Establecimiento de la capacidad de control de desagües y residuos industriales	1º de abril de 2001 a 31 de marzo de 2005.	Fortalecer actividades de investigación	250.000.000 yenes

Fuente: Agencia de Cooperación Internacional de Japón, *Cooperación Técnica en Argentina*, Abril de 2001.

REFLEXIONES FINALES

Como afirmáramos al inicio de este trabajo, Japón ha reconocido los esfuerzos que Argentina ha emprendido para revertir el bajo perfil de inserción comercial y mejorar la confianza en un país que ha alcanzado cierto grado de credibilidad internacional. En esa línea de acción Argentina tiene pendiente un esfuerzo importante en el marco de las políticas públicas a través del desarrollo de dos criterios de acción : por un lado, aquellos dirigidos a reforzar desde el sector público el proceso de toma de decisiones - *agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación*- de las políticas públicas dirigidas a potenciar las relaciones comerciales bilaterales. Por el otro, potenciar el accionar privado -empresarial- tendiente a mejorar la capacidad privada de competir en el mercado japonés.

De los dos criterios hacemos hincapié en potenciar el rol del Estado, porque creemos conveniente reforzar la presencia de las agencias del Estado acompañando al empresario en su capacidad de inserción a mercados no-tradicionales y sumamente competitivos que requieren de un esfuerzo especial por parte de ambos - Estado y empresa -. Esto requiere del abandono de una visión de estado meramente burocrático para reemplazarlo progresivamente por la de un Estado "intrepeneur"; es decir emprendedor y catalizador de soluciones respondiendo a la demanda de sus consumidores a través de la prevención del problema y anticipándose al futuro.

Una *agenda* de política pública hacia Japón, debe incluir un conjunto de parámetros que considere: a) un diagnóstico de la real situación que enfrenta el sector privado en su inserción a los mercados asiáticos; b) un diagnóstico organizacional de las agencias del Estado involucradas en su accionar hacia Japón -de modo de inferir sus problemáticas y necesidades- y c) un portafolio de prioridades a ejecutar en base a los mencionados diagnósticos.

Si una agenda de política pública puede detectar las problemáticas que surgen de los diagnósticos propuestos, permite centrarse más eficientemente en la solución de los mismos y habilita de esa manera un espacio correcto de intervención.

En la temática que nos ocupa, la agenda de política pública hacia Japón, ha ido variando acorde a distintos aspectos, que si bien ayudaron a mantenerla, ha ido cambiando en la importancia asignada a la misma. Entre esos aspectos merecen mencionarse los siguientes: 1) la temática de la deuda externa colaboró a que Japón permanezca en la agenda pública , pero a medida que el tema de la deuda perdía importancia; el rol asignado a Japón cambió de eje siendo reemplazado por la solicitud de financiación y cooperación.; 2) la tradición de la Cancillería argentina en cuanto a nuestra inserción internacional, movilizó sus políticas hacia el Atlántico y generó hacia el Pacífico "reacción" y no "creación" de agenda pública.

Como expresara Rodolfo Terragno en la XX Reunión Plenaria del Comité Mixto Empresario argentino-japonés, "debemos aplicar seis lecciones extraídas de la experiencia japonesa: 1.- No esperar el desarrollo espontáneo, porque

no llegará nunca; 2.- No aceptar las modas económicas como expresión de a verdad revelada; 3.- Fijar prioridades nacionales; 4.- Hacer esfuerzos coordinados de anticipación, para adelantarse a la evolución económica y tecnológica; 5.- Asociar al Estado con la empresa privada a fin de cumplir esas prioridades y 6.- No olvidar que el desarrollo tiene requisitos extra-económicos, como la educación y la ciencia.”³⁸

Por lo expuesto, los decisores deben rearmar otra agenda de política pública que incorpore un portafolio de prioridades diferentes en los siguientes términos: a) definir temáticas de intervención estatal que priorice la atracción de capitales y la promoción de exportaciones con definición de nichos de mercados específicos. Esto implica el abandono del rol del estado asistido - por Japón- y reemplazo por un rol más activo de “promoción” en áreas claves desde el punto de vista de la expansión del comercio y la inversión; b) coordinar entre las distintas agencias funcionales de Cancillería y Economía acciones comunes y pautadas conjuntamente colocando a la región del este asiático en una escala prioritaria de intervención que la ubique en un lugar destacado de la agenda externa; c) asegurar la representatividad de los sectores productivos nacionales en la mesa de negociaciones con Japón a través de la incorporación de sectores con mayores posibilidades y potencialidad de inserción al mercado japonés.

En la etapa de *formulación* de la política pública se debe incluir un análisis de costo-beneficio que evalúe de las acciones ya emprendidas, aquellas que pueden ser rescatadas por su resultado positivo de modo de incluirlas a través de un Proyecto concreto en el objeto de decisión.

En ese sentido, habrá que evaluar del conjunto de acciones llevadas a cabo ,aquellas que potenciaron la relación de las que produjeron efecto “ cero ” o fueron negativas en la relación mutua.

Desarrollar un proyecto a mediano plazo respecto de la inserción Argentina al mercado japonés implica incorporar tres aspectos esenciales: a) realizar proyecciones a futuro que extrapole distintas alternativas de acción, comparando acciones pasadas e incorporando nuevas propuestas (evaluar a futuro); b) realizar predicciones que permita vincular causas-consecuencias de las acciones a emprender; y c) Conjeturar a través del tratamiento que incorpore la opinión de expertos calificados - por ejemplo las propuestas vertidas por el Informe Okita II.

Estos tres aspectos pueden colaborar a reducir la incertidumbre que genera la formulación de una política pública. Si bien no elimina los errores que se pueden producir, evita al menos caer en la improvisación y cuellos de botella a través del uso de la prevención. Sería interesante a su vez, la construcción de una matriz institucional que vincule las distintas agencias que intervienen en la formulación de una política pública hacia Japón de modo de delinear un entramado

38 TERRAGNO, Rodolfo, Argentina – Japón , 2000-2010, XX Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino-japonés, Buenos Aires , 8 de septiembre de 2000.

do intergubernamental que refleje los actores y actividades propuestas por cada uno de ellos, a los efectos de evitar superposiciones y potenciar el uso de recursos tanto materiales como humanos.

En la etapa de *implementación*, es decir la puesta en práctica de una política pública, nos parece interesante incorporar los siguientes aspectos: a) generación de proyectos a través de la administración por objetivos, a través de la creación de una Unidad Ejecutora interorganizacional responsable de la ejecución de los programas diseñados en la formulación; b) generación de indicadores que midan impacto en la ejecución; c) creación de una red de información intercomunicable entre las distintas agencias estatales que permita socializar las medidas programadas y/o tomadas, superando de este modo la visión de implementaciones fragmentadas respecto de Japón.

Como etapa final del proceso de toma de decisiones creemos conveniente fortalecer la etapa de *evaluación* de la política pública hacia Japón. La evaluación adquiere una enorme significación, ya que supone que ella ayuda a que los recursos disponibles se empleen con el máximo de eficiencia posible y aseguren un alto grado de efectividad.

Para poder evaluar correctamente es necesario identificar la existencia de metas medibles. La medición del impacto, es en ese sentido esencial, ya que permitiría evaluar en que medida cada viaje oficial, cada encuentro empresarial y/o cada exposición o misiones oficiales al exterior ha sido significativa en la búsqueda de resultados positivos. Además, resulta interesante incorporar a la evaluación ex-post, la de los procesos de desarrollo de la política pública (evaluación formativa) ya que esta permite detectar posibles defectos reprogramando las acciones en marcha.

Rosario, 31 de julio de 2001.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

MATSUSHITA, Hiroshi, *La diplomacia japonesa hacia América Latina en la época de postguerra fría: comparaciones con las etapas anteriores*, en *Japón / América Latina. La construcción de un vínculo*, (1998) , ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pág. 144/180.

BEKINSCHTEIN, José y MONETA, Carlos, *Carácter y perspectivas de la vinculación de América Latina y el Caribe con el Pacífico Asiático*, en *Dragones, Tigres y Jaguares*, (1998) IRIAP. Instituto de Relaciones Internacionales para Asia y el Pacífico, Ed. Corregidor, Buenos Aires, págs. 35 y sgtes.

- 1* Jefatura Gabinete de Ministros, Memoria detallada del Estado de la Nación, Buenos Aires, 1 de marzo de 1999, pág.61/62.
- 2* LOPEZ DEL CARRIL, Luis María, *Las relaciones comerciales bilaterales entre Argentina y Japón*, en XX Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino-japonés, Buenos Aires, septiembre de 2000.
- 3* RODRÍGUEZ GIAVARINI, Adalberto, Discurso del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto dictada en el CARI el 30 de mayo de 2000.
- 4* *El Japón que recibe a Giavarini*, en Diario Clarín, Buenos Aires, 10 de mayo de 2001.
- 5* EMBAJADA DE LA REPUBLICA ARGENTINA EN JAPON, *Material preparado para la XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino japonés*, Buenos Aires, 28 y 29 de septiembre de 1998,pág.70.
- 6* FUJITA, Kimio, *Entrevista Un nuevo líder para una nueva era*, en Rev. Look Japan, Tokio, Octubre de 1994, pág. 11.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, Seminario sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, N° 1. *Una estrategia de aproximación al este asiático*, Estudio sobre el Desarrollo de la República Argentina (Segundo Estudio), junio de 1996, Centro de Desarrollo Internacional del Japón.

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, Seminario sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina. N°5. *Desarrollo de la Infraestructura del Transporte*, Estudio sobre el Desarrollo de la República Argentina(Segundo Estudio), junio de 1996, Centro de Desarrollo Internacional de Japón.

AGENCIA DE COOPERACION INTERNACIONAL DE JAPON, Seminario sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, N° 3. *Expansión de la capacidad exportadora de los productos basados en recursos naturales*, Estudio sobre el Desarrollo Económico de la República Argentina, junio de 1996, Centro de Desarrollo Internacional de Japón.

BONOMEELLI, Graciela, *Argentina ante la Era del Pacífico: la agenda externa con Japón*, en *La Política Exterior del Gobierno de Menen. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario.

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.

OSZLAK, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1984.

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.

PORTALES CIFUENTES, Carlos, *La política exterior chilena en el nuevo contexto político y económico internacional*, en *Rev. Cono Sur*, Vol.XI, Nro.1, Santiago, enero/febrero de 1992.

SANCHIZ MUÑOZ, José, *Japón y la Argentina. Historia de sus relaciones*, Editorial Sudamericana- Fundación Okita, 1997, 283 págs.

YAMAMOTO, Manabu, *Reflexiones sobre el rol del Japón en el mundo de la post-guerra fría*, en *Revista de Relaciones Internacionales*, Año 3, Nro.4, mayo de 1993, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

CAPITULO V

La valoración del mercado como núcleo de la política argentina hacia China.

Por Carla Oliva

Consideraciones preliminares

En este capítulo se aborda la política exterior argentina hacia la República Popular China¹ en el período 1998-2000 teniendo en cuenta el cambio de gobierno argentino de diciembre de 1999 e intentando establecer las rupturas y continuidades de la administración De la Rúa respecto a la de su predecesor, Carlos Menem. Por lo tanto, se realizan referencias a años anteriores para facilitar la comprensión del período estudiado.

Además se hace imprescindible remarcar que la importancia de China radica en los interrogantes e hipótesis que genera la situación presente y su rol futuro en el sistema internacional. Desde una perspectiva económica se sostiene que será la superpotencia del nuevo siglo debido a los niveles sostenidos de crecimiento (7% - 8% anual) que se vienen registrando desde los inicios de la Reforma Económica, en 1978. Desde una visión político - militar, se considera que Beijing podría disputarle la hegemonía a Estados Unidos en la región asiática, puesto que anualmente incrementa su presupuesto militar. Una postura más crítica señala que el poderío político, económico y militar de China ha sido sobredimensionado por Occidente porque Beijing ha dominado muy bien el arte de la diplomacia proyectando una imagen de superpotencia.

Más allá de estas posiciones divergentes, se trata de un atractivo mercado de 1270 millones de habitantes que brinda interesantes oportunidades comerciales y cuyo potencial se incrementará a partir del ingreso chino a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las relaciones sino - argentinas se analizan tomando en cuenta el rol ascendente de China Popular en las últimas décadas del siglo XX y a partir de una

1 En el trabajo se emplearán indistintamente las denominaciones República Popular China, China o China Popular para hacer referencia a la parte continental, mientras que se llamará Taiwán a la isla ubicada en el estrecho de Formosa. Sin embargo, se debe aclarar que el nombre oficial de la última es Republic of China (República China), término que no se utilizará para evitar confusiones conceptuales.

delimitación en cuatro grandes áreas: el área político – diplomática, el área económico-comercial, las relaciones en el marco de algunos foros multilaterales y los contactos en el ámbito del Mercosur.

1. El área político – diplomática

Mientras que los intercambios comerciales entre China y Argentina se remontan a varios siglos atrás, los vínculos político–diplomáticos son relativamente recientes, puesto que se establecieron relaciones diplomáticas en 1972, 23 años después de la proclamación de la República Popular. A partir de ese momento ambos países mantienen representaciones al más alto nivel, es decir embajadas, en Beijing y Buenos Aires respectivamente. Por otra parte, Argentina debió romper relaciones diplomáticas con Taiwán, puesto que China no acepta el doble reconocimiento e impone como requisito para establecer relaciones diplomáticas con cualquier Estado que no existan o se rompan relaciones con la considerada provincia rebelde.

El reconocimiento se produjo en un contexto internacional de distensión en el que el Secretario de Estado Henry Kissinger replanteó los supuestos de la contención y redefinió la estrategia de Estados Unidos. La nueva apreciación de la entonces URSS y la tendencia hacia la multipolaridad fueron los factores que determinaron el acercamiento sino - norteamericano, cuya consecuencia fue el ingreso de China a Naciones Unidas y el desplazamiento de Taiwán tanto de la organización como de su *status* de miembro en el Consejo de Seguridad. Ambos acontecimientos influyeron decisivamente en la decisión del gobierno militar argentino encabezado por el Gral. Lanusse de impulsar el establecimiento de relaciones diplomáticas de nuestro país con China, poco antes impensado en el escenario de enfrentamiento ideológico entre capitalismo y comunismo.

Desde 1949 obtener el reconocimiento diplomático de la mayor cantidad posible de Estados fue la prioridad de la política exterior china, por lo que el desempeño comercial quedaba condicionado por la estrategia política². Una vez alcanzada esa meta, el énfasis en los intereses económicos permitió que la República Popular China tuviera un desempeño comercial más favorable.

A partir del establecimiento de relaciones bilaterales se produjeron visitas oficiales de alto rango tanto por el lado chino como por el lado argentino. Generalmente como corolario de las visitas oficiales se firmaron tratados bilaterales y acuerdos de cooperación, que constituyen un elemento relevante de análisis en el marco de las relaciones recíprocas, y a los que se hará referencia a lo largo de este trabajo.

Con la asunción del Dr. Menem se le otorgó una mayor importancia a la profundización de los vínculos con China, reconociéndose su potencial como mercado de exportación para los productos argentinos en el marco de una políti-

2 De todos modos, no se debe olvidar que la prioridad de la política interna fue, durante varias décadas, el autoabastecimiento de la población a fin de dejar atrás las terribles hambrunas que había sufrido el pueblo chino.

ca exterior diseñada en función de las necesidades económicas internas e implementada pragmáticamente. El entonces presidente argentino visitó China en 1990 y 1995, impulsando el desarrollo de los lazos políticos³. En esas ocasiones fue acompañado por delegaciones de empresarios que participaron de rondas de negocios con empresarios chinos en Beijing y Shangai.

Un mecanismo que favorece el diálogo político son las *Reuniones de Consultas Políticas*, habituales entre Estados que mantienen relaciones diplomáticas y cuyo lugar y momento de realización se acuerda entre las cancillerías involucradas. Argentina y China las llevan a cabo desde 1990. Los temas de agenda incluyen cuestiones como el estado de las relaciones bilaterales, la cooperación multilateral y problemáticas internacionales y regionales de interés común.

Los lineamientos fundamentales de la política exterior se mantienen en la administración De La Rúa, que establece como objetivo principal “el beneficio directo de la población, creando las condiciones para que el desarrollo social, económico y cultural contribuya a la erradicación de la pobreza y a facilitar una vida digna y plena para todos los habitantes del país” y le otorga una “importancia singular” a las relaciones con Beijing.

El nuevo gobierno parte, al igual que el anterior, del reconocimiento de la importancia del mercado chino e intenta acceder al mismo a través del fortalecimiento de las relaciones político – diplomáticas a fin de contar con un sustento que permita avanzar en los objetivos económicos⁴. El acercamiento a los gobernantes y empresarios chinos se realiza mediante la creación de un clima de confianza y credibilidad en el que los contactos personales directos de autoridades del más alto rango generan un *excelente nivel de relaciones políticas*. Esta estrategia se observa claramente en el encuentro entre el presidente De la Rúa con el vice-premier chino Wu Bangguo en enero de 2000, en el envío de una misión comercial integrada por representantes de provincias y empresarios argentinos en ocasión de la apertura del consulado en Shangai y en la posterior visita del mandatario argentino en septiembre de 2000, que fue retribuida por el presidente Jiang Zemin en abril de 2001. En la reunión De la Rúa – Bangguo realizada en Suiza mientras se llevaba a cabo el Foro Económico Mundial de Davos las partes manifestaron la importancia que le asignan a la relación bilateral e intercambiaron invitaciones para que los respectivos presidentes realizaran visitas a China y Argentina. Durante las visitas presidenciales la cooperación fue el tema excluyente, ya que se suscribieron un Programa de Cooperación Cultural y Educativa para los años 2000-2003 y un Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica en Geociencia, además de un Memorándum de Entendimiento entre la Secretaría de Energía y Minería de la República Argentina y el Ministerio de Tierras y Recursos Naturales de la República Popular China.

3 Cabe mencionar que el ex presidente Raúl Alfonsín también realizó una visita a la República Popular China en el año 1988.

4 Según el vicescanciller Chighizola, el objetivo es duplicar el comercio bilateral en un plazo de 4 a 5 años, en “La relación con nuestro país tiene buen futuro” (www.lanacion.com.ar) Consultado el 31 de mayo de 2000.

La apertura del *Consulado General y Centro de Promoción Comercial en Shanghai* en mayo de 2000 fue otro gesto inequívoco del interés en acercarse a China. La administración Menem la había anunciado en varias oportunidades⁵ y finalmente se concretó con el gobierno de la Alianza, a pesar de las dificultades presupuestarias que enfrenta la Cancillería. El nuevo consulado⁶ se encuentra ubicado en una de las áreas más dinámicas de la economía china y permitirá establecer contactos, reconocer posibilidades comerciales y facilitar negocios entre empresarios argentinos y sus contrapartes chinas.

Otro aspecto a tener en cuenta en el análisis de las relaciones sino-argentinas es el rol que desempeñan los actores subnacionales en las relaciones internacionales. En la esfera gubernamental se destacan las relaciones entre provincias, regiones y ciudades que se vinculan entre sí traspasando las fronteras estatales generando diversos tipos de interrelaciones y exhibiendo un gran dinamismo (COLACRAI; ZUBELZÚ, 1998). La acción externa de los actores subnacionales carece de un modelo de referencia en lo que respecta a estrategias y es variada en cuanto a la capacidad de gestión. En el caso de las provincias argentinas, dicha acción queda dentro de las capacidades reconocidas a ellas entre las potestades no delegadas al gobierno federal en la Constitución Nacional. En el caso chino, las Zonas Económicas Especiales, diseñadas a comienzos de la Reforma Económica como nexo con la economía mundial y localizadas a lo largo de la costa este del territorio, se transformaron en las receptoras naturales de las inversiones extranjeras gracias a las medidas de estímulo tomadas por el Estado. Como consecuencia de esas medidas, se produjo una regionalización del espacio económico en el que las provincias costeras tienen un mayor crecimiento, con predominio de políticas de promoción del desarrollo en el delta del río Yangtsé (CESARÍN, 1999: 353)

Los actores subnacionales gubernamentales de China y Argentina que firmaron acuerdos son Beijing y Buenos Aires, Rosario y Shanghai, provincia de Hebei y provincia de Buenos Aires y provincia de Jilin y provincia de Entre Ríos. En el caso puntual de Rosario y Shanghai se suscribió un *Acuerdo de Hermanamiento* del año 1997 al año 1998, en el que se buscaba incrementar los intercambios y la cooperación a través de una serie de actividades que comprenden diversas áreas, como cultura, comercio, educación y deportes, favoreciendo el conocimiento mutuo. En el área comercial se alentaba el intercambio de información referida a la oferta exportable y las posibilidades de inversiones existentes entre las partes. En cuanto a la provincia de Jilin y Entre Ríos, en 1992 se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación e Integración Económica cuyos puntos centrales giran en torno al intercambio de tecnología en agricultura e industria, desarrollo del comercio exterior y atracción de capitales chinos a Entre Ríos. Estos ejemplos po-

5 La apertura del Consulado en Shanghai fue anunciada en 1993 por el entonces Canciller Guido Di Tella y en 1994 por el ex- presidente Menem.

6 Argentina también posee una Oficina Consular en Hong Kong, mientras que China tiene un Consulado en la ciudad de Buenos Aires.

nen de relieve dos modelos de relacionamiento entre actores subnacionales gubernamentales: uno amplio que incluye variadas áreas de cooperación y otro específico que apunta a la profundización de los vínculos en áreas concretas como comercio e inversiones.

2. El área económico – comercial

En este apartado se analizan los montos totales y los rubros que componen el comercio y las inversiones bilaterales. Se intenta establecer en qué medida las actividades político – diplomáticas han incidido en las relaciones comerciales, dado que se parte del supuesto de que el objetivo de las primeras consiste en apoyar e incentivar a las segundas. Los intercambios sino-argentinos se contextualizan en el marco del comercio global de ambos Estados, de modo de determinar qué grado de influencia tiene el primero sobre el segundo.

Las inversiones bilaterales se estudian tomando como marco de referencia el Acuerdo Bilateral de Inversiones firmado en 1992 y señalando los montos de ingresos de capitales en concepto de Inversión Extranjera Directa (IED) de China y Argentina. Se hace necesario aclarar que la información disponible sobre el tema proviene de fuentes gubernamentales y no está sistematizada, por lo que los datos se deben analizar con precaución. A fin de presentar un panorama más completo, se estudian la distribución regional, los rubros prioritarios y los montos involucrados en materia de inversiones recíprocas. De esta manera se pretende realizar una aproximación cuanti y cualitativa que permita reflexionar acerca del estado actual y las posibilidades en materia de inversiones bilaterales.

a) El comercio bilateral

El marco en el que se desarrollan las relaciones comerciales está dado por el *Convenio de Cooperación de 1980*, que estimula la cooperación “estable y adecuada” entre las corporaciones, empresas u organizaciones de ambos países, estableciendo los principios y detallando la áreas a las que se alude. Los principios mencionados son igualdad y beneficio recíproco y equilibrio de los intereses recíprocos. Las áreas de cooperación, cuya enunciación no es restrictiva, incluyen desde agricultura, ganadería, silvicultura, exploración petrolífera, gasífera, carbonífera, industria alimenticia y frigorífica hasta equipos para telecomunicaciones, electrónicos, médicos, servicios de consultora, ingeniería y seguros.

COMERCIO MUNDIAL DE ARGENTINA Y CHINA 1998- 2000 (en millones de dólares)								
COMERCIO MUNDIAL DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA					COMERCIO MUNDIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA			
AÑO	X	M	SALDO	TOTAL	X	M	SALDO	TOTAL
1998	183.589	140.305	43.284	323.894	26.441	31.404	-4.963	57.845
1999	194.900	165.700	29.200	360.600	23.316	25.238	-2.222	48.854
2000	249.200	225.100	24.100	474.300	26.409	25.243	1.167	51.652

Fuente: Elaboración propia con datos del CEI, INDEC y Statistical Communique of the People.

El comercio mundial de ambos Estados muestra marcadas disparidades, puesto que los montos del comercio global (exportaciones e importaciones totales) de la República Popular China son varias veces superiores a los de la República Argentina. En cuanto a los saldos de la balanza comercial mundial, China ha venido teniendo un desempeño superavitario mientras que Argentina mejoró sus resultados en el año 2000, como consecuencia de un incremento de las exportaciones y de la continuidad de los bajos niveles de importaciones registrados.

BALANZA COMERCIAL ARGENTINA- REPUBLICA POPULAR CHINA 1998-2000 (en millones de dólares)					
AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	TOTAL	SALDO	VARIACIÓN*
1998	681,7	1.167,4	1.849,1	-485,7	
1999	509,4	993,4	1.502,8	-491,4	-18,5%
2000	786,7	1.153,6	1.940,3	-366,9	-21,6%

* Variación de los montos de comercio total con respecto al año anterior.

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC

**PARTICIPACION DEL COMERCIO BILATERAL
EN EL COMERCIO MUNDIAL DE ARGENTINA Y CHINA
1998-2000
(en porcentaje)**

AÑO	PARTICIPACION DE CHINA EN EL COMERCIO MUNDIAL DE ARGENTINA		PARTICIPACION DE ARGENTINA EN EL COMERCIO MUNDIAL DE CHINA	
	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
1998	2,57	3,71	0,63	0,48
1999	2,18	3,88	0,50	0,30
2000	2,97	4,56	0,46	0,34
P*	2,57	4,05	0,53	0,37

* Promedio

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC.

En el período bajo estudio la balanza comercial bilateral ha sido superavitaria para la República Popular China. Si se realiza un examen sobre la base de un período histórico más amplio, que comprende los años 1990-2000, se observa que los saldos de la balanza comercial fluctúan, siendo superavitarios para Argentina en 1990, 1991, 1995 y 1996 y deficitarios para nuestro país en los restantes años. En dicho lapso el nivel máximo en el comercio bilateral se registró en el año 2000 (1940,3 millones de dólares) y el mínimo en 1991 (302,8 millones de dólares).

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, en el período 1998-2000 los intercambios comerciales se mantuvieron en un nivel muy bajo, porque la participación de China en el total de nuestras exportaciones fue, en promedio, del 2,57%, mientras que las importaciones de origen chino representaron el 4,05 % del total de las importaciones de nuestro país. Por otra parte, las exportaciones chinas a Argentina representaron, en promedio, el 0,53% del total de sus exportaciones y las importaciones provenientes de Argentina el 0,37% del total de sus compras mundiales. Un análisis detallado de la participación de Argentina en el comercio global chino y de China en el comercio global argentino deja en evidencia que **si desde la perspectiva argentina el comercio con China tiene una reducida incidencia en la balanza comercial, desde la República Popular China la influencia del comercio con Argentina es prácticamente imperceptible.**

En cuanto a la composición del comercio bilateral, las exportaciones argentinas a China están integradas básicamente por *manufacturas de origen agrope-*

cuario (MOAs) y *materias primas*. Entre los primeros se destacan las grasas y aceite, lanas, pieles y cueros y entre los segundos los cereales, semillas y pescados. A modo de ejemplo se puede tomar el año 1999, en el que las exportaciones de productos de soja y sus derivados (porotos, aceite en bruto, harina y pellets) representaron casi el 60% del total de las ventas argentinas a China, los cueros y pieles de bovino curtidos y precurtidos el 14%, los alimentos para animales el 7% y manufacturas, fundición hierro o acero el 6%. Las importaciones argentinas de productos chinos están conformadas por *bienes de consumo* y *bienes intermedios*. Así, durante 1999 las máquinas y aparatos eléctricos (principalmente aparatos de radio, telefonía y calefactores) representaron el 20% del total de las compras de productos chinos por parte de Argentina, las máquinas y artefactos mecánicos (sobre todo para procesamiento de datos y acondicionamiento de aire) el 16%, los juguetes y juegos el 8,8% y los productos químicos orgánicos el 6,3%⁷.

Un estudio detallado de la composición del comercio bilateral demuestra que la **concentración en pocos rubros de las exportaciones e importaciones** es una característica del comercio sino-argentino que se ha mantenido a través de los años. La estructura del comercio explica los resultados de la balanza bilateral, ya que Argentina le vende a China productos con escaso valor agregado y le compra bienes con un mayor valor agregado.

Una de las incógnitas de la política comercial argentina es si el énfasis en las relaciones con China, que se basa en las *potencialidades de consumo* de su mercado y en las *posibilidades de abastecerlo* por parte del nuestro, dará frutos en el corto y mediano plazo.

La concepción del mercado chino como un destino potencial para nuestros productos se fundamenta en las perspectivas acerca de la creciente demanda de alimentos y los cambios en los patrones de consumo dados por las transformaciones en la economía del país asiático. Las mismas son consecuencia de la Reforma que apuntó a asegurar el abastecimiento de las zonas urbanas, elevar el ingreso de los agricultores y alcanzar la autosuficiencia.

El enorme desafío que enfrenta China es alimentar a poco menos de un cuarto de la población mundial con sólo el 7% de la tierra cultivable. Si bien en las últimas décadas se incrementó notablemente la producción de alimentos, existen dudas de que la producción interna pueda hacer frente a una demanda mayor. China es un comprador neto de granos y otros productos intensivos en el uso de la tierra y es un exportador neto de productos intensivos en mano de obra como las frutas, hortalizas y bienes orientados al consumidor. (FALCK; HERNÁNDEZ, 1999: 649)

Por otra parte, para analizar las posibilidades de Argentina de abastecer al mercado chino se deben tomar en consideración tanto las actividades del sector público como las del privado y la articulación entre ambos.

En el ámbito público, la apertura del Consulado en Shanghai, la organización de misiones comerciales y el acuerdo comercial de marzo de 2000 constitu-

7 República Popular China (www.mrecic.gov.ar) Consultado el 22 de noviembre de 2000.

yen intentos de acercamiento al mercado chino. Este último, que estuvo directamente relacionado con el acuerdo de Argentina para apoyar el ingreso de China a la OMC, otorgó rebajas arancelarias graduales hasta el año 2005 para más de 70 productos argentinos, de los cuales 38 son de origen agropecuario. Los rubros más beneficiados son el trigo, el maíz, las oleaginosas, el pesquero y la carne vacuna⁸. Lamentablemente, la suspensión del *status* de País Libre de Aftosa sin Vacunación⁹ impidió que se concretaran negocios que habrían generado importantes ingresos y que, según los pronósticos, habría permitido revertir la balanza comercial deficitaria para nuestro país. Además, se destacan las actividades de la Fundación Export-Ar, que promueve las exportaciones argentinas en el mundo.

Desde el sector privado, los empresarios canalizan sus intereses a través de cámaras de comercio¹⁰ y cuentan con interlocutores como el Consejo Chino para la Promoción del Comercio Internacional, ONG que busca promover el comercio exterior chino, atraer capitales y tecnologías extranjeras y favorecer la cooperación económica y tecnológica.

En líneas generales se puede afirmar que, para venderle a China, los empresarios argentinos deben realizar una tarea de adecuación de los productos a las preferencias de los consumidores y deben estar en condiciones de asegurar continuidad en el abastecimiento, calidad y precios competitivos. Además, una estrategia de inserción en el mercado chino no debe omitir el papel de la denominada *Zona Económica China* (ZEC., integrada por la República Popular China, la Región Administrativa Especial de Hong Kong y Taiwán) como centro de crecimiento de la economía internacional. La creciente interdependencia y la división del trabajo intrazona, el potencial de demanda, la articulación con sistemas de abastecimiento eficientes y el fuerte sentido de la integración son las características que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar una política comercial hacia la ZEC¹¹.

Entre los obstáculos más relevantes para el desarrollo del comercio se pueden mencionar los costos de los fletes, la política arancelaria y fiscal de China y las barreras sanitarias. En primer lugar, los fletes se encarecen debido a la distancia entre ambos países. En segundo término, China alienta la importación

8 Aumentará el volumen de exportaciones de carne vacuna en *"El Economista"*. Buenos Aires, 24 de marzo de 2000. P. 9.

9 Argentina obtuvo el *status* de País Libre de Aftosa sin Vacunación a mediados del año 2000, pero luego de las denuncias de focos en el ganado vacuno la Organización Internacional de Epizootias (OIE) suspendió dicho *status* sanitario. La reaparición de la enfermedad produjo pérdidas de mercados por 430 millones de dólares al año. La apertura de los mercados dependerá de las negociaciones que el país realice con cada Estado individualmente, en Aftosa: el país continúa suspendido en diario *"La Nación"*. Buenos Aires, 2 de junio de 2001. P. 2.

10 Desde 1984 funciona en Buenos Aires la Cámara de la Producción, la Industria y el Comercio Argentino – China, cuyo objetivo es identificar las oportunidades o nichos que puedan presentarse en China y asistir a sus socios para aprovecharlas.

11 CESARIN, Sergio. La ZEC, un sistema integrado de negocios en diario *"La Nación"*. Buenos Aires, 27 de junio de 2000.

de granos al gravarlos con aranceles del 3% y desalienta la importación de aceites elaborados al imponerle aranceles del orden del 16%, lo que resulta perjudicial para la industria oleaginosa argentina¹². Por último, la barrera sanitaria más importante que afecta a las exportaciones argentinas es la que impide el ingreso de carne vacuna y ovina debido a la reaparición de la fiebre Aftosa, tal como se señaló previamente.

b) Las inversiones

Durante los años 1999 y 2000 los flujos de IED al mundo en desarrollo se mantuvieron estables, en torno a los 190 mil millones de dólares. De los mismos, el 95% se dirigió a los países asiáticos (especialmente China) y América Latina y el Caribe (en esta última región Argentina sufrió bajas significativas)¹³. En tal sentido, las estadísticas disponibles sobre corrientes de IED en China y Argentina en el año 1998 evidencian sustanciales asimetrías en lo que respecta al atractivo de ambas economías para los inversores extranjeros, ya que la primera obtuvo inversiones por un valor 8 veces superior a la segunda. Mientras que la IED en el gigante asiático alcanzó los 45.460 millones de dólares (de las cuales un 80% provino de la diáspora china), Argentina recibió inversiones por 5.697 millones de dólares¹⁴.

Para ambos gobiernos el ingreso de capitales en concepto de IED es un pilar de su política económica encaminada a alcanzar el desarrollo interno a través del comercio exterior. En el caso argentino, la administración Menem propuso, como objetivos del Plan de Convertibilidad, la apertura de la economía y la integración al comercio mundial y el aumento de la inversión en sectores productivos y de servicios. La recepción de inversiones extranjeras sigue siendo un objetivo prioritario para el gobierno del Dr. De la Rúa. En el caso chino, el presidente Jiang Zemin sostuvo recientemente que “las inversiones son las constructoras del socialismo con las características propias de China”¹⁵.

El marco legal está dado por el *Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones* (Ley 24.325) firmado en Beijing en noviembre de 1992. El acuerdo le otorga un respaldo jurídico a las inversiones recíprocas ya que realiza definiciones conceptuales, establece el tratamiento de Nación Más Favorecida¹⁶, rechaza las medidas de nacionalización o expropiación y determina los casos en las que están permitidas y propone la creación de tribunales arbitrales *ad hoc* para solucionar eventuales controversias que se susciten entre las partes por la interpretación o aplicación del convenio.

12 Argentina aumenta las exportaciones de agroalimentos a Asia (www.lanacion.com.ar) Consultado el 27 de octubre de 2000.

13 La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2000 (www.eclac.org) Consultado el 21 de junio de 2001.

14 Ingreso de capitales en concepto de IED (www.cei.gov.ar) Consultado el 19 de enero de 2001.

15 China elogió la economía privada, en diario “Clarín”. Buenos Aires, 2 de julio de 2001. P.24.

16 De acuerdo con esta cláusula, el tratamiento y la protección acordados por las partes en el convenio no pueden ser menos favorables que los otorgados a las inversiones y actividades relacionadas con éstas de inversores de cualquier otro Estado, en Ley 24.325. P.2781.

En el ámbito argentino las inversiones extranjeras están regidas por la Ley 21.382, que se funda en el principio de igualdad de tratamiento, garantizándoles a los inversores extranjeros los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes acuerdan a los inversores nacionales. La legislación argentina tiene como objeto adecuar y simplificar los criterios que regulan la inversión extranjera en el marco del proceso de modernización y cambio estructural de la economía. En el contexto legal chino, las “Estipulaciones Provisionales para Orientar las Inversiones Foráneas”, aplicables a los proyectos de empresas de capital chino-foráneo, de cooperación chino-foránea y de capital foráneo creados mediante inversión en territorio chino, dividen a las inversiones en cuatro categorías: estimulados, permitidos, restringidos y prohibidos¹⁷. Mientras que en Argentina las inversiones extranjeras no requieren aprobación previa, en China existen complejos procedimientos de examen y aprobación en el que intervienen numerosas instancias, entre las que se encuentran los departamentos de planificación de las provincias, regiones autónomas, municipios directamente subordinados al Consejo de Estado, los municipios de planificación independiente y los departamentos encargados de la transformación técnica de las empresas.

En cuanto al destino regional, no se encuentran registros precisos acerca de la ubicación geográfica de las inversiones argentinas en China, pero resulta conveniente reiterar el papel que desempeñan las Zonas Económicas Especiales como receptoras de inversión extranjera debido a los regímenes diferenciales a los que se ven sometidas y la Cuenca del Yangtsé como centro económico. En el caso de las inversiones chinas en Argentina, se localizan en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Chaco, Tierra del Fuego y Mendoza¹⁸.

Las inversiones argentinas en China se realizan básicamente en bienes raíces¹⁹, aunque también se detectan inversiones en otras áreas, como la cons-

17 Los proyectos “estimulados” comprenden a las técnicas agrícolas nuevas, desarrollo del sector energético, comunicaciones, materias primas importantes; proyectos adecuados a la demanda del mercado internacional y capaces de elevar la categoría de los productos, abrir mercados nuevos; técnicas nuevas y equipos nuevos dedicados a la utilización múltiple y renovación de recursos y a la prevención y tratamiento de la contaminación ambiental; proyectos capaces de poner en juego las ventajas en mano de obra y recursos naturales del centro y oeste de China y concordes con la industria manufacturera local. Los proyectos “restringidos” incorporan a las técnicas ya desarrolladas en el país o ya importadas del exterior y con capacidad de producción disponible suficiente para cubrir las demandas del mercado interno; proyectos relacionados con experimentos estatales de captación de inversiones foráneas o con los sectores de venta exclusiva; proyectos de prospección y explotación de recursos minerales raros y preciosos; proyectos relacionados con los sectores sometidos a la planificación estatal unificada. Los proyectos “prohibidos” comprenden a las inversiones que causen peligro a la seguridad estatal o que perjudiquen los intereses sociales y públicos; los que provoquen contaminación y daños al medio ambiente; los que ocupen grandes cantidades de tierra cultivada; los que utilicen técnicas o procedimientos técnicos exclusivos de China para la fabricación de productos. Son de categoría “permitidos” los proyectos que no pertenezcan a alguna de las tres anteriores, en “China promulga dos documentos sobre inversiones foráneas” en Revista *“Beijing Informa”*. Beijing, septiembre 19, 1995. P.16.

18 República Popular China (www.mrecic.gov.ar) Consultado el 22 de noviembre de 2000.

19 Brief introduction on the economic and trade cooperation between China and Argentina (www.moftec.gov.cn) Consultado el 24 de enero de 2001.

trucción de bodegas. Los rubros de las inversiones chinas en Argentina corresponden principalmente a plantas ensambladoras de vehículos –camiones, minibuses, cargadores frontales y autoelevadores-, de aparatos de televisión y de electrodomésticos y a plantas de producción de ciclomotores y motos de alta cilindrada. De acuerdo con la información brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, las inversiones chinas revisten la modalidad de proyectos de cooperación de tipo *joint venture* en sectores productivos de la economía argentina tales como industria química (fertilizantes), pesquera y electrónica.

Las inversiones argentinas en China durante 1999 representaron unos 28.39 millones de dólares mientras que las inversiones chinas en Argentina en el mismo año ascendieron a 7.98 millones de dólares. Estas cifras corroboran lo que se señaló más arriba acerca de las disparidades en el atractivo de ambas economías, que se proyectan en las inversiones bilaterales. Si se considera que, como países en desarrollo, Argentina y China compiten por la atracción de IED, se puede concluir que tanto desde la perspectiva internacional como desde la visión argentina, China reúne mejores condiciones y genera más expectativas positivas que nuestro país a la hora de decidir qué destino darle a la IED. De todos modos, no se debe olvidar el papel que, en relación a este tema, desempeña la comunidad china diseminada en todo el mundo.

3. Las relaciones en el marco de foros multilaterales

Las relaciones sino – argentinas deben verse insertas en dos organizaciones internacionales que imponen sus propias normas a las interrelaciones bi y multilaterales entre sus integrantes. Dichas organizaciones, consideradas como regímenes internacionales formales, son Naciones Unidas y la Organización Mundial de Comercio. Por un lado, los consensos y disensos en torno a temas sustanciales de la agenda de política internacional que se discuten en el marco de Naciones Unidas dan la pauta de qué principios de Derecho Internacional contribuyen al entendimiento o al distanciamiento, facilitando la cooperación y la elaboración de acuerdos mediante la vinculación de cuestiones entre las partes. Por el otro, un hipotético ingreso de Beijing a la Organización Mundial de Comercio tendrá efectos sobre su comercio mundial en general y con Argentina en particular. La evaluación de los costos y beneficios del mismo brindará herramientas para diseñar políticas que aprovechen las potencialidades y reduzcan los riesgos asociados con la adopción de los principios y procedimientos de la organización que regula el comercio mundial.

La relevancia del estudio de las relaciones en el marco de ambos ámbitos multilaterales reside en el hecho de que los regímenes internacionales ocupan un lugar central en el estudio de la cooperación internacional, porque la cooperación es esencial para el establecimiento de regímenes y estos, a su vez, la estimulan. Se entiende por regímenes internacionales a los “principios, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores” (Krasner, 1983: 14). Una de las funciones más importantes que de-

sempeñan los regímenes internacionales es la reducción de la incertidumbre y los riesgos vinculando temas entre sí y mejorando la calidad y cantidad de la información disponible para los participantes (KEOHANE, 1993: 182).

a) Las relaciones en el contexto de Naciones Unidas

En este apartado no se realiza un análisis comparativo de las posiciones de Argentina y China en todas las cuestiones que se tratan en la Asamblea General de Naciones Unidas y en las diferentes Comisiones. A pesar de que un estudio de tal alcance brindaría una idea más acabada sobre los temas de agenda multilateral alrededor de los cuales existen posiciones comunes o divergentes, a los fines de este capítulo se focaliza la atención sobre dos temas puntuales cuyo tratamiento en Naciones Unidas es sumamente relevante para los dos Estados. Esas cuestiones son la situación de los *Derechos Humanos* en China y los reclamos sobre las *Islas Malvinas* por parte de Argentina. La primera es un asunto crucial para la política exterior de las autoridades comunistas, puesto que de ella depende en buena medida su *prestigio* internacional. La segunda le otorga *legitimidad* a los reclamos argentinos.

Evitar una condena en el marco de Naciones Unidas²⁰ por la violación de los Derechos Humanos es fundamental para la diplomacia china, que ha logrado salir airosa de las presiones norteamericanas al respecto. En realidad, desde 1985 China se ha valido de un recurso de procedimiento para neutralizar las resoluciones propuestas por Washington que reprueban la violación de los derechos humanos por parte de Beijing. Gracias a ese recurso de procedimiento, por el que una moción de “no acción” evita que se vote una resolución en su contra, China logró eludir todas las propuestas de sanción presentadas desde hace más de 15 años, excepto en 1995. En el 2001 la resolución de no recibo o no acción se adoptó por 23 votos a favor, 17 en contra, 12 abstenciones y una inasistencia²¹. En esta última votación la representación argentina se abstuvo, evidenciándose una continuidad con respecto a este tema entre el actual gobierno y el anterior.

China se defiende de las acusaciones en su contra por violaciones a los derechos fundamentales del hombre en nombre de los “valores asiáticos”, para los que el individuo está siempre subordinado a los intereses del Estado. Cuando este argumento pierde efectividad, se apela al “estado de necesidad”, pero no se utiliza la antigua fórmula por la que se defendía la lógica comunista como superior a la democracia capitalista. (PIÑEIRO IÑIGUEZ, 1998: 329).

20 La Comisión de Derechos Humanos, creada en 1947, celebra sesiones ordinarias cada dos años, por lo que generalmente funciona mediante sesiones extraordinarias. Su sistema de procedimientos especiales, que se le confía a grupos de trabajo o particulares independientes denominados relatores especiales, representantes o expertos, incluye mandatos por países y mandatos temáticos. Entre los últimos se puede citar la tarea que en 1994 realizó el Relator Especial sobre la cuestión de la intolerancia religiosa en China. Actualmente no existen actividades de relatores, representantes o expertos que cumplan tareas de mandatos por países en China Popular.

21 Pekín logró evitar una condena en Ginebra en (www.lanación.com.ar) Consultado el 23 de abril de 2001.

En lo que hace al *status* de las Islas Malvinas, Beijing respalda el reclamo de Argentina en el marco del Comité de Descolonización de Naciones Unidas²². Dicho Comité está compuesto por 24 miembros (entre ellos la República Popular China) y es el encargado de examinar y formular recomendaciones acerca de la aplicación de la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales. En ese ámbito Argentina se presenta como peticionario para tratar la situación de las Islas Malvinas, incluidas en la lista de territorios no autónomos de la Asamblea General. El Comité recomienda, periódicamente, finalizar la situación especial de las Islas Malvinas por medio de una solución pacífica y negociada. El apoyo chino en ese marco multilateral se encuentra íntimamente relacionado con sus demandas sobre Taiwán, al que consideran parte integrante de su territorio, y responde a los principios que las autoridades comunistas defienden en Naciones Unidas: *integridad territorial, no intervención y respeto a la soberanía de los Estados*.

De lo anterior se puede concluir que en Naciones Unidas existe un alto nivel de cooperación dado por una vinculación de cuestiones. La oposición a condenar a las autoridades comunistas por la violación de los Derechos Humanos en China es una decisión política que se asocia a intereses de índole económica puesto que un clima político positivo y distendido en el nivel multilateral fortalecería los vínculos político – diplomáticos en el nivel bilateral y, por ente, contribuiría a lograr el objetivo de los últimos, vinculado al atractivo del mercado chino. El apoyo chino a las reivindicaciones argentinas es coherente con la estrategia adoptada por Beijing en su política con respecto a Taiwán y al Tíbet, en el que existen fuertes tendencias separatistas.

b) El impacto del futuro ingreso de China a la OMC

La República Popular China fue uno de los 23 miembros fundadores del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Tras el triunfo comunista el gobierno del Kuomintang (Partido Nacionalista) que se había trasladado a Taiwán, denunció el Acuerdo General, lo que se hizo efectivo a partir de 1950. En 1982 Beijing obtuvo la condición de observador del GATT y en junio de 1986 solicitó la recuperación de su *status* como parte contratante alegando que la denuncia notificada era nula. En 1987 se estableció el Grupo de Trabajo sobre el Estatuto de China como Parte Contratante²³. Sobre la base de la documentación presentada por China continental dicho grupo ha venido examinado el régimen eco-

22 Como ejemplo se puede citar que en el año 1998 el representante chino ante el Comité de Descolonización sostuvo que su país era partidario de la solución pacífica de la controversia en torno de las Islas Malvinas y que esperaba que ambos gobiernos (Argentina y Gran Bretaña) dieran cumplimiento a las Resoluciones de la Asamblea General sobre el tema y concertaran una solución negociada. La posición del gobierno chino es totalmente coincidente con la del argentino, que anualmente le solicita al Reino Unido que respete las Resoluciones de las Naciones Unidas que piden a ambos gobiernos que reanuden las negociaciones sobre todos los aspectos de la cuestión.

23 OMC, *China y el GATT/OMC*. Boletín de Información. P.2.

nómico y de comercio exterior de ese país a la luz de las disposiciones del GATT. Estos esfuerzos se mantuvieron a partir de 1995, cuando la OMC sustituyó al GATT, según se decidió en la Reunión de Marrakech.

Actualmente Argentina es miembro pleno de la OMC y China es observadora. Cuando ingrese como miembro pleno ambos Estados tendrán que relacionarse en un nuevo ámbito multilateral respetando sus principios y reglas, con lo que surgirán nuevos elementos de análisis en las relaciones comerciales bilaterales.

El ingreso de China Popular a la OMC tendrá fuertes impactos tanto en el nivel interno como en el plano externo. En el nivel interno se puede diferenciar entre la posición de los gobernantes, que trabajan para lograr el ingreso de China a la OMC, y quienes se oponen a dicho ingreso. Los primeros sostienen que el acceso a la organización permitirá continuar con el programa de reformas, mientras que los segundos se dividen en dos grupos: aquellos que esgrimen argumentos de pragmatismo económico y aquellos que tienen una postura ideológica. Los que temen a las consecuencias que la membresía china en la OMC podría tener en la economía hacen énfasis en los efectos adversos de corto plazo sobre los sectores más vulnerables -las empresas estatales grandes, los bancos estatales, las compañías comerciales estatales exportadoras, los monopolios estatales en el campo de las telecomunicaciones y los seguros y los campesinos. Aquellos que se oponen por motivos ideológicos temen por la seguridad y el espíritu del socialismo en China. (PRYBYLA, 2000)

Indudablemente, el ingreso de China a la OMC otorgará *mayores garantías acerca de su comportamiento*, puesto que su conducta comercial se hará más previsible, ya que deberá actuar en el marco de los principios, reglas, normas y procedimientos que la rigen. Los cuatro grandes principios que deberá respetar Beijing son: Comercio sin Discriminaciones; Acceso Seguro y Previsible a los Mercados; Competencia Leal, Libre y sin Distorsiones y Fomento del Desarrollo y la Reforma Económica. La instrumentación de estos principios redundará en beneficios asociados a la aplicación de las cláusulas de Nación Más Favorecida y Trato Nacional ²⁴ y brindará seguridad y previsibilidad acerca de los niveles arancelarios de Beijing²⁵. Sin embargo, también podrían producirse consecuencias negativas o no deseadas puesto que la aplicación de principios no discriminatorios incentiva la competencia, con lo que habría que preguntarse en qué

24 Mediante la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF) los miembros de la organización están obligados a otorgar a los productos de los demás un trato no menos favorable que el dispensado a las mercaderías de cualquier otro país. El Trato Nacional implica que una vez que los productos de un Estado ingresan al mercado de otro reciben un trato no menos favorable que el otorgado a las mercaderías de producción nacional equivalentes.

25 La seguridad está dada por el hecho de que los aranceles, que son lícitos en la OMC, están sujetos a disciplinas y "consolidados". Esto significa que un nivel arancelario establecido por un miembro respecto de un determinado producto constituye un compromiso para ese miembro, que no puede elevarlo sin negociar con los demás. La previsibilidad está relacionada con el objetivo de evitar la aplicación de políticas caprichosas, discriminatorias y proteccionistas impulsando la transparencia de las leyes, reglamentos y prácticas nacionales.

medida las empresas chinas están preparadas para competir, sobre todo teniendo en cuenta el fuerte grado de intervención estatal al que están sometidas.

La OMC posee un complejo mecanismo de Solución de Diferencias Comerciales, que intenta encontrar una solución mutuamente aceptable para las partes involucradas en una disputa comercial²⁶. Como miembro de la OMC, la República Popular China tendrá más defensas contra el proteccionismo de otros países, estará habilitada para cuestionar sus barreras comerciales y podrá defenderse en caso de ser acusada de violar los principios que establece la organización. Este mecanismo institucional multilateral está previsto para las sanciones comerciales unilaterales a las que hoy se ve sometida China (CEI, 1999: 78). A modo de ejemplo de cómo podrían verse modificadas las relaciones con Argentina a partir de un hipotético ingreso de China a la OMC, se puede mencionar lo que ocurrió en 1999, cuando Argentina impuso cuotas de importación para textiles provenientes de China y Brasil basándose en el Auerdo de Textiles y Vestido firmado en el marco de la OMC. Brasil, como miembro de la OMC, se valió del Mecanismo de Solución de Diferencias Comerciales y llevó el asunto al Organo de Solución de Diferencias. China no pudo hacerlo porque el hecho de no ser miembro pleno la imposibilita de dirimir controversias comerciales en ese ámbito, lo que sería factible a partir de su ingreso²⁷.

Además, deberá someterse al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, que es el medio que posee la OMC para fomentar la transparencia tanto a nivel multilateral como bilateral mediante la vigilancia de las políticas comerciales. A través del mismo China podrá reducir la incertidumbre elevando la calidad y cantidad de información disponible. De esa manera obtendrá mayor confiabilidad, mitigando las dudas acerca de la objetividad de la información y se transformará en un mercado seguro y previsible para los potenciales inversores extranjeros. Este objetivo es funcional al interés del gobierno de brindarle continuidad a la reforma económica iniciada a fines de los '70 por Deng Xiaoping y mantener el liderazgo de los reformistas al interior del gobierno chino.

4. Las relaciones en el ámbito del Mercosur

Desde sus orígenes, con la firma del Tratado de Asunción en 1991, los Estados miembros del Mercosur concibieron al proceso de integración como un me-

26 El procedimiento de Solución de Diferencias se inicia con la celebración de consultas bilaterales con los gobiernos interesados y, en caso de que las instancias no se resuelvan positivamente, existen otros pasos. El primero es el recurso a los buenos oficios, conciliación o mediación del Director General de la OMC, siempre que las partes estén de acuerdo. De no hallar una solución mutuamente satisfactoria, se prevé la solicitud al Órgano de Solución de Diferencias (OSD, función que cumple el Consejo General de la OMC) para que establezca un Grupo Especial con el fin de examinar la cuestión y elaborar un informe que se eleva al OSD. Este puede adoptar el informe o bien puede abrirse un Examen de Apelación y adoptarse el informe del mismo, en OMC, *Organización Mundial del Comercio*, Munich, Alemania, 1995, PP. 18 - 19.

27 MAUTONE, Silvana, Argentina restringe la importación de textiles en "*Gazeta Mercantil Latinoamericana*". Semana del 18 al 24 de julio de 1999. P. 26.

dio para alcanzar una “adecuada inserción internacional de sus países”²⁸. El Mercosur fue inicialmente ideado como un mecanismo que “mira hacia afuera”, dándole una gran importancia a la cuestión del relacionamiento externo, que se ha materializado a través de contactos con otros procesos de integración, organizaciones internacionales y terceros Estados²⁹. Entre estos últimos se encuentran las relaciones con la República Popular China, iniciados en noviembre de 1996, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores chino Qian Qichen propuso el establecimiento de un mecanismo de diálogo con el bloque comercial mediante una nota dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, que en ese momento ejercía la presidencia rotativa. La respuesta por parte del Mercosur a esta iniciativa china fue positiva, de manera que se generó una modalidad de diálogo y cooperación a nivel político – diplomático denominada *Reuniones Mercosur – China*.

Hasta el momento se llevaron a cabo tres encuentros en Beijing en 1997, en Brasilia en 1998 y en Beijing en el año 2000. Los resultados de los mismos se analizan tomando dos dimensiones: la dimensión política y la dimensión económica.

a) La dimensión política

En lo que hace a la dimensión política, los temas de agenda estuvieron relacionados a asuntos políticos, económicos y comerciales de ambas partes y a problemas internacionales de interés común, destacándose las siguientes cuestiones: la situación económica del Mercosur, la situación económica de China y Asia, la futura dirección de desarrollo del Mercosur, la perspectiva del acceso de China a la OMC y los acuerdos de cooperación firmados entre China y el Mercosur.

Si bien en este trabajo no se pretenden analizar las relaciones de cada uno de los Estados miembros del Mercosur con China, resulta interesante señalar que a partir de la década de los '90 Argentina, Brasil y Uruguay -Paraguay no posee relaciones diplomáticas con Beijing- realizaron esfuerzos por estrechar vínculos con el país asiático. El incremento de las visitas de funcionarios a alto rango, el

28 Tratado de Asunción, P. 10.

29 Los vínculos con la Unión Europea ocupan un lugar privilegiado. En 1995 se firmó un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación que se constituyó en el primer acuerdo entre dos uniones aduaneras. Además, el Mercosur ha sostenido una política común en relación al ALCA plasmada en el principio de construcción progresiva de la integración hemisférica en convergencia con los acuerdos regionales existentes. También ha intentado diseñar una estrategia de coordinación para la participación de los Estados miembros en las actividades de la OMC. Sin embargo, no logró definir una posición unificada en la fracasada Reunión de Seattle. Por otra parte, se firmaron Acuerdos de Complementación Económica con Chile en 1996 y Bolivia en 1997.

mantenimiento de las Reuniones de Consultas Políticas y la firma de Acuerdos de Cooperación³⁰ facilitaron el conocimiento mutuo.

Un ámbito en el que se ha evidenciado un alto nivel de cooperación es en el de las negociaciones para el futuro ingreso de China a la OMC. Los tres Estados que mantienen relaciones diplomáticas con Beijing acordaron³¹ apoyar a China cuando se vote la cuestión de su admisión en el órgano encargado de ese tema, la Conferencia Ministerial. Estos acuerdos muestran no sólo el grado de entendimiento que han alcanzado las partes, sino también el interés en contar con una China que responda a reglas claras en el ámbito del comercio de bienes, servicios y los aspectos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

De todos modos, **mientras que en el nivel bilateral los países mencionados parecen haber enfatizado sus relaciones con China, en el marco del Mercosur China no ocupa un lugar destacado, ya que a nivel de bloque se priorizan otros ejes de relacionamiento externo.**

b) La dimensión económica

La dimensión económica se analiza a partir de un estudio comparativo de los montos del comercio Mercosur – China y Mercosur – Mundo en el período 1990-1999, de modo de establecer qué grado de participación tiene el gigante asiático en el total del comercio exterior del bloque regional. En ese lapso las exportaciones del Mercosur hacia China representaron, en promedio, sólo el 2,38% de las exportaciones totales del bloque, mientras que las importaciones representaron, también en promedio, el 2,24% del total de las importaciones realizadas por los miembros del Mercosur. La balanza del Mercosur con el mundo fue superavitaria para el primero desde 1990 hasta 1994 inclusive, pero luego se revirtió la tendencia, transformándose en superavitaria para el segundo. Los montos de la balanza comercial bilateral siguen la tendencia del comercio total del bloque comercial, con la salvedad de que el comercio bilateral comenzó a ser deficitario para el Mercosur en el año 1994, manteniéndose los saldos negativos en los

30 China mantiene Reuniones de Consultas Políticas con Brasil desde 1985, con Uruguay 1993 y Argentina desde 1990, como se mencionó anteriormente. En lo que respecta a los Acuerdos de Cooperación, China firmó, como ya se señaló, un Acuerdo de Cooperación Económica con Argentina en 1980. Con Brasil la cooperación se manifiesta básicamente en el campo científico – tecnológico (un gran éxito es el desarrollo conjunto de satélites de prospección de recursos terrestres), considerado por las partes como un ejemplo de cooperación sur-sur en alta tecnología. Ambos países firmaron el primer Acuerdo sobre Cooperación Científico – Tecnológica en 1982 y desde ese año han suscripto una importante cantidad de acuerdos en esa área, además de cultura, educación, geología, industria siderúrgica y medicina. China y Uruguay firmaron un Acuerdo de Cooperación Comercial, Cultural y Educativa y un Acuerdo de Complementación Económica y Técnica en 1988. Debido a que dichos Estados mantienen relaciones diplomáticas desde hace poco tiempo (3 de febrero de 1988), la cooperación económica y técnica bilateral se encuentra en sus etapas iniciales, registrándose bajos volúmenes de cooperación en dos áreas específicas: pesca e industria.

31 Brasil y Uruguay firmaron acuerdos bilaterales con China en enero de 2000, mientras que Argentina lo hizo en mayo del mismo año

años siguientes. Estos datos indican que la participación de China Popular en el comercio total del Mercosur es muy baja, por lo que, actualmente, **Beijing no es un destino importante de productos originarios del Mercosur ni un proveedor de trascendencia para los países del Cono Sur de América.**

A pesar del bajo nivel de los intercambios, las partes tienen claros objetivos. China busca asegurarse el abastecimiento de productos alimenticios, materias primas y manufacturas de origen agropecuarios (MOAs) y la venta de productos manufacturados a la región. Los países del Mercosur pretenden lograr ventajas de acceso al mercado chino, codiciado por los millones de consumidores potenciales que ofrece gracias a las transformaciones producidas por la Reforma.

De acuerdo a la ponderación que el Mercosur por un lado y China por el otro tienen en la política exterior argentina, una estrategia viable sería profundizar los vínculos del bloque con China de modo de fortalecer la posición negociadora frente al país asiático.

Consideraciones finales

A partir de la década de los '90 Argentina y China presentan contextos internos que favorecen políticas aperturistas en las que el incremento del comercio exterior aparece como una de las metas prioritarias de la economía. A pesar de las particularidades de cada experiencia (una reforma gradual iniciada en 1978 en China y una drástica que data de 1991 en Argentina) ambas se llevan adelante en un marco internacional que impone sus propias pautas en el plano multilateral y en las relaciones bilaterales.

Tanto la administración Menem como el gobierno del Dr. De la Rúa parten del reconocimiento de la importancia y el potencial del mercado chino y del hecho de que Argentina podría abastecerlo como una alternativa para diversificar los destinos e incrementar las exportaciones. En este sentido, se considera que nuestro país estaría en condiciones de satisfacer parcialmente la demanda de alimentos y materias primas por parte de China. Ambos gobiernos priorizan el aspecto comercial de la relación bilateral y las actividades político – diplomáticas bi y multilaterales parecen estar encaminadas a actuar como sustento de los vínculos comerciales, por lo que se observa una **continuidad en la política hacia China** entre el gobierno de Fernando De la Rúa y el de Carlos Menem. De todos modos, cabe remarcar que el presidente De la Rúa **ha acentuado el perfil comercialista** de las relaciones con China, estableciendo objetivos (como la duplicación del comercio en un plazo de 5 años) y tomando algunas decisiones que permitirían alcanzarlos (en tal sentido deben entenderse la apertura del consulado en Shanghai).

Sin embargo, a pesar de que en el área político – diplomática el estado de las relaciones desde el gobierno del Dr. Menem es muy satisfactorio, esto no se ha traducido hasta el momento en un mejoramiento de los intercambios comerciales, que se mantienen en niveles realmente bajos.

Sería interesante determinar si la política argentina hacia China sólo sigue la tendencia internacional de valorar al mercado del gigante asiático o si tiene que ver con una evaluación más profunda acerca de la capacidad de nuestro país de venderle a China. Lo cierto es que desde hace varios años los principales medios académicos y políticos del mundo acentúan el mercado potencial que representa la región asiática en general y la República Popular China en particular. Por lo tanto, muchos gobiernos han implementado políticas activas destinadas a lograr una mejor inserción en dicho mercado. En el caso argentino, la atención sobre la economía china proviene principalmente del sector privado, básicamente debido a la necesidad de localizar sus productos como consecuencia de la reducción tanto de la demanda interna como del Mercosur. Los empresarios argentinos organizan y participan de misiones comerciales con el fin de establecer contactos con China, tomando la iniciativa en lo que hace al comercio bilateral. En este sentido, se han preocupado por difundir las características del mercado y los requisitos que las empresas deben reunir para intentar venderle a China mediante jornadas dirigidas a empresarios, académicos y público en general realizadas tanto en la ciudad de Buenos Aires como en otras ciudades del país. Estos emprendimientos se fundan en el convencimiento de que nuestras PYMES tienen mucho trabajo por delante, especialmente en lo que respecta a la localización de nichos de mercado y la adecuación de sus productos a la demanda.

En los últimos años se observa un mayor acompañamiento de las actividades empresariales por parte del gobierno que, siguiendo la tendencia internacional, comenzó a mirar al mercado chino. Un interrogante que se plantea es si en un marco de crisis financiera y restricciones presupuetarias el gobierno argentino contará con los medios necesarios para apoyar las tareas encaradas por el sector privado. En realidad, la apertura del Consulado en Shanghai estaría indicando una voluntad política en tal sentido, aunque su continuidad debería evaluarse sobre la base del conjunto de las actividades gubernamentales hacia China.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, Mark, (2000) *China capitalismo rojo. Los desafíos del viaje a la riqueza*. Flor del Viento Ediciones. España.

CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL, *La Economía china: el "Reino Medio" y el sinuoso camino hacia un nuevo milenio*, en Panorama de Economía Internacional. Buenos Aires, N.4, septiembre 1999.

CESARIN, Sergio, "La regionalización del espacio económico chino y los límites de las reformas económicas" en "*Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia*". Buenos Aires, 1999.

CESARIN, Sergio, "Notas sobre las relaciones sino – argentinas: un horizonte estratégico o la primacía de lo táctico" en "*Política Exterior para el Nuevo Milenio*". Buenos Aires, 2000.

"China promulga dos documentos sobre inversiones foráneas" en Revista "*Beijing Informa*". Beijing, septiembre 19, 1995.

COLACRAI, Miryam, ZUBELZU, Graciela, (1998) *El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas*, en la obra de Varios Autores, *La política exterior argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR. Rosario.

Discurso del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Doctor Adalberto Rodríguez Giavarini ante el CARI. Buenos Aires. 2000.

FALCK, Melba, HERNANDEZ H., Roberto, "Políticas agrícolas en China y Japón: implicaciones para México" en "*Revista Comercio Exterior*". México, julio de 1999.

FERNANDEZ LOMMEN, Yolanda, "China en la OMC" en Revista "*Política Exterior*". Madrid, julio/agosto 2000.

GOLUB, Philip S., "Shangai, vidriera del capitalismo chino" en Revista "*Le Monde Diplomatique*". Buenos Aires, agosto 2000.

JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, *Memoria Detallada del Estado de la Nación*. Buenos Aires. 2001.

KEOHANE, Robert, (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. G.E.L.. Buenos Aires.

KRASNER, Stephen, (1983) *International Regimes*. Editorial Ithaca. México.

PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos, (1998) *La flecha amarilla. Hong-Kong – China y el nuevo equilibrio político en Lejano Oriente*. Ed. Nuevohacer, G.E.L.. Buenos Aires.

PRYBYLA, Jan, “China en la OMC: ¿Amenaza o promesa de cosas buenas a venir?” en Revista “*Estudios y Publicaciones*” (nueva serie). Taipei, junio de 2000.

SEGAL, Gerald, “¿Importa China?” en Revista “*Política Exterior*”. Madrid, febrero/marzo de 2000.

CAPITULO VI

Argentina ante Europa Central y Oriental. Continuidad y rutina en lo político-diplomático, necesidad de acciones en lo económico-comercial.

Graciela Zubelzú de Bacigalupo

I. Consideraciones preliminares.

Este capítulo, el tercero referido a la política exterior argentina respecto a los países de Europa Central y Oriental, cuenta con dos trabajos precedentes de mi autoría en sendas obras colectivas del equipo de investigación del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) publicadas en 1994 y 1998.¹ Este nuevo trabajo presenta un esquema diferente a los anteriores, se inicia con algunas consideraciones generales sobre la política hacia el área en su conjunto, realizadas en este mismo apartado, para posteriormente centrarse en dos niveles diferenciados: el de las relaciones bilaterales de la Argentina con Rusia y el de los vínculos con los demás países. Esta diferenciación metodológica -no realizada en los capítulos anteriores- se fundamenta en la necesidad de tratar al primer caso mencionado con mayor detalle, en función del propio peso de Rusia en el sistema de posguerra fría y de la mayor densidad de temas presentes en la agenda bilateral, en relación a los demás países.

El primer elemento a tener en cuenta al presentar el análisis gira en torno a la preeminencia de la continuidad o el cambio en relación a la política exterior argentina impulsada por el gobierno anterior de distinto signo político partidario. En este sentido el propio canciller Rodríguez Giavarini, parece ponderar la política hacia el área en términos de positiva continuidad, al sostener que nuestro país “ha desarrollado una política exterior activa y realista frente a los profundos cambios operados en Europa Central y Oriental a partir de 1989”.²

- 1 En el primero de ellos me centré exclusivamente en la posición adoptada y las acciones emprendidas por nuestro país ante la disolución de la URSS y su consecuencia directa en cuanto a la aparición de nuevos actores estatales en el escenario internacional. En la obra siguiente procuré analizar las decisiones fundamentalmente gubernamentales ante la creciente diversificación y heterogeneidad del conjunto de países que aún incluimos bajo el rótulo cuestionable de Europa Central y Oriental, más por costumbre que por real significado. En esta ocasión se incluyó a los veintisiete países del área.
- 2 Discurso del Canciller Rodríguez Giavarini, Academia Diplomática, Moscú, 21 de noviembre de 2000.

Sin embargo, más allá del claro respaldo a los procesos de apertura, en la última década, el área de Europa Central y Oriental y en particular Rusia, han constituido espacios descuidados por la política exterior argentina. Uno podría preguntarse si hay una política exterior hacia la región, entendida como un conjunto de decisiones articuladas en función de objetivos claros definidos por la máxima conducción política de la Cancillería, o si en realidad más bien predomina una combinación de acciones puntuales ante hechos y/o demandas provenientes del contexto externo, con la inercia propia del proceso burocrático rutinario de las tareas diplomáticas típicas. A la primera la podríamos llamar política activa, a la segunda reactiva o inercial.

Factores adicionales, uno tradicional como es la no prioridad de la región en la agenda de política exterior argentina y otro más reciente, como es el insuficiente presupuesto del Ministerio, limitan seriamente las posibilidades de intensificar acciones en áreas no relevantes. Por otra parte, la debilidad de los vínculos entre actores no gubernamentales priva a la relación bilateral de un protagonista crecientemente relevante en las relaciones bilaterales contemporáneas, tales como las aún escasas empresas argentinas que comercian y operan en Europa Central y Oriental y viceversa.

Otro de los aspectos a mencionar es prácticamente el abandono de los intentos por iniciar vínculos interregionales entre la Comunidad de Estados Independientes y el Mercosur. Rusia opta por establecer contactos a título individual con el Mercosur, medida que se concreta en la reunión de diciembre de 2000 en Brasilia. En ese primer contacto formal intercambiaron información sobre la situación económica de los países y las perspectivas de cooperación financiera, económica (commodities y servicios) y técnica.³ En el caso del Mercosur-Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro, sucesivas postergaciones de reuniones prefijadas ejemplifican los serios obstáculos que se presentan.

Finalmente, cabe señalar que una de las políticas que se ha mantenido de manera consistente —el respaldo y participación a las fuerzas de mantenimiento de la paz— encuentra en la región de los Balcanes, un ámbito de aplicación reiterada dados los sucesivos conflictos que allí se presentan.

II) Las acciones externas hacia Rusia.

Durante el período bajo análisis el entonces presidente Menem realizó una visita a Rusia en 1998, que se continuó después con escalas en Ucrania y en

3 Las delegación del Mercosur estuvo encabezada por el Emb. José Graça Lima, Vice-Ministro de Asuntos Exteriores para la Integración, Economía y Comercio de Brasil, país que ejercía la presidencia del Mercosur y el vice-canciller ruso Ivan Ivanov. Comunicado Final de la Primer Reunión Rusia-Mercosur, Brasilia, Ministerio de Asuntos Exteriores, Moscú, 8 de diciembre de 2000.

A fin de evitar confusiones se señalan los nombres de distintos altos funcionarios rusos de apellido Ivanov: el Canciller ruso Igor Ivanov, el vice-canciller Ivan Ivanov y el Director del Consejo Nacional de Seguridad, y actual Ministro de Defensa Serguei Ivanov.

Armenia. ⁴ En ella predominó el afán por estar presente en un escenario aún relevante en la arena política internacional, más que tratar de una misión destinada a reforzar vínculos en distintas áreas específicas. En el plano bilateral, los máximos hacedores de la política exterior argentina no articularon un trabajo de exploración de posibilidades de cooperación ni impulsaron una tarea de fuerte apoyo y presencia en un país complejo, de dimensiones continentales y que atraviesa, sin duda, una transformación por momentos caótica, pero que aún así ofrece numerosas posibilidades. Sin duda la situación rusa dificulta la intensificación de los contactos y la consolidación de emprendimientos, pero ello no alcanza para justificar el escaso nivel del comercio bilateral y la demora en la negociación y ratificación de instrumentos que serían necesarias para otorgar un marco jurídico imprescindible a los contactos de diverso tipo.

Durante los primeros meses de la gestión del Canciller Rodríguez Giavarini se mantuvo la misma línea de desatención hacia Moscú. En este sentido, nada más evidente que el hecho de no designar embajador durante un tiempo prolongado y dejar el manejo de la sede diplomática argentina en manos de un funcionario con rango de consejero. Desde el regreso a Buenos Aires del Embajador Arnoldo Listre en noviembre de 1999, quien fuera designado como representante argentino en Naciones Unidas, y el nombramiento del Embajador Juan Carlos Sánchez Arnau, en septiembre de 2000 pasaron diez meses. Cabe aquí destacar que por el contrario del lado ruso, el nuevo embajador Evgueny Astakhov presentó cartas credenciales inmediatamente después del regreso a su país de su antecesor, D Vladimir Turdiniev.

Este impasse sin duda no fue beneficioso para las relaciones bilaterales y no debe llamar la atención la *molestia* de la diplomacia rusa ante la inacción argentina. A ello se sumó, en abril de 2000, el voto argentino favorable a una resolución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por la que se cuestiona a Rusia por la situación en Chechenia. ⁵ Se atribuye la posición argentina a un compromiso entre los presidentes Lagos y De la Rúa para actuar en igual sentido.

Hacia mediados de este año la Cancillería advierte lo negativo de esta medida y procura revertirla a través de dos decisiones. A la designación del nuevo embajador argentino, a principios de setiembre, le sigue la casi inmediata visita del Canciller a Moscú el 20 y 21 de noviembre de 2000. En esa oportunidad Rodríguez Giavarini señaló la firme voluntad de ambos gobiernos de intensificar la relación y remarcó que “confiamos en que esta nueva etapa se vea realizada con

4 Estos tres casos son analizados en una obra de mi autoría “La Argentina y las Repúblicas Post-Soviéticas. La vinculación bilateral con Rusia, Ucrania, Armenia y el caso de Turkmenistan”, Ediciones CERIR, Rosario, enero de 1999, 191 págs.

5 En la votación Argentina acompañó el voto de la mayoría y el proyecto fue aprobado por 25 votos a favor, 7 en contra y 19 abstenciones. (Res.2000/58) Votaron en contra entre otros: China, Cuba, India, Rusia A favor: ARGENTINA, Canada, Chile, Rep Checa, EEUU, Francia, Noruega, España, El Salvador, Alemania, Italia y Gran Bretaña y se abstuvieron Brasil, Colombia, Japón México, Venezuela entre otros.

la visita del presidente Putin a la Argentina, que constituirá un acontecimiento histórico por tratarse de la primera visita de un Jefe de Estado ruso a nuestros país.”⁶ También mantuvo una reunión de trabajo con su par ruso, Igor Ivanov, en la que se analizaron temas multilaterales y bilaterales de interés mutuo. A ello se suma la firma de un Convenio de asistencia jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa ⁷ y se intercambiaron notas sobre modificaciones al Convenio de Transporte Marítimo de 1974 y sobre la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción y Protección Mutua de Inversiones de 1998.

Como complemento imprescindible de los aspectos políticos de su misión, el canciller apuntó a tratar de dinamizar “el gran potencial comercial existente entre Rusia y Argentina”. ⁸ Para ello, se reunió con el viceministro de Asuntos Agrarios y Alimenticios, Sergei Dankvert, con quien acordó la creación de un grupo de trabajo para incrementar el comercio de productos agropecuarios y disertó ante representantes de la Cámara de Industria y Comercio de Rusia y empresarios rusos y argentinos. También se entrevistó con el gobernador de San Petesburgo, Vladimir Yakovlev, para explorar posibilidades en inversiones e intercambio cultural. En ese encuentro el gobernador ruso recordó la positiva experiencia de la casa de la provincia de Córdoba –actualmente cerrada- establecida unos años atrás en la ciudad rusa conocida como “la ventana hacia Europa” y solicitó se considere la posibilidad de abrir un consulado o una representación comercial.

El avance en una “nueva etapa” en la relación bilateral a la que aludía el canciller Rodríguez Giavarini preveía una rápida continuidad en las negociaciones aún pendientes, que se consolidaría con la misión del canciller Ivanov a Buenos Aires en marzo de 2001, oportunidad en la que se podría definir la visita del presidente Putin a nuestro país. Sin embargo, la suspensión *sine die* del viaje del canciller ruso,⁹ privó de un elemento valioso a la continuidad e impulso del vínculo bilateral.

Una modificación importante de la actitud argentina hacia Rusia se manifestó en el cambio de posición adoptada por el gobierno en relación a la sostenida en el 2000, en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en oportunidad en la que se trató la situación de los derechos humanos en Cheche-

6 Discurso de Canciller Rodríguez Giavarini, Op. Cit.

7 A su vez, la entrevista mantenida con el Ministro de Justicia Yuri Chaika sirvió de marco para la firma del Acuerdo de Cooperación jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa. El Canciller Rodríguez Giavarini disertó en la Academia Diplomática sobre los aspectos de la política exterior argentina, su proyección internacional y el Mercosur.

8 “Rodríguez Giavarini instó a explotar al máximo el potencial comercial existente entre la Argentina y Rusia”, Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 20 de noviembre de 2000.

9 Las razones esgrimidas por la diplomacia rusa para posponer la misión de Ivanov en Argentina, Brasil y Chile aludían a problemas de agenda en función de su necesaria presencia en la cumbre de Irusk entre el presidente Putin y el entonces Primer Ministro Mori de Japón que se celebró el 25 de marzo de 2001.

nia. A diferencia del año anterior nuestro país se abstuvo frente al proyecto de resolución que fue aprobado por 22 votos a favor, 12 en contra y 19 abstenciones.¹⁰ El cambio de voto argentino podría explicarse por el desarrollo del proceso de negociación de este año en la Comisión.¹¹ Pero también podría entenderse que si el año pasado se actuó votando coordinadamente con Chile, este año la ausencia de dicho país en la Comisión, liberó a la Argentina –o mejor aún a su presidente- de un compromiso asumido en aquella ocasión.

Aunque este análisis aborda las acciones externas de la Argentina hacia Rusia, también resulta conveniente considerar cómo es percibida América Latina en general, y nuestro país en particular, en la política exterior rusa. Esta señala la necesidad de otorgar una mayor importancia a la región –que, aunque con variantes, es percibida en primer lugar como un conjunto- a partir de mediados de los 90', basándose en dos elementos. El primero es discursivo y se vincula con la mención que de la región se hace en el Concepto de Política Exterior aprobado por el presidente Putin en junio del 2000. El segundo es fáctico y refiere a la misión del entonces canciller Primakov a varios países de la región, como México, Venezuela, Brasil, Argentina, Colombia, Costa Rica y Cuba entre mayo de 1996 y noviembre de 1997. En este marco se realiza la visita a varios países latinoamericanos, incluida la Argentina, de una de las máximas autoridades de Rusia. El Presidente del Consejo de la Federación de Rusia D. Egor Stroyev visitó Buenos Aires en mayo de 2000, oportunidad en la que se firmó el Convenio de Cooperación entre los Organismos Legislativos de Rusia y Argentina.¹²

Para ponderar convenientemente el desarrollo de las **relaciones económicas bilaterales**, durante el período me parece importante combinar ciertos acontecimientos auspiciosos, conjuntamente con otros negativos. Entre los positivos cabe destacar la presencia importante del empresariado argentino en la feria que se realiza anualmente en San Petesburgo para promoción de productos

10 La discriminación de los votos fue la siguiente:

A favor: Bélgica, Canadá, República Checa, Francia, Alemania, Guatemala, Italia, Latvia, Mauricio, México, Niger, Noruega, Pakistán, Polonia, Portugal, Qatar, Rumania, Arabia Saudita, Sudáfrica, España, Reino Unido y Estados Unidos.

En contra: Burundi, China, Cuba, India, Kenya, Liberia, Libia, Madagascar, Nigeria, Federación Rusa, Venezuela y Vietnam.

Abstenciones: ARGENTINA, Argelia, Brasil, Camerún, Colombia, Costa Rica, Congo, Ecuador, Indonesia, Japón, Malasia, Perú, Corea, Senegal, Swazilandia, Siria, Tailandia, Uruguay y Zambia.

11 La Comisión estuvo muy cerca de alcanzar el consenso necesario para emitir un comunicado unánime para lo cual los rusos según sus propias declaraciones habían realizado compromisos/concesiones, la posición norteamericana fue la que impidió esto y condujo a una votación dividida.

12 También se entrevistó con el Presidente De la Rúa, con el Presidente Provisional del Senado José Genoud y conversó con el Presidente de la Cámara de Diputados Rafael Pascual y mantuvo un almuerzo de trabajo con empresarios en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y visitas a unidades agroindustriales de la provincia de Buenos Aires. Posteriormente se firmó un Convenio de Cooperación Económica entre el Gobierno de la Región de Oriol y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

y maquinaria para la industria alimentaria (Prodexpo) en la edición de 2001, la primera venta de pollos argentinos ¹³ y el reciente ingreso de vinos finos.

También vale recordar que en junio de 1998 se celebró en Moscú la III Reunión de la Comisión Intergubernamental argentino-rusa de cooperación económico-comercial y científico-tecnológica¹⁴.

En cambio entre los elementos negativos hay que mencionar la reiterada postergación de la IV Reunión de la Comisión Intergubernamental argentino-rusa.¹⁵

Frecuentemente los proyectos acordados entre las provincias argentinas y Rusia, o con algunas de sus regiones, no alcanzan a implementarse en su totalidad. Entre los más recientes y auspiciosos puede señalarse el acuerdo entre la Representación Comercial de la Federación de Rusia y el gobierno provincial de Salta.¹⁶

Rusia sigue siendo el socio comercial más importante en Europa Central y Oriental, pero en términos de montos para las exportaciones argentinas se equipara con lo que son hoy países como Portugal, Irán, Pakistán o Colombia. Incluso como puede apreciarse en el cuadro siguiente en los últimos tres años nuestra balanza se tornó deficitaria aunque por cifras pequeñas. Esta situación requiere de acciones específicas sostenidas para transformar potencialidades en hechos concretos. El respaldo político continuado a iniciativas de funcionarios y del sector privado, es imprescindible y sólo puede contarse con él, si existe la convicción previa en la necesidad de apuntar en esa dirección.

Cuadro 1. Balanza Comercial de Argentina con Rusia (en millones de u\$s)

<i>Año</i>	<i>Exportación</i>	<i>Importación</i>	<i>Saldo</i>	<i>Total</i>
1995	90.2	85.6	4.6	175.8
1996	152.2	96.7	55.5	248.9
1997	211.5	128.6	82.8	340.1
1998	155.3	177.3	- 22.0	332.6
1999	150,5	173,2	- 22,8	323,7
2000	103,2	113,0	- 9,7	216,7

13 Esta venta y la primera venta de té a Kasajstán le valieron a la empresa Surte SA. ser merecedora del premio de la Fundación Export.Ar 98.

14 En esta oportunidad se concretó el Memorandum de Entendimiento para la cooperación entre la región rusa de Perm y la Provincia de Santa Fe, se están realizando trabajos preparatorios para la elaboración de los Convenios de Cooperación entre la región de Irkutsk y la provincia de Misiones y entre la región de Ivanovo y la provincia del Chaco.

15 Una de las primeras fechas tentativas para celebrarla fue octubre de 1999, al momento de escribir la versión final de este capítulo se la anunció para octubre de 2001. En este caso las postergaciones tuvieron más que ver con problemas del lado ruso que del lado argentino.

16 El gobernador de Salta Juan Carlos Romero encabezó una misión empresarial que visitó Moscú y Chebialsinsk entre el 10 y el 18 de octubre. El gobernador Romero fue recibido en audiencia por el Presidente del Consejo de la Federación Egor Stroyev, por el Viceministro de Desarrollo Económico y Comercio, Sr. Piskoppel y por el gobernador de Cheliabinsk, Sr. Sumin. En Cheliabinsk, el gobernador de Salta y su delegación visitaron plantas productoras de tabaco, de vino y de maquinaria pesada.

Cuadro 2. Principales Exportaciones e importaciones hacia y desde Rusia.

EXPORTACIONES 1999			IMPORTACIONES 1999		
	Descripción	U\$\$ millones	Descripción	U\$\$ millones	
15	Aceite de girasol refinado	35.8	31	Fosfato diamónico	48.645,6
15	Aceite de girasol en bruto	30.6	27	Gas oil	41.424,2
08	Limonas	14.3	31	Fosfato monoamónico	25.821,7
08	Manzanas	10.9	31	Urea	19.986,7
17	Azúcar de caña en bruto	7.2	31	Fosfato diamónico c/arsénico	7.947,5
08	Naranjas	6.4	31	Nitrato de amonio	4.880,8
08	Peras	5.5	72	Palanquilla de hierro	3.884,4
09	Te negro	2.7	28	Uranio natural	2.185
TOTAL EXPORTADO		150,5	TOTAL IMPORTADO		173,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo. (INDEC)

III) Las relaciones bilaterales con los países de Europa Central y Oriental, más allá de Rusia.

En el capítulo que analizaba el período 1994-1997, diferencié en el conjunto de países de Europa Central y Oriental, tres grupos según el nivel de desarrollo de los vínculos con la Argentina .

El primero, que incluía a **República Checa, Rusia, Polonia, Hungría, Rumania y Bulgaria**, reunía a aquellos con los que existían relaciones diplomáticas de larga trayectoria, en los dos primeros casos con la configuración estatal precedente -Checoslovaquia y Unión Soviética-, y con los que las relaciones alcanzaban un respetable nivel de desarrollo.

El segundo grupo comprendía a **Ucrania, Croacia, Armenia**, países que inauguraban un nuevo período de vida independiente, y en cuyos casos consideré que, factores como la existencia de colectividades de esos orígenes en nuestro país, junto con avances concretos en al menos algunas áreas de cuestiones, los diferenciaban de los otros dos grupos.

El **último grupo** reúne a un conjunto numeroso y heterogéneo de actores involucrados, con los que la Argentina mantiene relaciones diplomáticas, pero cuyo desarrollo es escaso y en algunos casos sólo formal.

El perfil que han tenido los vínculos políticos hacia estos países en el período 1998-2000 parece reducirse a encuentros del máximo nivel político en ocasión de destacables eventos multilaterales, importantes desde el punto de vista del necesario contacto de las máximas autoridades del país con sus pares, pero de menor impacto en relación a la intensificación de las relaciones bilaterales. Así, el presidente De la Rúa mantuvo reuniones con varios de sus pares del área, el presidente rumano Emil Constantinescu¹⁷, el presidente checo Vaclav Havel, y

17 El 20 de diciembre de 2000, asumió sus funciones el nuevo presidente de Rumania Ion Iliescu, quien durante su primer mandato presidencial había visitado Argentina en 1993.

el nuevo presidente húngaro Ferenc Madl,¹⁸ en ocasión de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas en setiembre de 2000. A fines de enero de 2000, en ocasión del Foro Económico Mundial de Davos, el presidente argentino se entrevistó con su colega polaco, el Presidente Aleksander Kwasniewski, oportunidad en la que éste le reiteró la invitación a visitar Polonia que le extendiera en diciembre de 1999.¹⁹

De manera similar, el canciller argentino dialogó con el Canciller de la República de Hungría D. Janos Martonyi en la ciudad de Varsovia, en el ámbito de la Conferencia Ministerial "Hacia una Comunidad de Democracias" que se desarrolló en esa ciudad en junio de 2000.²⁰ En este marco el canciller también sostuvo entrevistas bilaterales con su entonces par polaco, D. Bronislaw Geremek, con el Canciller de la República Checa D. Jan Kavan, así como con sus colegas de Ucrania, Boris Tarasiuk y de Azerbaiján, Vilayat Guliev.

En otro evento internacional relevante como fue la Cumbre del Holocausto realizada en Estocolmo en enero de 2000, el mandatario argentino se reunió con su colega eslovaco Rudolf Schuster.

Respecto a las acciones más destacables en relación con el primer grupo de países, debe mencionarse la visita oficial de Rodríguez Giavarini a **Hungría**, donde volvió a reunirse con su par húngaro. En dicho encuentro se analizaron aspectos vinculados al fortalecimiento de la relación económica bilateral y en asociación con vistas a terceros mercados y países, habiéndose acordado la creación de grupos de expertos de ambos Ministerios para la identificación de áreas y nichos de oportunidades recíprocas, preferentemente adicionales a los tradicionales. Se analizaron asimismo los mecanismos para incrementar y diversificar la cooperación científico-tecnológica y las relaciones culturales entre ambas países. En el caso de Hungría se observa continuas visitas de funcionarios para tratar una amplia gama de temas: culturales, turismo, agricultura y ganadería.²¹ Por su parte, entre los acuerdos suscriptos en el período corresponde señalar el de cooperación científico técnica a desarrollarse durante el año 2000 entre la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva de Argentina y el Departamento de Investigaciones y Desarrollo del Ministerio de Educación húngaro, el "Acuerdo de Cooperación en Materia de Sanidad Animal" y el "Acuerdo de

18 El presidente húngaro asumió su cargo el 9 de agosto de 2000.

19 El 8 de octubre de 1999 el Presidente Kwasniewski fue reelecto por un nuevo mandato de cinco años.

20 Simultáneamente se realizó en la capital polaca el "Foro de la Democracia", al que asistieron diversas personalidades, entre las que se contó al ex presidente argentino, Dr. Raúl Alfonsín.

21 El Canciller sostuvo asimismo reuniones de trabajo con el Señor Presidente de la República Dr. Ferenc Madl, el Ministro de Asuntos Económicos D. Gyorgy Matolcsy y el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Parlamento Húngaro Dr. Istvan Szent-Ivanyi. El Canciller realizó asimismo una disertación sobre temas económicos bilaterales y el MERCOSUR ante el pleno del Foro de Presidentes de las Cámaras de Comercio de los países miembros de la "Iniciativa Centro Europea" y empresarios húngaros.

Cooperación en Materia de Turismo entre la República Argentina y la República de Hungría".²²

En lo referente a **Polonia** se reunió en Buenos Aires la Comisión Mixta Argentino-Polaca en junio de 1999 ²³ y se realizaron varias visitas como la del entonces Ministro del Interior Corach en abril y la de su par Tomaszewski a Buenos Aires en agosto de 1999. En esta ocasión, ambos funcionarios firmaron un comunicado en el cual declararon su deseo de que ambos gobiernos suscriban un Convenio de Lucha contra el Crimen Organizado basándose en el Memorándum de Acuerdo entre el Ministro del Interior de la República Argentina y el Ministro de Asuntos Interiores y de Administración de la República de Polonia, firmado en Varsovia en ocasión del viaje de Corach y de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 1 sobre la Cooperación en la Lucha contra la Delincuencia Organizada y el Comercio Ilegal de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas.²⁴

Otro paso auspicioso es la realización de la primer Reunión de Consultas Políticas entre las Cancillerías de los dos países, en noviembre de 2000 en el marco del Memorandum de Entendimiento sobre Consultas y Cooperación Política suscripto cinco años antes.

22 En febrero de 1999 visitó nuestro país el Secretario de Estado Administrativo del Ministerio de Hacienda de Hungría, Csaba Laszlo y el Dr. Oscar Sbarra Mitre, Director de la Biblioteca Nacional, visitó Hungría y suscribió un Convenio de Cooperación con la Biblioteca Nacional húngara. En mayo nos visitaron legisladores de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso húngaro, encabezados por su Presidente, István Szent-Ivanyi, quienes mantuvieron reuniones con sus pares argentinos también en mayo visitó Buenos Aires el Ministro de Economía de Hungría, Attila Chikán, quien se entrevistó con diversos funcionarios del área económica.

23 La delegación argentina fue presidida por el Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales, Embajador Eduardo Sados. La delegación polaca fue presidida por el Subsecretario del Estado en el Ministerio de Economía, Bernard Blaszyk. Las partes destacaron la importancia del desarrollo de la cooperación regional entre ambos países, en particular la existente entre la Provincia de Misiones y la Provincia de Podkarpacie, cuyos representantes participaron en la Reunión de la Comisión Mixta. También se puso de relieve el importante rol de los representantes de los círculos empresariales de ambos países en las labores de la Comisión Mixta y el papel preponderante que ambos sectores privados tendrán en el futuro de la relación bilateral.

24 Respondiendo a una invitación formulada por el Prof. Adam Zielinski del Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles, el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, Jorge Luis Maiorano, visitó Polonia entre el 12 y el 15 de mayo. El 22 de noviembre visitó la Argentina el Sr. Mariscal de la Dieta (Presidente de la Cámara de Diputados), D. Maciej Plazynski, quien fue recibido por el Sr. Presidente Provisional del H. Senado, D. Mario Losada, y por el Sr. Presidente de la H. Cámara de Diputados, D. Rafael Pascual.

En tanto con la **República Checa** también se han concretado una serie de visitas y acuerdos ²⁵. Sin embargo, resta contar con la presencia en Praga de una figura de máximo nivel político, dado que como se señaló no se realizó ni la visita presidencial ni la del canciller.

También en lo que respecta a **Rumania** ²⁶ debe destacarse el encuentro ya mencionado entre el presidente de este país y el presidente De la Rúa en la Cumbre del Milenio, en la que ambos coincidieron en la necesidad de encontrar mecanismos para lograr un mayor acercamiento. El Presidente Constatinescu sostuvo que Rumania puede ser un puente de entrada a Europa Central, los Balcanes y el Cáucaso, contando para ello con un puerto de gran envergadura como es el de Constanza. También expresó su satisfacción por el hecho de que ambos países tenían una estrategia de acción coincidente en política exterior, señalando que Argentina podía ser centro de distribución de productos rumanos y de su zona de influencia, manifestando asimismo que había que enviar sin demora expertos comerciales que con el apoyo de funcionarios diplomáticos estudiarán las distintas áreas, así como las posibles acciones a seguir. Uno de los ejemplos mencionados en el marco de la cooperación bilateral entre dos países de características similares en cuanto a su producción agropecuaria, se vincula a la exportación argentina de semillas de girasol, que previo procesamiento en Rumania son vendidas en el mercado de la Unión Europea. ²⁷ Además, se celebró la Reunión de la Comisión Mixta económica argentino-rumana, con la participación de empresarios de ambos países en abril de 1999 en Buenos Aires. En junio visitó la Argentina el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Rumania, Víctor Bostinaru, quién mantuvo entrevistas con sus pares del Congreso de la Nación. En el mes de agosto, lo hizo el Ministro de

25 Entre las visitas a nuestro país de funcionarios checos pueden mencionarse: la de Ivo Matěh, Jefe de la Oficina de la Presidencia, la Directora General del Departamento de las Américas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ivana Hlavsova, la delegación de la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Diputados del Parlamento, el Viceministro de Industria y Comercio de la República Checa, D. Vaclav Petricek. Del lado argentino una delegación de diputados se reunió con sus pares checos en Praga en setiembre de 1999.

Entre los acuerdos suscriptos cabe mencionar el "Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Checa sobre la supresión de visados en pasaportes comunes", que entró en vigor el 1º de enero del 2000, el "Acuerdo de Cooperación Económico-Comercial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Checa" (suscripto en Praga en diciembre de 1999). En tanto están en proceso de negociación un Programa de Cooperación Cultural y Educativa, un acuerdo sobre "cielos abiertos" para carga aérea, un Acuerdo Intergubernamental de Cooperación Científica - Tecnológica y un Acuerdo para la Cooperación en materia de cuarentena vegetal y protección de plantas.

26 En enero de 2000 se designó como nuevo primer ministro de Rumania a D. Mugur Isarescu y Petre Roman asumió como canciller.

27 Disertación del Embajador de Rumania, D. Cristian Lazarescu, "Problemas de continuidad en el diálogo Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro y Mercosur y la justificación de las relaciones argentino-rumanas", Seminario "Del Mar Negro al Atlántico Sur. Cooperación Económica del Mar Negro-Mercosur", Instituto de Política Exterior, Fundación Novum Millenium, Buenos Aires, 1 y 2 de junio de 2000.

Cultura de Rumania, Ion Caramitru, quién se reunió con funcionarios argentinos. También se suscribieron varios acuerdos y se analizan nuevos proyectos.²⁸

En el caso de **Bulgaria** las acciones más destacadas tuvieron que ver con la presentación de propuestas y proyectos en materia de cooperación en diversas áreas, que se suscribieron en oportunidad de la visita a Buenos Aires de la Ministra de Asuntos Exteriores, Nadezhda Mhailova en julio de 2000.²⁹ También llegó al país el Ministro de Agricultura, Bosques y Reforma Agraria, Ventsislav Varbanov, para asistir a la 114^a. Exposición Internacional de Agricultura, Ganadería e Industria a invitación de la Sociedad Rural Argentina en julio de 2000. Cabe mencionar el especial énfasis que Bulgaria pone en avanzar en contactos a nivel regional, entre el Mercosur y la Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro.

Dentro del **segundo grupo de países** haré referencia a los casos de **Ucrania**³⁰, **Armenia** y **Croacia**. El primer caso, se destaca porque constituye el único entre las repúblicas pos-soviéticas, con excepción de Moscú, donde la Argentina estableció una sede diplomática en junio de 1993 y por las intensa actividad bilateral desplegada desde entonces, en especial del lado ucranio. Del lado argentino durante el breve período bajo análisis, cabe destacar la visita del entonces presidente Menem a Ucrania en julio de 1998³¹, en tanto del lado ucrania-

28 Se suscribieron convenios tales como el "Convenio de Cooperación Cultural y Educativa" (24 noviembre 1999), el "Protocolo de Hermanamiento entre el Puerto de Buenos Aires y el Puerto de Constanza", (julio 1999), el "Programa de Cooperación entre la Comisión Nacional de Energía Atómica de la República Argentina y la Comisión Nacional para el Control de las Actividades Nucleares de Rumania.

Un proyecto de Acuerdo Intergubernamental de Cooperación Científica - Tecnológica, quedó a estudio en Bucarest y a consideración de la Secretaría de Turismo de la Nación la contrapropuesta rumana sobre el acuerdo de Cooperación en Materia de Turismo.

29 Los acuerdos de cooperación versan sobre Turismo, en materia de usos pacíficos de la energía nuclear y Cooperación Científica y Tecnológica.

30 El 19 de marzo de 1999, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ucrania informó a la representación diplomática argentina en Kiev, sobre la creación en el Parlamento de Ucrania de un grupo parlamentario para el estrechamiento de vínculos con sus pares argentinos. El mismo está presidido por la Diputada Valentina Adreevna Goshovska, representante del Partido "Independiente".

31 En esa oportunidad los presidentes suscribieron tres acuerdos: el de Paz y Amistad, el de Protección de Inversiones y el Acuerdo en materia de Cooperación Científica y Técnica", ratificado en febrero de 2001.

no se efectuó la visita del Canciller Boris Tarasiuk hacia fines de abril de 1999.³² Un nuevo encuentro presidencial, esta vez entre De la Rúa y Kuchma, se realizó en la sede de las Naciones Unidas, en ocasión de la cumbre del Milenio, oportunidad en la que ambos presidentes procedieron a intercambiar los instrumentos de ratificación del tratado entre la República Argentina y Ucrania sobre relaciones de amistad y cooperación, suscripto en Kiev en 1998. También, ambos países coincidieron en el año 2000 como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, posición que ambos habían respaldado recíprocamente.

Además, en otros ámbitos se producen visitas mutuas destinadas a explorar o iniciar intercambios.³³ Por ejemplo, en mayo de 2001 una delegación de la

32 Asimismo participó de la visita un selecto grupo de empresarios ucranios, quienes llegaron al país con el objeto de tomar contacto directo con el sector empresarial argentino y poder analizar en forma directa la profundización de las ya importantes relaciones económico-comerciales entre ambos países.

A nivel bilateral, se firmaron los siguientes Convenios de Cooperación:

- Programa de Cooperación Cultural y Educativa para los Años 1999-2000.

- Acuerdo entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de Ucrania sobre la Autorización para Desempeñar Tareas Remuneradas a los Familiares a Cargo del Personal de las Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares, acreditados como tales ante el estado receptor.

- Acuerdo de Cooperación en Materia Agroindustrial entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de Ucrania.

- Convenio de Cooperación entre la República Argentina y Ucrania en materia de Sanidad Animal.

El 29 de abril, la delegación de empresarios que acompañó al Ministro Tarasiuk, participó de un "Seminario Empresarial Económico-Comercial" organizado por la Cancillería argentina, la Cámara Argentina de Comercio y la Embajada de Ucrania en nuestro país.

33 En 1999 visitó la Argentina el Comandante de la Guardia Nacional de Ucrania, Teniente General de ese cuerpo D. Oleksander Chapovsky. Durante la misma se firmó el "Protocolo preliminar al Acuerdo definitivo suscripto entre el Comandante en Jefe de la Guardia Nacional de Ucrania y el Director Nacional de Gendarmería Nacional Argentina". Ello facilitará el estudio y negociación de un Acuerdo de Cooperación entre ambas fuerzas en orden a un intercambio de experiencias y conocimientos. A invitación del Comandante en Jefe de la Guardia Nacional de Ucrania, el Comandante General de la Gendarmería Nacional Argentina D. Timar Musumeci realizó una visita a Ucrania entre el 27 de septiembre y el 2 de octubre de 1999. Durante la misma el alto oficial argentino recorrió diversas unidades de la Guardia Nacional de Ucrania y firmó un acuerdo de cooperación entre ambos cuerpos.

El mismo año el Director de la Oficina de Relaciones Internacionales de la CONEA, Dr. Lavallo efectuó una visita a Ucrania manteniendo entrevistas con distintas autoridades vinculadas a la industria nuclear. Como resultado de la misma se coincidió con las autoridades ucranias en la conveniencia de una colaboración a largo y mediano plazo, mediante el intercambio de expertos. Dicho intercambio podría ser anual, con sendas estadías de una o dos semanas en cada país.

En marzo de 2000 el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares, Horacio Chiguizola se entrevistó con el primer viceministro de Relaciones Exteriores Olexandr Chalvi en Buenos Aires.

En el área de la cooperación científico-tecnológica y con financiación proveniente del FO-AR se han implementado ya 15 proyectos y está muy próximo a concretarse el décimo-sexto.

CONAE viajó a Kiev para familiarizarse con las empresas ucranias espaciales y productoras de cohetes y visitó el centro que la agencia espacial ucrania tiene en Dnipropetrovsk.³⁴

En este caso el comercio bilateral había ascendido en 1998 a alrededor de los 80 millones de dólares, pero a partir de entonces se produjo un fuerte descenso. Existe interés de empresas ucranias en la provisión de material rodante ferroviario, de turbinas para Yaciretá, en el sector minero y en las licitaciones referidas a la ampliación de la red de Subterráneos de Buenos Aires (infraestructura, provisión de locomotoras y vagones). En el marco del Programa de Inmigración para Europa Central y Oriental, vigente desde 1994 Ucrania continua como el país de origen, de la mayor cantidad de inmigrantes que llegan a la Argentina.³⁵

En el caso de **Armenia** las relaciones bilaterales se han continuado desarrollando de manera concentrada en el plano político. La muestra más clara de ello es la visita del entonces presidente Menem a Armenia en 1998.³⁶ Por su parte, el presidente De la Rúa mantuvo al inicio de su gestión una reunión con su par armenio, Robert Kocharian, en oportunidad de la realización del foro de Davos. En mayo de 2000 el canciller armenio, Vartán Oskanian, visitó Buenos Aires y se reunió con Rodríguez Giavarini y el presidente De la Rúa.³⁷

Entre las cuestiones pendientes presentes en la agenda bilateral se encuentra la posible apertura de una sede diplomática en Erevan. Armenia cuenta

34 "Argentina shows interest in Ukraine's Space Industry", Kyiv, May 7, Servicio noticioso "Intelnews" sobre visita delegación CONAE.

35 El Convenio de Migración entre la República Argentina y Ucrania. fue firmado en ocasión de la visita del Canciller Tarasiúk a Buenos Aires en abril de 1999. El tratamiento especial para los inmigrantes de Europa Central y Oriental se prorroga anualmente, en la res 1860/2000 se restringe el origen a Federación de Rusia y Ucrania.

36 Menem fue el primer mandatario latinoamericano que visitó Armenia, oportunidad en que se suscribieron cinco documentos: una Declaración conjunta sobre las bases de las relaciones de amistad entre ambos países y cuatro acuerdos: sobre supresión de visas a pasaportes diplomáticos, de Cooperación Educativa y Cultural, Interinstitucional sobre Cooperación en el sector salud y de Cooperación en los usos Pacíficos de la Energía Nuclear (aprobado por Armenia el 22 de abril de 1999, hasta fines de 2000 no había sido aprobado por la Argentina pero se contaba con un pronunciamientos favorable de la Cancillería para su ratificación, que se estima se hará en 2001). En esa oportunidad también se firmó el "Acuerdo Interinstitucional sobre Cooperación en el Sector Salud entre el Ministerio de Salud de la República de Armenia y el Ministerio de Salud y Acción Social de la República Argentina".

37 Durante su permanencia en la Argentina, el Canciller de Armenia, mantuvo también una entrevista con el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Dr. Eduardo Menem, y fue recibido por el Sr. Jefe de Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, Dr. Enrique Olivera, con quien suscribió, el día 18 de mayo, un "Convenio de Amistad y Cooperación entre la Ciudad de Buenos Aires y la Ciudad de Ereván", y presidieron la presentación del libro "Armenia: una cultura milenaria en Argentina".

con su representación en nuestro país desde 1993 y reiteradamente señala su interés en contar con una medida recíproca. Hasta ahora, la cancillería ha aludido a razones presupuestarias para postergar una decisión en este sentido.³⁸

Pero existen otros temas aún más sensibles que constituyen prioridades de la propia política exterior armenia y repercuten en la política argentina. Cabe recordar que Armenia defiende dos causas nacionales de carácter irrenunciable: la búsqueda del reconocimiento del Genocidio Armenio y la reivindicación del Nagorno-Karabaj.³⁹ Para ello tanto el gobierno como la diáspora buscan tenazmente obtener respaldo internacional. El reconocimiento del genocidio por parte de la Asamblea Nacional de Francia a principios de 2001,⁴⁰ y el actual tratamiento de esta cuestión en varios parlamentos del mundo,⁴¹ lleva a plantear como actuará el gobierno argentino —ejecutivo y legislativo— ante la eventual movilización en torno a la cuestión, por parte de la colectividad armenia local. En función de antecedentes nacionales como el veto del PEN en 1995 a la declaración del 24 de abril como “Día de repudio y lucha contra la discriminación del hombre por el hombre”⁴² y de las dificultades que se observan en otros países para que los ejecutivos respalden incluso iniciativas de reconocimiento parlamentario, se podría conjeturar que el gobierno nacional, en clara continuidad con la etapa Menem, no realizará tal acto de reconocimiento, que significaría un quiebre o un serio deterioro de las relaciones con Turquía. La figura del Embajador Marcelo Despouy como representante especial de los derechos humanos de la Cancillería argentina, además recientemente designado presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,⁴³ quien en 1985 impulsó el recono-

38 Puede resultar incomprensible que Armenia que es un país de escasos recursos pueda sostener una sede diplomática en Buenos Aires y Argentina no lo haga. Sin embargo es precisamente la relevancia que Argentina tiene para Armenia especialmente en razón de la importante y próspera colectividad de ese origen establecida en el país, lo que hace necesaria esta presencia, además de la propia contribución económica que ella le brinda.

39 Nagorno-Karabaj, constituía un enclave territorial en Azerbaijan habitado mayoritariamente por armenios. En setiembre de 1991 se proclamó estado independiente y venció militarmente a los azeríes expulsándolos de Karabaj y ocupó una parte importante de territorio azerí que le permite tener contacto territorial con Armenia. Ningún estado ha reconocido de jure su existencia como tal, ni siquiera Armenia. Pero de hecho esta última y la diáspora han contribuido al triunfo y a la reconstrucción de la región. Nada más significativo del vínculo que los une que el hecho que el actual presidente armenio, fue el primer presidente de la autoproclamada República de Nagorno-Karabaj.

40 El genocidio fue reconocido por la Asamblea Nacional y promulgado por el presidente Chirac (Ley Nro. 611 del 18 de enero de 2001). Turquía prohibió a las compañías francesas Alcatel Spàce Industries y Matra Marconi Space presentarse a licitaciones en su país por el término de un año.

41 Por ejemplo los parlamentos suizo y alemán.

42 En esa fecha se conmemora el genocidio armenio. Cabe recordar que este proyecto del poder legislativo fue aprobado por unanimidad por las dos cámaras y que fue impulsado por la entonces diputada radical Elsa Kelly, actualmente Embajadora ante el gobierno de Italia y por el entonces diputado radical Carlos Becerra, quien en la actualidad se desempeña como Director de la Secretaría de Inteligencia del Estado.

43 Esta designación rige desde 19 de marzo de 2001 y es por un año.

cimiento de este hecho por esta misma comisión, no bastaría para impedir un eventual nuevo veto presidencial.

Las relaciones con **Croacia** habían tenido un dinámico desarrollo desde su inicio a punto tal que las máximas figuras políticas del país, incluido el entonces presidente Tujman, habían visitado Buenos Aires en dos ocasiones. A partir de 1997 año en que se celebraron consultas políticas, dos hechos de extrema sensibilidad que se hicieron públicos complicaron la relación bilateral e implicaron un más que necesario *impasse*. El primero tuvo que ver con la situación de inmigrantes croatas acusados de colaboracionistas con el régimen pro-nazi que gobernó al país en la Segunda Guerra Mundial.⁴⁴ El segundo —el inicio del proceso judicial originado en la venta ilegal de armas argentinas a Croacia en momentos que sufría un embargo de Naciones Unidas— constituyó, por sus posteriores implicancias, uno de los hechos más impactantes en la historia política argentina y un claro ejemplo autóctono de la tan criticada política de doble standard practicada por las grandes potencias. Mientras el gobierno argentino hacía de su política de participación en fuerzas de paz, una decisión generadora de consenso y prestigio interno y externo, practicaba la violación de un embargo impuesto por Naciones Unidas —al que formalmente adhería— como mecanismo para impulsar la paz en los Balcanes. Existiría una tercer cuestión vinculada a la muerte en combate de tres argentinos en 1991 integrando las fuerzas croatas, hecho que según versiones periodísticas originó gestiones reservadas de la Cancillería para indagar sobre alrededor de 300 voluntarios argentinos que habría recibido entrenamiento en Villa Alpina, Córdoba.⁴⁵

El cambio de gobierno que se produce, tanto en Argentina hacia fines de 1999, como en Croacia a principios de 2000, llevaría a un paulatino descongelamiento de la relación, evidenciada en la presencia del canciller croata Tonino Pícula en Argentina en junio de 2001.

Dentro del heterogéneo **tercer grupo**, puede distinguirse algunos rasgos comunes en relación a nuestros vínculos aún reconociendo diferencia de mati-

44 El ciudadano argentino Dinko Sakic, después de ser descubierto por una investigación periodística, fue extraditado a Croacia en 1998 y condenado a pena máxima de prisión como criminal de guerra. Su esposa, Nada Luburic, acusada por crímenes similares fue extraditada en noviembre de 1998. En cambio Mirko Eterovic logró huir del país en julio de 1999. Versiones periodísticas señalaban en el año 2001 la conexión entre Sakic y el contrabando de armas argentinas a Croacia.

45 Esta información transmitida en cables secretos de la Embajada argentina en Belgrado fueron investigados oportunamente por la SIDE. Algunos de esos cables son analizados actualmente por el juez federal Jorge Urso y el fiscal Carlos Stornelli en la causa por la venta ilegal de armas a Ecuador y Croacia. Esta misma fuente también confirma la condecoración post mortem que el presidente croata Franco Tujman entregó a la madre de Andrés Pavlinsek uno de los combatientes caído en la guerra, durante una de las visitas que hizo a Buenos Aires.

SANTORO, Daniel; GUAJARDO, Carlos, Informe Especial. "Argentinos en la guerra civil de la exYugoslavia: un episodio que se mantuvo en silencio", Diario Clarín, Domingo 15 de agosto de 1999.

ces. Muchos de ellos son países en los que se desarrollan procesos políticos complejos, en algunos casos enfrentan conflictos armados o las recientes secuelas de ellos, o cuyas reformas políticas y económicas no se han impulsado. Conviene entonces analizarlos agrupados en subregiones. Las relaciones bilaterales de la Argentina con los **países balcánicos**, se ven condicionadas por la difícil situación interna de la gran mayoría. En este sentido una nueva crisis regional –la de Kosovo– tiene un impacto directo en el período bajo análisis (1997-2000) condicionando los vínculos argentinos con los países involucrados.

En el caso de **Yugoslavia** el gobierno argentino promovió oficialmente una rápida reactivación del diálogo a partir de los acuerdos de Dayton, que se reflejó en la visita efectuada por una delegación presidida por el entonces Subsecretario de Política Exterior, Embajador Guillermo González y la designación de un Embajador como titular de nuestra representación diplomática en Belgrado. Pero la irrupción del conflicto de Kosovo y la posterior crisis política de Serbia, abrieron un *impasse* en la reconstitución de las relaciones. Ante la crisis de Kosovo, y el bombardeo de la OTAN a Yugoslavia en marzo de 1999, el gobierno argentino fijó su posición reiterando la urgente necesidad de dar estricto cumplimiento de las Resoluciones 1160 (1998) y 1199 (1998) del Consejo de Seguridad, en las que se condenaron, entre otros, los abusos humanitarios sufridos por la minoría albanesa. También remarcó la necesidad de dentro de un marco basado en el respeto de los derechos humanos y de los principios de integridad territorial y soberanía de la República Federal de Yugoslavia, otorgar una mayor autonomía para Kosovo y garantizar la protección de las minorías. La Argentina mantuvo su representación diplomática en Belgrado como muestra de su voluntad política para mantener canales de diálogo con las autoridades yugoslavas, pero a medida que aumentó la tensión, nuestra representación se limitó a sus funciones más básicas de información y atención a ciudadanos argentinos. Frente a los sucesos en Kosovo nuestro país envió asistencia humanitaria⁴⁶ y participó en las operaciones tanto a cargo de la OTAN como de las Naciones Unidas. Con la celebración de las elecciones libres en setiembre de 2000 y el reemplazo de Milošević por el nuevo presidente Vojislav Kostunica, pareciera abrirse una nueva eta-

46 La Argentina donó un millón de dólares, en concepto de ayuda alimentaria, en el marco del Programa Mundial de Alimentos (PMA) para la Operación de Emergencia 6040 que tuvo como beneficiarios a refugiados en Albania, Yugoslavia y Macedonia. La Secretaría de Asistencia Internacional Humanitaria, Cascos Blancos, contribuyó con 50 mil dólares en medicamentos, que fueron transportados a la zona del conflicto y en mayo de 1999 un grupo de voluntarios Cascos Blancos, con experiencia en logística para la distribución de alimentos y monitoreo de derechos humanos, viajó a Fyrom para participar en un proyecto de apoyo a los refugiados de Kosovo bajo la coordinación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). También un grupo de oficiales de Gendarmería Nacional y de las Fuerzas Armadas viajó a Pristina para incorporarse a la United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK) y a Kosovo Force (KFOR) aportando un hospital reubicable de la Fuerza Aérea en Djakovica, una compañía de ingenieros de construcciones, oficiales de enlace y elementos de seguridad para el hospital. El entonces presidente Menem visitó a las tropas argentinas allí ubicadas en noviembre de 1999.

pa en la inserción regional e internacional del país. Es en este marco que se efectúa la visita a Belgrado de una delegación argentina encabezada por el Subsecretario de Política Exterior de la Cancillería, Horacio Basabe, la que también viaja a Rumania y Bulgaria en mayo de 2001.

En este sentido la Argentina alentó oficialmente el establecimiento de un sistema democrático de gobierno, con pleno respeto de los derechos humanos y de las minorías así como una política exterior basada entre otros, en el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, buscando estimular la reinserción de Yugoslavia en la comunidad internacional y en las organizaciones internacionales.

Mucho más reciente, y precisamente como nota distintiva de este período bajo estudio, es el inicio de las relaciones diplomáticas con países como **Bosnia y Herzegovina**, habiendo sido Argentina un participante activo en la consolidación de la paz de la región.⁴⁷ Así, el gobierno bosnio concretó la apertura de su embajada en Buenos Aires en mayo de 2000, la única en América Latina y desde la cual plantean iniciar sus vínculos con la región. También en este período se produce el establecimiento de relaciones diplomáticas con **Macedonia**⁴⁸. En este caso, el gobierno argentino resolvió que la sede diplomática en Bulgaria ejerza la concurrencia en este país.

En el plano de las relaciones económico-comerciales obviamente la situación particular de algunas de estas repúblicas ha conducido a que recientemente comiencen a elaborarse los marcos jurídicos para regular eventuales intercambios. Por ejemplo, los Acuerdos de Cooperación en Materia de Sanidad Animal se negocian en este período con Bosnia y Croacia.

La crisis de Kosovo afectó severamente a **Albania**, país que recibió a cientos de miles de albaneses kosovares, los que fueron instalados en campos de re-

47 Argentina envió más de 1000 hombres a las entonces fuerzas de paz de UNPROFOR. El último contingente de 76 hombres de la Gendarmería Nacional que prestaba servicios en las Fuerzas para el Mantenimiento de la Paz (SFOR), finalizó su cometido el 21 de noviembre de 2000. El Secretario General de la OTAN, Lord George Robertson, remitió una nota al entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Enrique Candioti, mediante la cual agradeció la importante contribución de los gendarmes argentinos en la misión de paz y estabilidad en los Balcanes.

48 El 24 septiembre de 1999, mediante el intercambio de notas reversales entre la Señora Encargada de Negocios Ad Interim de la Representación Permanente de Argentina en ONU, Ministro Ana María Ramírez y el Representante Permanente macedonio en ONU, D. Naste Calovski, se procedió al establecimiento de Relaciones Diplomáticas entre la República Argentina y la Ex República Yugoslava de Macedonia (Fyrom). Previamente, ambos Gobiernos acordaron no mencionar en el texto de las notas reversales el nombre del país (Fyrom) por el diferendo que existe sobre la denominación del mismo.

fugiados en el invierno 1999 . En este contexto, los contactos bilaterales se vincularon principalmente a la asistencia humanitaria y al análisis del conflicto.⁴⁹ Esto conlleva a una parálisis de hecho en los vínculos bilaterales, que se prevé recomenzarán en tanto Albania no sufra de manera directa las consecuencias de la intensificación de los conflictos en Macedonia con las minorías albanesas. Pese a este contexto restrictivo, Albania hace evidente su interés en fortalecer contactos con nuestro país, con la misión de su canciller, D. Paskal Milo, a Buenos Aires en mayo de 2000, la que contó con la presencia de funcionarios y de un grupo de empresarios. En el marco de su actividad oficial el canciller albanés se reunió con su par argentino, oportunidad en la que se firmaron un Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica, un Convenio de Cooperación Cultural y Educativa y un Memorándum de Entendimiento entre ambas cancillerías.⁵⁰ También se entrevistó con el entonces Ministro de Educación D. Juan Llach y con el Secretario de Finanzas, Dr. Daniel Marx.

La delegación albanesa participó de una reunión de empresarios y hombres de negocios en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, que concluyó con la firma de un Acuerdo Interinstitucional entre la Cámara de Exportadores de la República Argentina y la Cámara de Comercio e Industria de Albania.

En el caso de **Eslovenia** debe subrayarse la realización de la reunión de la Comisión Mixta Económica en Ljubljana (octubre de 1998), el viaje realizado por un grupo empresarios eslovenos a Buenos Aires en diciembre de 1998, y la firma de dos Acuerdos entre las respectivas Cámaras de Comercio. La búsqueda de un mayor fortalecimiento de las relaciones bilaterales, se continuó con la reunión de la Comisión Mixta de Ciencia y Tecnología Esloveno - Argentina en Buenos Aires en septiembre de 1998. Cabe destacar que el Embajador de Eslovenia en Buenos Aires, reiteró en varias oportunidades durante el último año el deseo de las autoridades de su país para que el presidente argentino visite Ljubljana, dado que el gobierno argentino se había comprometido a ello en un encuentro celebrado con el Primer Ministro Drnovsek en Buenos Aires en 1995.⁵¹

49 Entre los temas de interés sobre los que se están negociando acuerdos, cabe señalar tres acuerdos de cooperación, en materia de Turismo, Usos Pacíficos de la Energía Nuclear y Ciencia y Tecnología, respectivamente.

La República de Albania está interesada en que la Argentina reciba inmigrantes albaneses. Se podría avanzar en la aplicación respecto del régimen de tratamiento migratorio especial para Europa Central y Oriental ya que hasta el presente Argentina no ha recibido a nacionales de este país dentro de dicho régimen.

50 Desde la sede diplomática argentina en Italia se ejerce la concurrencia en Albania, en octubre de 2000 se solicitó placet para la designación de Elsa Kelly como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

51 Janez Drnovsek, líder del Partido Liberal Demócrata fue designado nuevamente Primer Ministro, luego de la victoria de su partido en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2000.

En el caso de **Eslovaquia** debe remarcar el ya mencionado encuentro entre el presidente De la Rúa con el presidente eslovaco Rudolf Schuster, en el ámbito de la "Cumbre del Holocausto" que se realizó en Estocolmo entre los días 26 y 27 de enero de 2000. En dicha reunión el primer mandatario argentino invitó al Presidente Schuster a visitar el país, hecho que se concretó en julio de 2001. El aspecto más llamativo de los vínculos bilaterales se relaciona con el interés eslovaco en avanzar en acuerdos como el Memorándum de entendimiento para la creación de una Zona de Libre Comercio como el existente con la República Checa, y que fuera firmado durante la visita del Primer Ministro checo Václav Klaus, entre éste y el también entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo en setiembre de 1996. Al respecto, en virtud de la instrumentación del MERCOSUR y de las obligaciones de negociación en común por los estados partes, que establecen las disposiciones del Tratado de Asunción, debe plantearse el tema en el Grupo del Mercado Común. Entre los acuerdos más importantes en negociación pueden mencionarse un proyecto de Convenio Fitosanitario, sobre Sanidad Animal y sobre supresión de visas.

En el caso de las relaciones de la Argentina con las **tres repúblicas bálticas** los contactos están signados por un desarrollo escaso, dentro del cual debe mencionarse acciones exploratorias para intercambios de productos agropecuarios y contactos con las autoridades del SENASA tanto de parte de funcionarios letones como lituanos. En el plano político-diplomático la Argentina continúa ejerciendo la concurrencia en las tres capitales bálticas desde la sede diplomática en Helsinki, Finlandia.

Por su parte, en el conjunto restante de **repúblicas pos-soviéticas** predomina una situación de estancamiento desde el establecimiento de relaciones diplomáticas realizadas a principios de los 90'. Cabría sí destacar hechos como la apertura de la sede diplomática de **Belarus** en Buenos Aires en marzo de 2000. Con este país se está trabajando en la elaboración de los instrumentos jurídicos, tales como Memorandum de Entendimiento entre Ministerios de Relaciones Exteriores, Convenio de Cooperación Económica entre Belarús y Argentina y Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

En el caso de **Azerbaijan**, durante estos años no ha habido avances concretos. Como ya se anticipó el Canciller Rodríguez Giavarini mantuvo una entrevista con su par azerí Vilayat Mujtar Ogly Guliev, en la Conferencia "Hacia una Comunidad de Democracias", celebrada en Varsovia el 26 y 27 de junio de 2000. Durante dicha reunión, el canciller argentino habría sugerido la negociación de un Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica, con especial énfasis en los campos petroleros y nuclear, como así también la suscripción de un Convenio de Cooperación Cultural y Educativa.

En este caso y dado que Azerbaijan constituye para diversas empresas argentinas, un atractivo mercado potencial tanto para la exportación de productos alimenticios como en relación a proyectos de exploración y explotación de petróleo y gas y construcción de oleoductos y gasoductos, es previsible que los contactos tanto políticos como económicos se intensifiquen en los próximos años.

Con referencia a las relaciones con los **repúblicas del Asia Central**, no sólo no ha habido hechos positivos,⁵² sino más bien lo contrario. En el caso de **Turkmenistan** donde la empresa petrolera argentina Bidas operaba desde 1991, el contencioso que lo enfrenta al gobierno, y que cuenta con un fallo favorable a la empresa en la mediación que realiza la Cámara de Comercio Internacional con sede en Ginebra, aún no tuvo una resolución definitiva.⁵³ A la crónica inestabilidad de **Tadjikistán**, se le suma los conflictos actuales en **Uzbekistan** debido al accionar de grupos islámicos y a las medidas gubernamentales, y la torna en una zona desfavorable para el avance de nuevos contactos.

Respecto a **las relaciones comerciales** con el conjunto de los tres grupos de países debe indicarse que en un segundo lugar pero bastante alejado⁵⁴ de Rusia, se ubica el comercio bilateral con **Polonia** que ha desplazado a **Rumania** de ese lugar a partir de 1997. Ello obedece a la marcada caída del comercio con este último, ya que los valores del comercio argentino polaco, han oscilado entre los 60 y 100 millones de dólares. **Hungría** también ha desplazado a Rumania como el tercer socio comercial del área en 1999 y 2000 con un volumen de comercio de alrededor de 40 millones de dólares. Este caso constituye una verdadera excepción: no solo porque no se reduce como en la mayoría de los casos, sino que se duplica en los últimos 3 años. El comercio argentino con **Ucrania** exhibe un comportamiento errático, mientras en 1998 alcanzó los 70 millones de u\$u casi duplicando los montos del año anterior y ubicándose como el tercer socio del área, en los dos últimos años ha sufrido un retroceso muy acentuado en especial por la caída de las exportaciones argentinas.

Cuadro 3. Balanza comercial de Argentina con Rumania.

Año	Exportación	Importación	Saldo	Total
1997	36,68	29,80	6,8	66,48
1998	33,96	25,79	8,1	56,75
1999	16,46	11,81	3,6	28,29
2000	12,67	8,22	4,4	20,89

Cuadro 4. Balanza comercial de Argentina con Polonia.

Año	Exportación	Importación	Saldo	Total
1997	63,73	55,74	7,9	119,47
1998	56,46	53,93	2,5	110,39
1999	22,20	35,96	-13,76	58,16
2000	34,63	30,24	4,3	64,87

52 En el caso de Kazajstan se habría explorado en 1999 la posibilidad de abrir una representación en Buenos Aires, que finalmente no se concretó.

53 Bidas no tiene actualmente el control del yacimiento.

54 Es menos del 50% del comercio ruso-argentino en el peor año de éste.

Cuadro 5. Balanza comercial de Argentina con Hungría.

Año	Exportación	Importación	Saldo	Total
1997	2,7	20,37	-17,58	24,07
1998	4,3	33,47	-29,08	37,77
1999	7,7	23,34	-15,62	30,04
2000	6,6	31,77	-25,10	38,37

Cuadro 6. Balanza comercial de Argentina con Ucrania.

Año	Exportación	Importación	Saldo	Total
1997	21,96	21,62	0,34	43,58
1998	25,36	46,61	-21,25	71,97
1999	4,47	17,02	-12,58	21,09
2000	2,18	15,38	-13,20	17,56

Fuente: INDEC.

Si son escasas las cifras del comercio con los países mencionadas, el comercio con los restantes prácticamente no existe, más allá de algunas cifras que se destacan algún año contrastando con años anteriores y subsiguientes. Resta mencionar por ejemplo que en las cifras del comercio del año 2000, y a diferencia de otros años, países como Azerbaijan, Kazajstan, Georgia o Croacia, no aparecen en el listado de países que se desagregan por áreas geográfica en los registros del Indec, lo que indica que si hubo algún intercambio fue tan mínimo que pasa a quedar incluido en el ítem “demás países de la región.”

IV. Consideraciones Finales.

En las páginas iniciales adelanté algunas reflexiones sobre el análisis general de la política exterior argentina en relación a los veintisiete países de Europa Central y Oriental durante los últimos años de la década del 90 y del Milenio. En términos de ponderar cambios y continuidades dado el ascenso de un gobierno de signo político partidario diferente en 1999, considero claro el predominio de la continuidad respecto a Europa Central y Oriental por diversas razones que procuraré sintetizar. La región ha mantenido su lugar como área no prioritaria, pero destacándose entre otras de similar ponderación, por la tradición o larga historia de vínculos con algunos de sus países y por el rol relevante de Rusia dentro del conjunto. La continuidad también se manifiesta en acciones tales como, la vigencia en el tratamiento especial para inmigrantes del área, el mantenimiento de las sedes diplomáticas y las concurrencias existentes, la presencia argentina en las fuerzas de paz que operan en la zona, y en los recursos insuficientes destinados a la actividad político-diplomática en una región muy extensa y heterogénea.

Otro elemento constante es el predominio de los vínculos político-diplomático por sobre los económico-comerciales, aunque en este caso las iniciativas llevadas a cabo, pero también las faltantes involucran en especial al sector privado. Al respecto puede afirmarse que algunas acciones externas orientadas a explorar o a abrir mercados para los productos argentinos parecen guiarse por una selección, posiblemente tardía, de estados o regiones a los que apuntar en función de indicadores de crecimiento de sus economías. En estos últimos años se “descubrió” al sudeste asiático y más recientemente a China. Es muy positivo que se generen actividades hacia estos destinos, pero debería haberse comenzado antes. En el caso de Rusia, persiste cierta percepción de país en bancarrota que se va cristalizando sin que se reflexione lo suficiente sobre perspectivas y posibilidades en plazos medianos. Incluso se pierden de vista sectores donde se podría intensificar la cooperación que ya han sido reiteradamente identificados por quienes por sus funciones o actividades han tenido un conocimiento más profundo de un país inmenso y complejo. Unos años atrás cuando los indicadores de algunos países de Europa Central mostraron niveles de crecimiento interesantes, desde la Fundación Export Ar se realizó alguna actividad tendiente a mostrarlos como mercados atractivos. Más recientemente la Fundación Novum Millenio realizó un seminario mostrando posibilidades y perspectivas en estos mercados. Sin embargo, estos ejemplos constituyen más bien iniciativas aisladas.

A partir del año 2000, la vida política rusa parece haberse encauzado y la gobernabilidad del país ya no es puesta en duda, su economía ha comenzado a ordenarse y a crecer. Nuestras acciones externas deberían anticiparse y no “descubrir” el mercado ruso dentro de unos años. Pero como indicara un alto diplomático de aquel país al serle solicitada una evaluación de las relaciones ruso-argentina en los últimos años de la década, *para bailar un tango hacen falta dos*. En el aspecto político, la política exterior de principios de los 90’ hacia Rusia, se caracterizó por el ejercicio de una diplomacia presidencial directa muy deseosa de socializar con protagonistas de la política internacional como Gorbachov y Yeltsin, por remarcar similitudes entre el proceso de transformación impulsado por Gorbachov y el llevado a cabo por el gobierno argentino (Menemtróika 1991) y por el empleo de frases grandilocuentes (“con Rusia podemos ser socios y amigos” ex canciller Di Tella). Con el cambio de gobierno en 1999, se pasó a gestos iniciales de indiferencia casi impensables –la prolongada ausencia de un embajador argentino en Moscú– frente a una potencia que aún debilitada, constituye un actor de innegable peso y potencial. Ni lo uno ni lo otro, reflejan la existencia de objetivos y acciones concretas consistentemente articuladas, pero sobre todo la voluntad política de actuar en áreas no prioritarias. Aunque el área de Europa Central y Oriental en su conjunto no sea central para la política exterior argentina, ello no invalida al menos dos reflexiones finales, destinadas en especial a los decisores argentinos que privilegian el pragmatismo en clave económica.

La asimetría entre la Argentina y Rusia persiste y debe ponderarse más allá de cuestiones solamente económicas. Además, los números que indican

PBI casi similares, resultan engañosos porque se estima que la economía rusa informal representa un 40 % de su PBI.

Cabría también reflexionar respecto a los vínculos con los estados del área incluidos en el grupo que negocia su futuro ingreso en la Unión Europea. Polonia, Hungría y República Checa, se destacan en el conjunto de los veintisiete países del área, por sus contactos continuos y, en el mediano plazo, agregarán al nivel bilateral de vinculación con la Argentina, el que generará su condición de miembros de la UE. También aquí debemos anticiparnos y fortalecer estos vínculos, cuidando tanto evitar gestos como la suspensión de la visita presidencial a Hungría y República Checa sin que mediaran razones de peso (julio de 1999), como la posterior ausencia de una figura de alto nivel político en este último país hasta el momento en que fue escrito este capítulo.

Por último, es obvio que la particular situación de prolongada recesión económica que afecta a la Argentina en el período 1998-2000, agudiza limitaciones que se acentúan en relación a las áreas no prioritarias. El crecientemente recortado presupuesto de la Cancillería al que ya se hizo mención, conduce a que las embajadas argentinas cuenten con insuficientes recursos operativos. Deseo remarcar que esta insuficiencia se torna más negativa aún en el caso de Rusia⁵⁵, el país más extenso del mundo, ya que ella impide garantizar cierta presencia argentina, regular y periódica en al menos algunas de las principales ciudades rusas además de Moscú.

55 Además de las considerables distancias que supone Rusia, cabe tener presente que desde la embajada en Moscú se ejerce la concurrencia en nueve repúblicas pos-soviéticas, a saber Armenia, Azerbaijan, Georgia, Belarus, Kazajstan, Kirguistan, Uzbekistan, Turkmenistan y Tadjikistan.

CAPITULO VII

Africa desde Menem a De la Rúa: Continuidad de la política por impulsos

Gladys Lechini de Alvarez

En este trabajo me ocuparé del seguimiento de las relaciones de Argentina con los estados del Africa desde los últimos años de la gestión del Canciller Di Tella al primer año de la gestión del canciller Rodriguez Giavarini. Al evaluar las acciones de la Administración Menem en la región voy a mostrar la existencia de continuidades con la Administración De la Rúa: esto es, bajo perfil, ausencia de diseños para la región, acciones selectivas orientadas por un criterio comercialista, relaciones políticas acompañando las comerciales y desaprovechamiento de oportunidades.

Para enfocar las acciones externas argentinas hacia los estados africanos seguiré el criterio general de la Cancillería que los agrupa en estados de Africa del Norte (DANMO) y de Africa Subsahariana (DIASA)¹. Colocando el acento en las relaciones bilaterales me ocuparé de los aspectos político-diplomáticos, comerciales, de la cooperación desarrollada y de las vinculaciones estratégico-militares, reservando algunos comentarios para la dimensión multilateral. Asimismo y en función de la relevancia de las relaciones argentino-sudafricanas, dedicaré un lugar especial a Sudáfrica, inserta en la región del Africa Austral²

Cuando se piensa en el continente africano, instintivamente se tiende a generalizar, considerándolo más o menos homogéneo, cuando se debería particularizar. Se generaliza desdibujándose las especificidades porque todos los estados están nucleados en la OUA -como los estados americanos en la OEA- con un pasado común de dependencia colonial y una dificultosa inserción como estados independientes en el sistema internacional del siglo XX.

Más aún, este modo de ver al continente como un todo marginal se ha profundizado con el fin de la guerra fría, que trajo consigo la pérdida de la importancia de estos países como piezas del ajedrez mundial Este-Oeste y consecuen-

1 Desde 1962 los estados del continente africano eran considerados junto a los estados del Medio Oriente; durante la Administración de Alfonsín se efectuó una subdivisión creándose las Direcciones de Africa del Norte y Medio Oriente (DANMO) y Africa Subsahariana (DIASA).

2 Otros aspectos de las relaciones bilaterales con los estados del Africa norsahariana son tratados en el trabajo de Magdalena Carrancio.

temente, la disminución de su poder en los foros multilaterales donde estos estados podían constituir mayoría. A esta nueva situación se suma la incapacidad de muchos de ellos de dar respuestas apropiadas a una globalización competitiva y excluyente. Entre las causas de este fenómeno pueden mencionarse una recurrente inestabilidad política y económica, la ausencia de capacidad de gestión interna e internacional, la estrechez de muchos de sus mercados frente a la necesidad de competir en la búsqueda de inversiones y mercados externos para colocar sus exportaciones.

Sobre la base de estas consideraciones no se pretende que el Estado argentino desarrolle “una política para África”, como no tiene “una política” para los estados de América o de América Latina, para ser más específicos. En realidad, raramente la política exterior argentina ha sido “una política de Estado”. Pero con este error de englobar y homogeneizar se ha colocado a todos los estados del África en una categoría residual, lo cual impidió que muchas veces desde el gobierno se diseñen políticas específicas para determinados estados con los cuales se podrían encontrar intereses particulares en los planos político y económico. Esta mirada sesgada oscureció la comprensión del África, impidiendo distinguir las variaciones nacionales y la oferta de posibilidades que podrían abrirse en algunos casos.

Por ello, históricamente los estados africanos han sido objetos esporádicos de algunas iniciativas por parte de la cancillería argentina, a través de acciones externas aisladas, discontinuas, que he llamado “política por impulsos”³. Así, las relaciones argentino-africanas no han sido tradicionalmente un área importante en los diseños de política exterior argentina o en las estrategias de inserción de la Argentina en el sistema internacional.

Por esta percepción generalizada de que todos los estados africanos son marginales y con conflictos constantes, este continente ha ocupado un lugar “formal” y marginal en los diseños de política exterior tanto en la Administración Menem como con De la Rúa. En general, no se ha tenido en consideración a los estados africanos ni se han planteado acciones a seguir enmarcadas en alguna planificación de estrategias. Sólo se tomaron algunas decisiones referidas a los estados norafricanos durante los primeros años del “alineamiento automático” con Estados Unidos de la administración Menem, en tanto y en cuanto había que priorizar a los aliados de Washington en la región. Así Argelia descendió de perfil y ascendieron Marruecos y Egipto o en el caso del África Subsahariana, que se decidió recomponer relaciones diplomáticas con Sudáfrica.

En tanto las acciones referidas a otros países del continente estuvieron más vinculadas a procesos decisorios de otras características: por ejemplo, a la iniciativa de algún funcionario de la estructura de la cancillería en Buenos Aires, que lograba un espacio de maniobra para promocionar una acción o misión; a recomendaciones de los representantes argentinos ante las Naciones Unidas, al

3 Lechini de Alvarez, Gladys (1998) Argentina y África durante la Segunda Administración Menem, en la obra del CERIR, La política Exterior Argentina 1994/1997, Rosario, págs 175 a 198.

activismo de algunos embajadores argentinos destinados en los países africanos donde Argentina posee embajadas -quienes muchas veces debían luchar contra la inercia de Buenos Aires-; al impulso dado desde el sector empresarial que necesitaba contar con el respaldo institucional del gobierno en África (incluso hubo empresas que tomaron iniciativas sin requerir el apoyo oficial); o a respuestas a iniciativas provenientes de estados africanos.

Por tanto, al no figurar los estados africanos en las prioridades externas, se produjeron vacíos o espacios de maniobra marginales, pero suficientes para poder canalizar iniciativas que fueron aisladas, porque el sistema de rotación de los funcionarios de cancillería impidió el seguimiento y la continuación de acciones de “bajo perfil” o por la inestabilidad política y económica de los probables socios al otro lado del Atlántico. De esta manera puede observarse un cierto “personalismo” en el proceso decisorio, que es gestado por la insistencia de funcionarios desde otros niveles y que pudo seguir su curso hacia arriba en la pirámide decisoria, en la medida que la acción no fuera “costosa” en términos políticos o económicos. Sin embargo, muchos valiosos informes y sugerencias de funcionarios acreditados en los estados africanos o en Buenos Aires se perdieron en los vericuetos burocráticos del Palacio San Martín.

De tal forma, más allá de alguna iniciativa puntual del Ministro de Relaciones Exteriores o del presidente de la Nación, los impulsos surgieron de variadas instancias burocráticas de la Cancillería, las cuales –en el marco de una estructura desagregada- no necesariamente actuaron en forma coordinada, a saber: la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales; la Dirección de Relaciones Económicas Bilaterales; la Dirección de Servicios de Apoyo a la Promoción de Exportaciones, DANMO y DIASA; la Dirección Organismos Internacionales; la Fundación ExportAr, con apoyo del FoAr o los Embajadores argentinos acreditados en África o en Naciones Unidas.

Por ejemplo, en el marco de la cooperación Sur-Sur y utilizando el Fo-Ar (Fondo Argentino para la Cooperación Técnica) se realizaron seminarios en varios países sobre temas sensibles como “reforma del Estado”, desarrollo agropecuario y difusión de información sobre la Argentina. De tal manera, el Fo-Ar pudo ser utilizado como una herramienta de política exterior para fortalecer la condición de Argentina como oferente de cooperación técnica a países de menor desarrollo relativo, así como para afirmar su imagen externa, intentando reflejar a través de acciones concretas los logros del país. Asimismo, la Fundación ExportAr tenía como misión respaldar tanto a las secciones comerciales de las embajadas como al empresariado local.

Por otra parte, la cantidad de embajadas y la dotación de funcionarios argentinos⁴ en los estados africanos da cuenta del bajo perfil otorgado a estos países. África del Norte está mucho mejor dotada que África Subsahariana, con representaciones diplomáticas en todos los Estados: Argelia, concurrente en Su-

4 Información suministrada en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: www.mrecic.gov.ar/servicioa/africa2.html y actualizada en DIASA

dán, cuenta con un embajador y un consejero; Marruecos un embajador y un ministro y Túnez un embajador y un consejero. En Libia hubo un encargado de negocios a.i. hasta el año 2000, pero a raíz de la suspensión de la aplicación de sanciones de las Naciones Unidas, Buenos Aires envió un embajador.

En tanto en Africa Subsahariana Argentina tiene sólo 5 embajadas, con escaso personal: en Kenya cuenta con dos funcionarios (un embajador y un consejero); en Nigeria posee un embajador; en Senegal, un embajador; en Sudáfrica cuatro funcionarios (en Pretoria un embajador, un consejero y un secretario y en Johannesburgo un cónsul) y en Zimbabwe dos, un embajador y un secretario⁵. A través del decreto 200/99 del mes de marzo se dispuso la reapertura de la Embajada en Costa de Marfil, con sede en la nueva capital, Yamoussoukro, la cual aún no se concretó por cuestiones presupuestarias. Esta decisión se había sustentado en razones políticas (estabilidad y posicionamiento geoestratégico en el golfo de Guinea, con gran densidad de países) y económicas (notable crecimiento luego de un período de estancamiento); sin embargo, el advenimiento de un nuevo ciclo de crisis política durante el 2000, podría revertir la decisión.

LA ADMINISTRACION MENEM

Hacia el final de la administración Menem, las vinculaciones del gobierno argentino con los estados del continente africano se mantuvieron dentro de las líneas generales planteadas por la gestión del Canciller Di Tella: relaciones bilaterales selectivas orientadas por un criterio comercialista; baja densidad político-diplomática, buena relación con los estados del Africa norsahariana y con Sudáfrica. Continuó la política por impulsos, a través de "acciones espasmódicas", guiadas por intereses concretos más comerciales que políticos.

Por ello, durante toda la administración Menem, Africa no estuvo presente en ningún proyecto de ejecución de políticas, con alguna excepción más vinculada a ciertas particularidades de la personalidad del presidente Menem, que a un diseño formulado desde la gestión de Di Tella. Con respecto al Africa del Norte en 1991 Menem fue a Túnez y realizó una escala no oficial en Egipto -país al que volvió oficialmente en 1993- y en 1996 viajó a Marruecos. Con respecto al Africa Subsahariana el dato más importante fue la recomposición de relaciones diplomáticas con el gobierno blanco de Sudáfrica, en 1991, cuando muy pocos apostaban a los éxitos de la transición que estaba llevándose adelante en ese país. Es de anotar que el afán de protagonismo de Menem se tradujo en su insistencia

5 Los embajadores acreditados en estos países también deben atender las vinculaciones de la Argentina con otros estados de la región. Así la embajada en Senegal se ocupa de Cabo Verde, Gambia, Guinea Bissau, Guinea, Mauritania, Malí, Burkina Faso y Cote d'Ivoire; la de Nigeria, Ghana, Togo, Benín, Camerún, Sierra Leona, Chad, Níger, Congo, Gabón y República Centroafricana; la de Kenya de Djibouti, Eritrea, Etiopía, Seychelles, Uganda, Somalia, Tanzania y República Democrática del Congo. El 17 de marzo de 1999, por decreto 247/99 del Poder Ejecutivo Nacional fueron modificadas las concurrencias de las embajadas en Zimbabwe y Sudáfrica, quedando Angola, Malawi, Madagascar, Comoras y Zambia para la primera y Lesotho, Swazilandia, Namibia, Botswana, Mauricio y Mozambique para la segunda

en ser el primer presidente no africano recibido por Mandela, hecho que se concretó el 24 de febrero de 1995.

Pero a pesar del rol marginal de los estados africanos durante el período bajo estudio se realizaron algunas acciones bilaterales, como el intercambio de misiones, acompañando la densidad de las relaciones comerciales. Esto es, hay coincidencia entre las relaciones bilaterales político-diplomáticas con el nivel de nuestras exportaciones al continente.

Probablemente esta actividad sea consecuencia del rol de nuestras embajadas en la implementación de Programas de Cooperación y en la negociación para la firma de proyectos de acuerdos sobre intercambio comercial así como a las iniciativas de algunos funcionarios de la Cancillería. Se profundizó la modalidad de realizar misiones empresariales multisectoriales acompañadas por un funcionario de alto nivel de la cancillería y empresarios. Una innovación interesante fue realizada con la misión presidida por el Embajador Sadous (Costa de Marfil, Angola y Mozambique) que incluyó representantes del área universitaria, para ampliar el espectro de la cooperación.

Con respecto al **Africa del Norte** merece anotarse el crecimiento sostenido de las relaciones comerciales –particularmente con Egipto- con una balanza favorable a la Argentina, así como una relativa disminución de las visitas recíprocas comparadas con el primer tramo de la administración Menem.

Así el presidente Menem sólo viajó a **Egipto**, el 4 de febrero de 1998, para inaugurar el reactor nuclear construido por la empresa INVAP; en tanto, el vicepresidente Ruckauf, viajó a Túnez, entre el 18 y el 26 de julio de 1997 y Marruecos, en octubre de 1998. En cuanto a la contraparte africana, llegó a Buenos Aires el presidente Ben Alí de Túnez, entre el 24 y 26 de marzo de 1997, firmándose dos acuerdos agrícolas.

Asimismo durante el período bajo estudio continuaron los contactos esporádicos siendo el año 1998 el más prolífico.⁶ En tanto, apuntando al mejoramiento

6 Con respecto a Túnez, del 3 al 7 de febrero de 1997 se produjo la visita del subsecretario Leguizamón, probablemente para organizar el viaje del presidente Ben Ali a Buenos Aires; entre el 18 y el 21 de noviembre de 1998, el Subsecretario de la Secretaría de Inteligencia del Estado, Dr. Rodrigo Toranzo y tres especialistas de su área, viajaron a ese país, firmando un Protocolo de Cooperación Bilateral de Inteligencia del Estado.

En las relaciones con Egipto se deben considerar durante 1998 el viaje de una delegación de transporte aéreo y marítimo, entre el 4 y el 8 de junio, inicialándose proyectos de acuerdos; la visita del Dr. Barcos, del 5 al 8 de julio -que logró la firma de acuerdos interinstitucionales- y del entonces Secretario de Energía, Ing. Mirkin. Ese mismo año, el Vicecanciller para las Américas, Embajador Mustafá El Diwani, visitó Buenos Aires para realizar consultas políticas. También en 1998 se destacan, entre el 2 y el 4 de marzo, la visita a Buenos Aires de D. Lahcene Moussaoui, Ministro argelino Delegado Encargado de la Cooperación y de los Asuntos Magrebíes y la presentación de cartas credenciales de los nuevos embajadores de Marruecos, D. Abdeslam Baraka, el 4 de mayo y de Egipto, D. Mohamed Dagash, el 17 de junio.

En 1999 merece anotarse la visita a Egipto, entre el 23 y el 26 de mayo de 1999, del Ministro del Interior, Dr. Carlos Corach, quien mantuvo reuniones con su par, Gral Habib Al Adly, con el Canciller Amro Mousa y con el presidente de la Asamblea Legislativa Sr. Fathi Sorour. Desde Marruecos nos visitó entre el 21 y el 23 de febrero de 1999 el señor Ministro de Estado de Asuntos Exteriores y de la Cooperación, D. Abdelatif Filali.

to de las relaciones comerciales, una misión económica y comercial visitó Túnez, Argelia, Egipto y Marruecos, del 11 al 24 de septiembre de 1998 firmándose un acuerdo fitosanitario con Argelia. Por otra parte, en el marco de las relaciones multilaterales merece anotarse que entre el 11 y el 13 de mayo de 1998 se dirigió a El Cairo una delegación argentina para participar de la VIII cumbre del Grupo de los 15.

En cuanto al **Africa Subsahariana**, Sudáfrica es el principal interlocutor, aunque pareciera que después de algunos años, se comenzó a repensar la importancia de todo el cono sur africano. Por otra parte, los avances democráticos en Nigeria volvieron a colocarla en una posición ascendente.

Los cambios económicos en nuestro país, así como en algunos de los países del Africa Subsahariana han posibilitado que a través de diferentes acciones externas, se inicie una nueva búsqueda de intereses concretos políticos y comerciales para desarrollar relaciones recíprocas. Entre otras cuestiones, las disputas intramercosur con Brasil favorecieron el despertar de empresas argentinas que han decidido explorar el área.

Sudáfrica⁷ en el Africa Austral

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas trajo consigo un mayor activismo entre Buenos Aires y Pretoria que se incrementó con la nueva inserción internacional de la Sudáfrica postapartheid de Mandela. En este período viajó a la Argentina en 1997 el entonces vicepresidente de Sudáfrica, Tabo Mbeki, quien ya se perfilaba como sucesor de Mandela. Pero el evento más importante lo constituyó la visita a Buenos Aires del presidente Nelson Mandela en julio de 1998 y su traslado a Ushuaia para asistir como invitado especial en la XIV Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR -y los países asociados, Chile y Bolivia-. El presidente Mandela fue recibido en Buenos Aires por el presidente Menem, por el jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires y por el Honorable Congreso de la Nación, reunido en Asamblea Legislativa. En esa oportunidad se firmaron tres convenios bilaterales: un Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, un Memorandum de Entendimiento sobre Consultas sobre Asuntos de Interés Común y un Acuerdo sobre Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la producción y tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.⁸

Asimismo, durante 1999 recibimos las visitas del Director General de Industria y Comercio de Sudáfrica, Dr Zavareh Rustomjee (16 de mayo), del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Dr Nyameko Barney Pytiana (entre

7 Agradezco especialmente a los funcionarios de las embajadas argentinas en Sudáfrica y Zimbabwe, por la colaboración recibida para la elaboración de este trabajo

8 Asimismo, por resolución 1331 del Ministerio del Interior, suscripta en julio de 1998, se dispuso la supresión del visado por turismo y negocios para ciudadanos sudafricanos. Esta es una norma unilateral equivalente a la emitida en febrero de 1995 por Sudáfrica.

el 28 de agosto y el 4 de septiembre), del Viceministro de Agricultura de Sudáfrica, Prof D.C. du Toit, en ocasión de la Reunión del Grupo Cairns (agosto de 1999) y del Gerente General y Subgerente del “Consejo de Seguridad Nuclear de la República de Sudáfrica”, para asistir al Segundo Encuentro de Entidades Reguladoras de países con pequeños programas nucleares (del 6 al 8 de octubre). Ese mismo año se desarrolló en Pretoria una reunión bilateral sobre servicios de transporte aéreo, suscribiéndose un Acta de Entendimiento.

En tanto, desde la perspectiva de Buenos Aires, el 16 de junio de 1999 el Jefe de Gabinete de Ministros Ing. Jorge Rodríguez asistió a la transmisión del mando al nuevo presidente de Sudáfrica, Thabo Mbeki. En el ámbito de la cooperación, entre el 28 y el 30 de enero de 1998, representantes argentinos participaron en el Seminario “Local Government Training Summit” que se realizó en Rustenburg (Sudáfrica) y fue organizado por el gobierno de la provincia de Gauteng (donde se encuentran las ciudades de Johannesburg y Pretoria).

Pero más allá de las tímidas respuestas gubernamentales a las iniciativas sudafricanas, la ofensiva privada desarrolló intensas gestiones. Durante estos últimos años, empresas argentinas avanzaron sobre Sudáfrica para explorar posibilidades, respaldados por la organización de agendas provistas por la embajada argentina en Sudáfrica.⁹

9 Durante 1998, en el mes de mayo, Coca Cola Argentina y Refrigeración SA desarrollaron entrevistas con firmas sudafricanas para concretar joint ventures para fabricar equipos de refrigeración, heladeras exhibidoras y máquinas expendedoras de bebidas gaseosas; directivos del Banco Almafuerie mantuvieron contactos con representantes del sector financiero para explorar posibilidades de asociación y facilitación de tramitaciones bancarias y una firma exportadora de mantas de viaje cumplió una agenda de entrevistas para comercializar sus productos. En junio se concretó una misión comercial de empresas exportadoras de prendas deportivas; en agosto, firmas argentinas productoras y exportadoras de aceites comestibles y productos de panadería participaron en una exhibición Internacional, “Food and Hotel 98”, en Johannesburgo y en setiembre, una empresa fabricante y exportadora de materiales para oficinas y equipamientos viajó para discutir sobre la comercialización de esos productos en el mercado local.

En 1999, del 18 al 24 de marzo, representantes de South American Trading contactaron a importadores de carnes y preparados alimenticios; el 20 de marzo inició una gira el gerente General de Molinos Río de la Plata visitando importadores locales de aceite de girasol; el 14 y 15 de mayo representantes de Leones de Bleek (exportadora de Alimentos) y Techint, desarrollaron agendas individuales; del 21 de junio al 2 de julio, el gerente de marketing de Acindar, realizó entrevistas de trabajo con el sector siderúrgico local, por procedimientos antidumping; entre el 7 y 10 de julio, el Partido de 3 de febrero organizó una Misión comercial, con la participación de las siguientes empresas: Establecimientos Metalúrgicos Kinge, Rayos Pimax SRL (equipamiento Hospitalario), Manómetros Francel (Instrumental de Medición), Incalfer, Incleso SA (maquinarias envasadoras) Cobre SA y Dosivac SA (productos eléctricos); el 4 y 5 de agosto, representantes de la firma Insumos Agroindustriales Zona Centro S.R.L., de la provincia de Misiones, con el apoyo de la Subsecretaría de Comercio e Integración, visitaron el Consejo Sudafricano del Té. Para promover la venta de vinos argentinos se realizó una degustación de la producción de Bodegas Trapiche y Bodegas Balbi en el “Wine Festival” (7 y 9 de septiembre) y en la inauguración del Sheraton Hotel Towers en Pretoria (15 de setiembre). Entre el 24 y el 29 de noviembre, la Empresa Proyectos Pronello participó en una licitación internacional en concurso para la renovación de la flota de taxis.

Por su importancia, debe destacarse, además, la participación argentina en SAITEX, la feria multimodal más importante de la región. Del 6 al 10 de octubre de 1998 el pabellón argentino reunió a 32 empresas exportadoras, junto con la Cámara Bilateral de Comercio. Pero en SAITEX 99, que se desarrolló entre el 19 y 23 de octubre, sólo se anotó la firma Serenity S.A. Esto se explica porque Argentina cambió el criterio de participación; es decir, luego de cinco años con muy buen desempeño, se decidió apuntar las energías a ferias más específicas.

Durante todo este período, la actividad de la embajada fue intensa: los representantes argentinos en Sudáfrica se ocuparon de hacer conocer el país en ámbitos académicos y empresariales exponiendo sobre la economía argentina, la posibilidad de desarrollar inversiones y el comercio bilateral¹⁰. La respuesta sudafricana fue la visita del Director del South African Institute of International Affairs (SAIIA), Dr Greg Mills, entre el 29 de septiembre y el 3 de octubre de 1999, siendo recibido por el entonces Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales y autoridades del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN).

En el marco de la **cooperación militar**, en 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^a aniversario de la Armada Sudafricana. En esa oportunidad se realizó el Operativo Atlas Sur III, junto a Brasil y Uruguay. Los buques argentinos - que participaron - las corbetas Parker y ARA Rosales- realizaron una escala en Walvis Bay, Namibia. Interesante remarcar la continuidad en este aspecto de la cooperación ya que el mencionado operativo se inició en 1993 (Atlas Sur I) y fue ampliado en 1995 (Atlas Sur II) con la participación de Brasil y Uruguay.

Asimismo, en 1999, por la ley 25142/99 se aprobó el Acuerdo sobre Cooperación en Tiempos de Paz entre las armadas argentina y sudafricana, suscripto en Buenos Aires el 6 de octubre de 1997.

En las relaciones argentino-sudafricanas hay un tema que me parece interesante resaltar. Me refiero a la presencia constante en la agenda sudafricana de las posibles vinculaciones entre **MERCOSUR y SADC** (Comunidad de Desarrollo del Africa Austral), proceso en el cual Sudáfrica es el principal actor. Esta cuestión también es recurrente en las relaciones con Sudáfrica de nuestro principal socio del MERCOSUR, Brasil, y ambos intentan incluirlo en la agenda argentina, aunque Buenos Aires pareciera más reticente. En la visita de Mbeki a Buenos Aires en 1997, el vicepresidente planteó la importancia de las relaciones sur-sur y ahondó en las posibilidades de cooperación SADC-MERCOSUR. Cuando Mandela viajó a la Argentina en 1998, fue principalmente para reunirse con los presidentes del MERCOSUR, en Ushuaia.

10 Durante 1999, en la UNISA (Pretoria) el 21 de julio; en la Universidad de Ciudad del Cabo, Escuela de Graduados en Negocios Internacionales, el 26 de agosto; en la Universidad de Stellenbosch, el 27 de agosto; en Windhoek, Namibia, el 14 de octubre y Port Louis, Mauricio el 21 de octubre.

También los esporádicos contactos que vinculan académicos y diplomáticos a ambos lados del Atlántico, tuvieron esa cuestión como eje de discusión. Me refiero al Seminario Internacional, organizado por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, en Buenos Aires, entre el 13 y el 15 de mayo de 1998, donde se trató la cooperación Southern Africa/MERCOSUR y la reunión que tuvo lugar en Johannesburg, entre el 27 y 28 de octubre en el South African Institute of International Affairs, patrocinada por las Embajadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile en Sudáfrica, donde se abordó el tema: "Exploring South-South Dialogue, Mercosur in Latin America and SADC in Southern Africa".

Por otra parte, entre el 20 y el 21 de agosto, el profesor del ISEN, Dr. Roberto Bouzas, participó en un Workshop sobre "Lecciones para la SADC. El caso de la ASEAN y el MERCOSUR", organizado en Sudáfrica, por el Ministerio de Comercio e Industria de Sudáfrica y la fundación Friedrich Ebert.

Africa Austral

La intención de darle importancia a la región, -según lo mencionaran la entonces Directora de DIASA, los embajadores acreditados en la región y el mismo Canciller Di Tella, durante el ya citado Seminario organizado en el ISEN, en mayo de 1998, sobre Southern Africa-MERCOSUR- se vio sustentada por algunas acciones iniciadas desde Buenos Aires. En este sentido se enmarcarían los pasos que apuntan a un mayor acercamiento, tanto a nivel de la cooperación científica y tecnológica como en el ámbito de los intercambios comerciales y académicos. Mas allá de Sudáfrica y Zimbabwe -donde hay embajadas- se planteaba intensificar las relaciones con otros países de la región: Namibia, Angola y Mozambique.

En el ámbito político-diplomático, durante 1999 se avanzó en el establecimiento de relaciones diplomáticas con algunos países africanos con los cuales nunca la Argentina había dado ese paso: con **Malawi**, el 11 de marzo de 1999, se firmó en Nueva York una Declaración Conjunta entre los respectivos representantes permanentes ante Naciones Unidas y con **Lesotho**, el 19 de mayo, se firmó un comunicado conjunto suscripto por nuestro embajador en la República de Sudáfrica y por el Alto Comisionado del Reino Unido de Lesotho en Sudáfrica. Asimismo, en 1999 el Embajador argentino en Sudáfrica presentó cartas credenciales en Namibia (13 de octubre) y en Mauricio (20 de octubre)

Con respecto a las visitas de alto rango merece anotarse la del presidente de **Zimbabwe**, Robert Mugabe, en gira por algunos países latinoamericanos, entre el 12 y el 15 de setiembre de 1999. Durante su estancia se firmaron acuerdos en materia económico-comercial, científico-técnica y de cooperación veterinaria.

Entre el 14 y el 16 de julio de 1997 viajó a la Argentina el canciller de **Mozambique**, Leonardo Santos Simao. Ya en marzo, una delegación de ese país había visitado Buenos Aires, para interiorizarse por el proceso de privatizaciones argentino. También se avanzó con Mozambique en la negociación de Convenios: el 12 de marzo de 1999 ese país presentó una contrapropuesta del proyecto de

“Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones” enviado por Argentina. Finalmente, durante 1999 viajaron a Buenos Aires el Gobernador del Reserve Bank of Zimbabwe (19 de julio) y dos delegaciones de Tanzania, para estudiar las privatizaciones de ferrocarriles (julio) y el sistema de puertos (septiembre).

En tanto, en el marco de las acciones gubernamentales es de particular relevancia la concreción de una misión comercial multisectorial que aunque programada para 1998, sólo pudo realizarse entre el 9 y el 19 de mayo de 1999. Su importancia radica no tanto en los logros como en las intenciones por constituirse -durante toda la administración Menem- en el único impulso de estas características hacia el África Subsahariana. La misión visitó Angola y Mozambique (también Cote d'Ivoire), presidida por el Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales, Embajador Eduardo Sadous y contó con la presencia de empresarios argentinos del área alimenticia, farmacéutica y de transporte marítimo y de dos investigadoras de las Universidades Nacionales de Quilmes y de Rosario¹¹.

Para sustentar el acercamiento a los estados de la región, se avanzó en la participación de reuniones que promovían la **cooperación** que Argentina podría brindar a los estados africanos. Por ejemplo, en mayo de 1998 se realizó en Harare un Seminario para África Meridional sobre reforma del Estado y privatizaciones organizado por la Subsecretaría de Cooperación Internacional y la embajada argentina en Zimbabwe. El mismo contó con la participación de funcionarios de Angola, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe.

Alrededor de la misma fecha, entre el 17 y el 19 de mayo, funcionarios argentinos de alto nivel participaron en Windhoek, Namibia, del Southern Africa Economic Summit, una iniciativa conjunta del World Economic Forum y la Secretaría de la SADC. El objetivo fue ofrecer un punto de encuentro entre la comunidad empresarial de la región y la internacional, organizaciones internacionales y representantes gubernamentales.

Nigeria

En función de los avances en los procesos de democratización y de apertura de la economía en **Nigeria**, se han percibido nuevas oportunidades en materia económico comercial, tanto en el área de la cooperación agrícola-ganadera como en la formación de joint-ventures entre empresarios argentinos y nigerianos, para insertarse en el mercado nigeriano. Es con este motivo que entre el 31 de mayo y el 4 de junio de 1998, una delegación de la Oficina presidencial de Empresas Públicas de Nigeria visitó la Argentina. Al año siguiente viajó en octubre a

11 Esto es, junto a las reuniones oficiales con los funcionarios políticos, se desarrollaron encuentros sectoriales con empresarios y autoridades universitarias. Como representante de la U.N.R. pude observar el creciente interés africano por avanzar en la cooperación interuniversitaria, discutiéndose proyectos de convenios que están en negociación.

Buenos Aires el Vicecanciller de la República Federal de **Nigeria**, Duben Onyla, reuniéndose con el Subsecretario de Negociaciones Económicas Internacionales, oportunidad en la que se le entregó un Proyecto de Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Asimismo en 1999 se firmó un Acuerdo de Cooperación Bilateral sobre Drogas y de Cooperación Judicial en Materia Penal.

En cuanto al resto de los estados del Africa Subsahariana, sólo se observan acciones muy aisladas, producto de una relación “espasmódica”. En el marco de las **visitas recíprocas**, Argentina contó con la presencia del presidente de **Mali**, Alpha Konare, quien mantuvo reuniones con el Sr. Presidente de la Nación y con el Sr. Subsecretario de Política Exterior así como con autoridades del Poder Legislativo y del Judicial, entre el 13 y el 14 de julio de 1998. Como resultado, en junio de 1999 se remitieron a las embajadas de Bamako, en Estados Unidos, los textos de los dos proyectos sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y sobre Cooperación Económica y Comercial. En ese mismo año viajó a la Argentina el Primer Ministro de Malí, Ibrahim Keita, para asistir en Buenos Aires a la Cumbre Internacional Socialista (entre el 24 y el 26 de junio).

También se recibió la visita del Sr. Ministro de Reconstrucción de la República del **Congo**, Lekoundzou Itihi Ossetouma, el 5 de junio del mismo año. En reunión con el Sr. Vicepresidente entregó una carta de su Presidente, General Dennis Sassou N'Guesso y mantuvo una reunión de trabajo en la Subsecretaría de Política Exterior de la Cancillería. Tres meses antes, entre el 6 y el 11 de marzo, una misión comercial presidida por la Sra. Amira Yoma había viajado a ese país con el objeto de participar en el proceso de privatizaciones iniciado luego de finalizada la guerra civil.

Los cambios políticos en el ex Zaire¹² se vieron reflejados con la presencia del Director Adjunto del Gabinete del Presidente de la **República Democrática del Congo**, Sr. Georges Buse Falay, el 1 de noviembre de 1998, para entregar una carta del presidente Laurent Kabila. La relación con este país se articula en torno a los tratados firmados en la década del '80, cuando el entonces presidente Mobutu vino a la Argentina.

Entre el 24 y 27 de setiembre de 1998, el Embajador concurrente de la República de **Guinea Ecuatorial**, Pastor Micha Ondo Bile, viajó a Buenos Aires para presentar cartas credenciales. Fue recibido por el embajador Eduardo Airaldi, Subsecretario de Política Exterior y por el Ministro de Justicia Raúl Granillo Ocampo.

La elección de **Costa de Marfil** como eje en el Africa occidental de la misión comercial multisectorial organizada en 1999 –que también visitó Angola y Mozambique- se debió a los avances realizados en su performance económica que la transformaron en un posible socio argentino y que llevaron a la decisión de reabrir la embajada.

12 Durante 1997 el Zaire pasó a denominarse República Democrática del Congo, por decisión de su nuevo presidente Laurent Kabila, quien, tras siete meses de guerra civil reemplazó a Mobutu Sese Seko.

Asimismo, Argentina ha provisto ayuda técnica a **Senegal**, durante 1998, en el marco del Fo-Ar, en áreas donde Argentina posee ventajas comparativas: agricultura, ganadería, salud, reforma del estado y privatizaciones. En tanto, en función de la situación crítica que vivía **Sierra Leona**¹³ y como apoyo a la restauración de la democracia la Argentina efectivizó el 14 de junio de 1999 ayuda alimentaria por 1 millón de dólares, a través del Programa Mundial de Alimentos. La intención fue tanto contribuir a paliar las necesidades alimentarias a corto plazo como mostrar las capacidades argentinas para satisfacer, a más largo plazo, otros requerimientos para el desarrollo del país.

En tanto en los **ámbitos multilaterales** continuaron los contactos argentinos con representantes de países africanos. Junto al tradicional espacio de las Naciones Unidas, la proliferación de acuerdos y grupos regionales donde participan estados africanos ha habilitado nuevos foros de concertación y negociación sobre cuestiones más puntuales.

Así, cabe destacar que entre el 22 y 23 de octubre de 1998, Argentina fue sede de la V Reunión Ministerial de la **Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur**, (ZPCAS). Con motivo de la misma, se reunieron en Buenos Aires representantes de alto nivel de Argentina, Brasil y Uruguay con los de los países de la costa occidental de África: Angola, Benin, Cabo Verde, Gabón, Ghana, Guinea Ecuatorial, Namibia, Nigeria, República Democrática del Congo, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo. En este marco fue de relevancia la presencia del Ministro de Relaciones Exteriores de Sudáfrica, Alfred Nzo, quien entregó la presidencia pro tempore a la Argentina y mantuvo paralelamente reuniones con la Subsecretaría de Política Exterior.

Las intenciones de la Argentina apuntaron a una revitalización de los temas comunes a los países de la zona, vinculados a la paz y seguridad, protección del medio ambiente marino, conservación de los recursos vivos, promoción del comercio exterior, las inversiones y la cooperación económica y cooperación en relación con delitos vinculados con el narcotráfico, incluido el lavado de dinero. En la reunión de Buenos Aires se acordó una Declaración Final y un Plan de acción que los contempla. En la Declaración se destaca la voluntad de incrementar la cooperación en áreas de interés común. El Plan de Acción es un documento por primera vez adoptado en el marco de las reuniones Ministeriales que tiene por objetivo llevar a la práctica las medidas acordadas en la Declaración.

Durante 1999 nuestros representantes se reunieron entre el 19 y 20 de mayo con sus pares del Grupo de Países del Hemisferio Sur Templado (llamado Grupo de Valdivia y conformado por Argentina, Australia, Brasil, Chile, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Uruguay), con el Grupo de los 15 (en su novena cumbre en Jamaica, a la cual asistió al vicepresidente de la Nación), con el Grupo Cairns

13 En mayo de 1997 se produjo un golpe de Estado que depuso al presidente Ahmad Kabbá –elegido democráticamente en 1996–. La gravedad de la situación llevó a la intervención de una fuerza de paz conformada por países de África Occidental y encabezada por Nigeria. En 1998 se repuso al presidente constitucional.

(27 y 29 de agosto, en Buenos Aires), asistieron a la 9a Conferencia Internacional Anticorrupción en Durban (entre el 10 y el 15 de octubre) y finalmente a la ceremonia de apertura de la Reunión de Jefes de Gobierno de los Países Miembros de la Commonwealth (12 de noviembre, en Durban)

UN AÑO DE LA ADMINISTRACION DE LA RUA

Durante el primer año de la gestión del Canciller Rodríguez Giavarini no se observan cambios sustanciales en las relaciones argentino africanas, mostrándose continuidades en las acciones, tanto para el Africa del Norte como para el Africa Subsahariana.

La transmisión del mando presidencial, el 10 de diciembre de 1999 contó con la presencia en Buenos Aires de importantes autoridades **norfricanas**: una delegación **argelina** presidida por el Señor Rabah Bitat, representante ad hoc del presidente Bouteflika, acompañado de los señores consejeros presidenciales Mohammed Cherif Messadia y Adelaziz Zian; el Ministro de Riqueza Animal de **Libia**, Dr. Massoud Said Abusowa; el Ministro de Asuntos Extranjeros y de la Cooperación del Reino de **Marruecos**, D. Mohamed Benaissa y el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores de **Túnez**, D. Tahar Sioud.

Según se anuncia en la memoria anual del Ejecutivo al Congreso¹⁴, en el año 2000 se puso en práctica una nueva estrategia de penetración comercial en Medio Oriente y Africa del Norte a través de la organización de misiones empresariales y multisectoriales acompañadas por funcionarios de la Cancillería de alto nivel. En efecto, el canciller Rodríguez Giavarini viajó a Argelia, Marruecos y Egipto y se recibieron las visitas del primer Ministro de Marruecos y de un enviado especial del jefe de Estado Libio. Asimismo el presidente de la Rúa y el Canciller Rodríguez Giavarini asistieron en El Cairo, entre el 19 y 20 de junio de 2000 a la reunión del Grupo de los 15.

Se firmaron Tratados con Argelia (Acuerdo sobre Promoción y Protección recíproca de inversiones y Memorandum de Entendimiento sobre Consultas políticas de Alto Nivel entre ambas cancillerías), Egipto (Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial) y Marruecos (Acuerdo Comercial y Acuerdo de Cooperación en Materia de Pesca Marítima)

Africa Subsahariana:

Con respecto a la región en general, el año 2000 no muestra demasiada actividad, mencionándose la visita de Daniel Meilan, ex subsecretario de Minería a la República Democrática del Congo para asistir al "Congreso Internacional sobre Apertura de Inversiones y Capitales Externos en Minería" organizado por el Banco Mundial, visitando además Sudáfrica y realizando entrevistas con empresas del sector minero sudafricano.

14 Memoria detallada del Estado de la Nación. Año 2000. Jefatura de Gabinete de Ministros, 1 de marzo del 2001 (versión en CD Rom, pág. 677).

Ese mismo año, a través de la FAO Argentina concretó una donación de cereales a Tanzania y Mozambique y efectuó una donación simbólica a este último de 25.000 dólares para ayudar a paliar las consecuencias de las inundaciones que aquejaban al país.

Con el regreso a la democracia en **Nigeria**, por las elecciones de febrero de 1999 -que dieron la victoria a Obasanjo, luego de 15 años de gobiernos militares- y su posterior acuerdo con el FMI (Plan de reformas del estado y privatizaciones) se abrieron nuevas oportunidades para la cooperación argentino-nigeriana. DIASA ha detectado posibilidades en las siguientes áreas: proyectos de construcción de infraestructura, plan de privatización de empresas estatales, desarrollo de la red de transporte, proyectos en el sector de hidrocarburos, cooperación internacional para la lucha contra las drogas, cooperación cultural y deportiva, aumento del comercio y formación de joint ventures¹⁵. En el marco de este nuevo acercamiento Buenos Aires recibió la visita de una delegación de la Escuela de Defensa de Nigeria, realizando variadas actividades en Campo de Mayo, el Congreso Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sudáfrica

Con respecto a Sudáfrica, creo interesante remarcar, más allá de las relevantes visitas sudafricanas de alto nivel, la continuación y profundización de las “microrelaciones”. En efecto, en 1999 Buenos Aires contó con la presencia de la Ministra de Relaciones Exteriores sudafricana, Dra. Nkosazana Dlamini Zuma, para la transmisión del mando al presidente De la Rúa. Durante el año 2000 viajó a la Argentina el Ministro en la “oficina del Presidente”, Essop Pahad, para discutir variados aspectos de la relación bilateral con el canciller Rodríguez Giavarini (entre el 2 y 3 de marzo) y el vicedecano Aziz Pahad, quien presidió un encuentro en Buenos Aires con todos los Jefes de misión de las representaciones sudafricanas en América y mantuvo reuniones con autoridades argentinas (entre el 10 y el 13 de agosto). En las mismas se destacó el enorme potencial existente entre los dos países y sus respectivas regiones, referido a las relaciones bilaterales, al incremento de las relaciones empresariales y del intercambio comercial, a la promoción recíproca de inversiones privadas, vinculaciones culturales y políticas. Respecto a estas tres visitas de alto nivel, particularmente las dos últimas, quiero remarcar que fueron señales del gobierno sudafricano respecto a sus intenciones para con la Argentina, en el marco de una política de gestos que no tuvo la respuesta adecuada desde Buenos Aires.

Desde la perspectiva de las relaciones diplomáticas con la región, el Embajador Pedro Herrera (casi de regreso a nuestro país luego de 4 años de gestión en Pretoria) presentó cartas credenciales en países concurrentes de la Embajada Argentina en Sudáfrica: en Mozambique (2 de agosto), en Lesotho (30 de noviembre) y Botswana (14 de diciembre). Asimismo, a propuesta de la embajada argentina, las

15 Entrevista con el Director de DIASA, Embajador Nicolás García Pinto, Buenos Aires, 9 de marzo de 2001.

autoridades nacionales decidieron extender la jurisdicción del Agregado de Defensa militar, naval y aeronáutico, con sede en Pretoria, a Namibia, Mauricio y Mozambique. En el marco de las actividades de extensión nuestra embajada realizó una presentación sobre las relaciones bilaterales y posibilidades futuras de las vinculaciones argentino-sudafricanas ante el Instituto del Servicio Exterior de Sudáfrica.

Asimismo, también se avanzó en la construcción de un entramado de acuerdos que fortalecen la relación bilateral, facilitando la cooperación pública y privada. El 6 de marzo, Argentina aceptó por Nota, la adhesión de Sudáfrica a la “Convención Internacional sobre Obtención de Pruebas en el Extranjero, en materia Civil y Comercial”, entrando en vigencia para los dos países en esa fecha. También durante el año 2000 entraron en vigor una serie de convenios previamente firmados: el 13 de marzo, el Acuerdo Intergubernamental de Cooperación entre las Armadas en Tiempos de Paz, firmado en Buenos Aires el 6 de octubre de 1997 y aprobado en Argentina en 1999; el 9 de mayo el “Acuerdo Bilateral de Cooperación y Asistencia Mutua en la Lucha contra la producción y el tráfico ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, el uso indebido de Drogas y temas afines, firmado en Buenos Aires el 23 de julio de 1998; el 1 de enero de 2001, el Acuerdo Bilateral sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. En tanto se están negociando un nuevo tratado de extradición, un acuerdo Bilateral de Asistencia Legal Mutua en materia Criminal y un Proyecto de Acuerdo de Cooperación para Búsqueda y Rescate en el Atlántico Sur.

Por otra parte, en el marco del afianzamiento de la cooperación estratégico militar, entre el 4 y el 9 de setiembre viajó a Sudáfrica el jefe del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea Argentina y una delegación de esa fuerza para participar del 80 aniversario de la Fuerza Aérea Sudafricana y realizar acrobacias aéreas con un avión Pampa argentino. Al mes siguiente una delegación de 39 oficiales superiores de las Fuerzas Armadas sudafricanas y funcionarios de diversas áreas del gobierno participaron en Buenos Aires en Jornadas en la Escuela de Defensa Nacional y visitaron CAECOPAZ, el Colegio Militar de la Nación, la Escuela Naval Militar en Río Santiago y el Congreso de la Nación.

Cuando anteriormente me refería a la importancia de las “microrrelaciones”, estaba valorizando tanto el incremento notable de misiones comerciales organizadas desde diferentes provincias argentinas¹⁶, como la continuación del flui-

16 Merecen destacarse durante el 2000 la misión de funcionarios de Salta, Tucumán y Jujuy a Ciudad del Cabo y Johannesburgo entre el 8 y 10 de febrero, quienes ofrecieron un panorama de las posibilidades del NOA en materia de comercio, integración regional, estructura de su producción agroindustrial, turismo y minería, proponiendo alternativas para llevar adelante emprendimientos conjuntos; la misión de la Cámara de Comercio Exterior de la Provincia de Córdoba encabezada a nivel oficial por el Ministro de la Producción e integrada por 15 empresas de los siguientes sectores: lácteos, alimentos, maquinaria para la industria alimenticia, industria vitivinícola, oleaginosos, repuestos agrícolas, autopartes y energético; visitaron Ciudad del Cabo, Durban, Pietermaritzburg, Johannesburg y Port Elizabeth y realizaron reuniones con las cámaras de comercio e industria locales (suscribiendo acuerdos interinstitucionales), mantuvieron audiencias con los gobernadores y respectivos ministros de agricultura y actividades portuarias; la misión comercial del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense de Lomas de Zamora presidida por el Director de Comercio Exterior del Instituto Municipal de la Producción, Trabajo y Comercio Exterior, integrado por empresas autopartistas y del rubro químico-farmacéutico.

do intercambio empresarial, sobre todo desde la perspectiva argentina ¹⁷ y el intercambio deportivo.

Mención aparte merece la continuación de las negociaciones para promover un área de libre comercio entre el MERCOSUR y esta vez, Sudáfrica, no SADC. Durante la gestión de Menem se mencionó la insistencia sudafricana y brasileña al respecto. El hecho que el socio africano sea ahora sólo Sudáfrica y no el proceso de integración SADC, como venía siendo planteado, se debe a la persistente crisis que está viviendo la SADC que momentáneamente la inhabilita a avanzar en cualquier negociación extrarregional.

Por ello, entre 14 y 17 de junio llegó a la Argentina una delegación del Ministerio de Industria y Comercio Sudafricano compuesta por 8 funcionarios y representantes del sector industrial, comercial y del Ministerio de Agricultura Sudafricano, que también visitaron Brasil y Uruguay, para explorar y recopilar información sobre la relación bilateral de Sudáfrica con estos países con vistas a la posibilidad de formalizar una zona de libre comercio entre los países del MERCOSUR y Sudáfrica.

Esta visita está en sintonía con las negociaciones previas realizadas por el entonces canciller brasileño Lampreia, quien en Sudáfrica, en enero del 2000 avanzó en las conversaciones referidas a una propuesta de asociación de los estados miembros del Mercosur con Sudáfrica. Por entonces, Lampreia invitó al canciller argentino a evaluar la posibilidad de participar vía MERCOSUR, de un acuerdo de libre comercio que Brasil estaba negociando con Sudáfrica y que incluiría a todos los socios del proceso de integración, para evitar perforaciones en la tarifa externa común. La idea era conducir el tema en tres etapas: inicialmente

17 Así, delegaciones de empresarios argentinos viajaron a Sudáfrica: de la Cámara de Comercio Italo Argentina promoviendo alimentos y utensilios de cocina (16 al 25 de enero), de Molinos Río de la Plata, ofreciendo aceites vegetales a granel y envasados (19 al 25 de enero), del presidente de la Cámara de Comercio Argentino Sudafricana a Johannesburg, Ciudad del Cabo y Durban (8 al 15 de marzo); del Presidente de la Cia South American Trading Co, quien visitó Durban y Johannesburg para ofrecer preparados de carnes frescas y margarinas; lográndose consolidar ventas de cortes vacunos a Namibia (10 al 15 de marzo); del gerente de Cargas de Malaysian Airways, con entrevistas con el sector importador de cueros, carnes y enlatados (30 marzo al 2 de abril). También es de destacar la participación en el Festival de Vinos WINEX 2000, a iniciativa de la representación argentina, donde participaron tres bodegas.

Con respecto a la contraparte africana, se pueden mencionar, entre otros, la visita a Argentina del gerente general de una firma importadora de electrodomésticos (entre el 5 y 8 de abril); del grupo City Lodge Hotels, (en mayo) para realizar un relevamiento del sector turístico, donde el grupo inversor está interesado en llevar adelante un proyecto de inversión para un hotel de primer nivel. Con motivo del Congreso Internacional de Ciencia y Tecnología de la Industria Cárnica realizado en Buenos Aires entre el 27 de agosto y el 1 de setiembre viajó el gerente general de la asociación que representa a propietarios de mataderos y frigoríficos sudafricanos, desarrollando una agenda de trabajo con frigoríficos argentinos y autoridades del SENASA. Por su parte, el Grupo Minero ANGLOGOLD anunció un aumento del 50% de la inversión en el área minera de nuestro país, expandiéndose a 12 millones para el 2001.

te, debería ser firmado un acuerdo marco, que definiría cronogramas y criterios de negociación de un posterior acuerdo de preferencias tarifarias fijas, a consolidarse en un plazo de dos años. Un acuerdo de libre comercio culminaría el proceso. Esta gradual apertura de los mercados permitiría la identificación de productos a ser negociados, pues el actual comercio MERCOSUR-Sudáfrica aún no tiene volumen suficiente para anticipar claramente las sensibilidades comerciales de las partes. Estos plazos, también fueron pensados para facilitar la aceptación del esquema por parte de las respectivas comunidades empresariales, que tendrán así tiempo para poder identificar sus intereses.

Esta idea también fue trabajada en el II Seminario Mercosur-SADC realizado en Sao Paulo, el 24 y 25 de octubre —el cual, en realidad se refirió a Mercosur-Sudáfrica— y finalmente concretada con la asistencia del presidente sudafricano Mbeki a la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del MERCOSUR en Florianópolis, ocasión en la que se firmó un Proyecto de Acuerdo Marco para la creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica, el 14 de diciembre de 2000¹⁸. Aprovechando la reunión, Mbeki y de la Rúa mantuvieron una reunión de trabajo bilateral.

A partir de entonces el gobierno de Sudáfrica comenzó a plantear la extensión de las futuras facilidades económicas a los países miembros de la SACU (Southern Africa Customs Union) que lidera Sudáfrica e incluye a Namibia, Lesotho, Swazilandia y Botswana.

LAS RELACIONES COMERCIALES ARGENTINO-AFRICANAS¹⁹ . POCO RUIDO Y MUCHAS NUECES.

Para estudiar el comercio exterior argentino africano he tomado el período comprendido entre 1995 y el año 2000²⁰; en tanto para un análisis más detallado continuaré con el criterio utilizado para las relaciones político-diplomáticas, considerando los Estados de Africa del Norte y los estados del Africa Subsahariana.

La balanza comercial ha sido durante estos seis años favorable a la Argentina, representando las exportaciones al Africa un 4% del total exportado al mundo y las importaciones el 1%. Las exportaciones se mantuvieron constantes

18 Por el acuerdo, las Partes constituyeron una comisión negociadora que deberá intercambiar información sobre el arancel vigente en cada Parte, sobre comercio bilateral y con terceros países, sobre las respectivas políticas comerciales y sobre acceso al mercado de cada Parte (art. 5). Se comprometieron además a estimular las actividades de promoción comercial, desarrollar acciones conjuntas para la ejecución de proyectos de cooperación en los sectores agrícola e industrial, promover la cooperación en el sector servicios, en las áreas de sanidad vegetal y animal, estandarización y calidad de productos alimenticios.

19 Los aspectos comerciales fueron analizados contando con la colaboración de las Lic. Rosalía Bresciani y Romina Gerez.

20 Información suministrada por el INDEC.

en montos, en tanto las importaciones son más erráticas. Se observa una concentración del comercio en pocos países y productos, con relativamente bajo valor agregado. (ver anexos I, II y III).

Al comparar los saldos favorables del comercio argentino-africano con el total de la balanza comercial de Argentina se observa la fuerte incidencia de los saldos favorables que reportan nuestras exportaciones al Africa, por lo cual, algunos estados africanos aparecen como mercados nada despreciables para ayudar a equilibrar los desajustes provocados por las importaciones argentinas. Así, se puede observar que en el año 1995 el saldo favorable de Africa comporta el 70% del saldo comercial favorable del total de Argentina; para 1996 es notable el aporte positivo del saldo del comercio con Africa al saldo comercial total de Argentina, que es muy bajo. Durante los años 1997, 1998 y 1999, el saldo con Africa es favorable, mientras el total general de Argentina es negativo. En el año 2000 el saldo favorable de Africa comporta el 54% del saldo total de Argentina.

Africa del Norte

Los principales compradores son Egipto, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, conformando alrededor del 58% de las exportaciones al continente africano en el período bajo estudio. Egipto es el principal socio con un comercio constante que constituye a partir de 1997 el 34% de las exportaciones totales al Africa (tortas y residuos de soja, maíz, aceite de soja, de girasol y de algodón, tubos y perfiles huecos, trigo y morcajo).

Los montos de Marruecos oscilan entre el 5 y el 9% (aceite de soja, maíz, trigo y morcajo, salvados, amoníaco anhidro, productos laminados planos de hierro o acero). Argelia muestra un importante pico en 1999 con un 10%, oscilando en el período entre un 3 y un 7% (trigo y morcajo, aceite de girasol y de algodón, maíz, carne bovina, tabaco en rama, tubos y perfiles huecos, hortalizas, leche y nata). De cerca le sigue Túnez, con variaciones entre un 3 y un 8% (tortas y residuos de soja, maíz, trigo y morcajo, aceite de soja y salvados) y Libia, con montos erráticos que van desde 0.68% a un 3.31% (maíz, trigo y morcajo, tubos y perfiles huecos y tortas y residuos de soja).

En consecuencia, en las exportaciones se observa una importante participación de la producción agrícola argentina y una relativa incidencia de productos industriales (tubos y perfiles huecos, productos laminados de hierro y acero). Es de notar asimismo que con estos buenos compradores se mantiene una razonable vinculación político-diplomática siendo receptores de variadas misiones diplomático-comerciales.

Con respecto a las compras de Argentina a la región, hasta 1998 se observan volúmenes crecientes, comenzando a decrecer para 1999 e incluso generando una gran diferencia favorable a la Argentina, en especial en los dos últimos años. Argelia (petróleo y derivados y corcho) y Libia (abonos minerales) son los principales vendedores, con una balanza negativa para la Argentina con este último para 1995 y 1997. Las ventas de Marruecos (abonos minerales, diodos y transistores, jugos y extractos, vegetales y corcho) y Túnez (abonos minerales,

aceite de oliva, prendas de vestir y corcho) son variables, participando entre un 1% y un 6% de las exportaciones totales de África a la Argentina. Es de remarcar que Egipto (abonos minerales, vaselina, navajas y máquinas de afeitar), nuestro principal comprador de la región, es el que menos nos vende conformando la balanza comercial más favorable.

África Subsahariana:

Las exportaciones a la región constituyen un poco menos de la mitad de las compras africanas, con una importante concentración en Sudáfrica (con montos más o menos constantes – entre el 22 y 28%-) seguido por Nigeria, con alrededor del 4%. Sudáfrica compra tortas y residuos de soja, aceites de girasol y algodón, oro, trigo y morcajo y pasta química de madera; Nigeria, productos laminados planos de hierro o acero, tubos y perfiles huecos, trigo y morcajo y polímeros de propileno.

Las exportaciones a los otros países de la región no son constantes, variando significativamente durante el período: por ejemplo, Angola –sólo remarcable en 1996- compró a la Argentina harina de cereales, aceite de soja, chocolate, tubos y perfiles huecos y maíz; Costa de Marfil (productos laminados planos de hierro o acero, leche y nata y polímeros de propileno), Mauricio (aceite de soja, maíz, tortas y residuos de soja y aceites de girasol y algodón). La participación de Kenya a partir de 1997 es ascendente (trigo y morcajo, aceites de girasol y algodón y productos laminados planos de hierro o acero).

Con respecto a los principales vendedores, se observa que África subsahariana es más importante como exportadora que África del Norte, oscilando entre un 70 y 80% de las compras argentinas al África. Con excepción de Sudáfrica, las importaciones argentinas giran en torno al petróleo.

Sudáfrica, que ocupa el primer lugar en las exportaciones argentinas al África Subsahariana, también mantiene esa posición como vendedor, con casi la mitad de nuestras importaciones del continente con montos constantes (combustibles, aceites minerales, fundición, hierro y acero y papel y cartón).

Nigeria presenta exportaciones notablemente ascendentes, con saldo negativo para la Argentina en 1995 y en 2000 (petróleo). Costa de Marfil aparece como importante vendedora con balanza negativa para la Argentina a partir de 1997 (petróleo y pasta de cacao). Con Angola el comercio es variable y errático: en 1996, 1998 y 1999 no hubo compras, en tanto en 1997 y 2000 el saldo es negativo (petróleo).

De lo anteriormente expuesto puede concluirse que a pesar de los montos bajos, la incidencia de los saldos de la balanza comercial con África es notable. Más aún, con respecto a las exportaciones al continente, se observa que Egipto y Sudáfrica son los principales compradores africanos. Si por acaso comparásemos los montos de las exportaciones de Argentina a países europeos relevantes para su política exterior, cual Gran Bretaña y Francia, se observa lo siguiente: para el año 1995, los montos vendidos a estos dos países europeos son similares a Sudáfrica y un poco superiores a Egipto. En 1996, Egipto tiene los mismos va-

lores que Gran Bretaña y más que Francia. Las compras sudafricanas son levemente inferiores a las francesas. Para 1997, Egipto superó las compras de Francia y de Gran Bretaña; Sudáfrica mantuvo montos similares a estos dos últimos. En 1998, continúa predominando Egipto, siendo las compras británicas similares a las sudafricanas. Para 1999, los valores egipcios se mantienen en primer lugar y las compras sudafricanas son mayores a las británicas. En 2000, las exportaciones a Egipto superan a las de Gran Bretaña, la cual presenta montos similares a Sudáfrica.

Teniendo en cuenta que los mercados egipcio y sudafricano pueden desarrollarse más y otros incrementarse (Nigeria) o explorarse (Namibia), quiero resaltar la necesidad de apuntar a estos mercados sosteniendo una política comercial agresiva, eventualmente abriendo nuestro mercado, fomentando el mejoramiento de las relaciones político-diplomáticas y desarrollando y explorando la cooperación técnica y la variable cultural.

Respecto a esta última, quiero remarcar la casi completa ausencia de vinculaciones entre las sociedades a ambos lados del Atlántico, fundadas, básicamente en el desconocimiento mutuo. Sin embargo, en estos últimos años y gracias a iniciativas privadas y de organizaciones no gubernamentales, se está produciendo un rebrote de actividades que tienden a difundir la cultura africana en nuestro país. Probablemente no estén ajenos a este movimiento los cerca de 500 africanos²¹ de diferentes países del Africa Subsahariana que en el último quinquenio han migrado a la Argentina en busca de nuevos y mejores horizontes

REFLEXIONES FINALES

A pesar del escaso tiempo transcurrido desde el inicio de la gestión del canciller Rodríguez Giavarini, los estados africanos continúan, como en la gestión de Di Tella, conformando un grupo de países que recibe escasa o nula atención.

La anunciada búsqueda de “intereses concretos” no se ha traducido en un diseño de estrategias ofensivas para incrementar los mercados en la región. Más bien pareciera que existe una **fuerza inercial** que permite que se mantengan los niveles de relaciones político-diplomáticas que sustentan un nada despreciable intercambio comercial, como se ha demostrado. Sin embargo, de no producirse decisiones políticas apropiadas, el nivel de la relación corre serios riesgos de deteriorarse. Estamos descuidando mercados por falta de políticas y estrategias: lo enmarañado del bosque no nos deja ver los árboles que dan o podrían dar buenos frutos

Los estados africanos y aún los relativamente relevantes, como los países del Africa nordsahariana, Nigeria o Sudáfrica en la región subsahariana, pertenecen al área de cuestiones que podríamos llamar de “rutina”. Las realizaciones

21 Según datos suministrados por el Presidente de la recientemente creada Unión Africana del Mercosur, institución sin fines de lucro que tiene como objetivo difundir las variadas manifestaciones culturales africanas.

obedecen más al trabajo constante de inquietos diplomáticos de algunas emba-
jadas –no todas- que a decisiones tomadas al más alto nivel.

Los impulsos se debaten entre Mercurio y Don Quijote. Esto es, política co-
mercialista y/o política idealista. Las acciones fueron más el producto de decisio-
nes de algunos funcionarios o del interés de algunos empresarios que en el mar-
co de una **visión personal** marcaron momentos de acercamiento. Pero no exis-
tió un núcleo dinamizador de las relaciones. En el caso de Sudáfrica, por ejem-
plo, se avanzó muchísimo en el marco de las microrrelaciones. Sin embargo, el
gobierno argentino debería dar más señales que propicien y avalen mayores
acercamientos político-diplomáticos, respondiendo activamente con una **política
de gestos** y no pasiva y silenciosamente, con una **ausencia de políticas**.

Teniendo en cuenta la iniciativa brasileña respecto a Sudáfrica y las rela-
ciones de Brasilia con algunos estados africanos –cuyas acciones descendieron
de perfil respecto a las décadas del 70 y 80 respecto al conjunto del Africa- con-
sidero de fundamental importancia propiciar la cooperación entre Argentina y
Brasil para intensificar las relaciones con Africa. En momentos de recursos esca-
sos y frente a la necesidad de diversificación de las relaciones externas que el
actual escenario internacional impone más que nunca, un acercamiento **político
general** y una vinculación **comercial selectiva** con los Estados africanos podrían
ser optimizados bajo el paraguas del MERCOSUR. El Proyecto de Acuerdo Mar-
co para la creación de un Área de Libre Comercio entre MERCOSUR y Sudáfri-
ca, recientemente firmado en Florianópolis nos señala un camino.

En esa dirección también se inscribe la iniciativa del Secretario Ejecutivo
de la CAMEX (Cámara de Comercio Exterior de Brasil), Roberto Gianetti de Fon-
seca, quien presentó recientemente un proyecto de 8 millones de dólares para
crear en Munich, Alemania, un Centro Mercosul, primer espacio de promoción
institucional, comercial de eventos y negocios. Esta idea podría también aplicar-
se en los estados africanos.

Otra iniciativa, que finalmente no se concretó estuvo vinculada a las con-
versaciones con autoridades brasileñas durante 1999, para evaluar la creación
de una oficina de enlace conjunta en la ciudad de Abuja, lo cual permitiría mitigar
gastos, serviría de marco para el intercambio de información con Brasil respecto
a Nigeria y podría mostrar que es posible la cooperación argentino-brasileña en
áreas secundarias.

Los riesgos y oportunidades que la presente coyuntura internacional nos
impone requieren acciones creativas y diseño de estrategias menos tradicionales
que habiliten el logro de nuevos espacios para desarrollar políticas de coopera-
ción exitosas y mutuamente beneficiosas. No hay decisión o acción más frustran-
te que la no se pone en práctica.

ANEXO I
ARGENTINA: COMERCIO EXTERIOR CON AFRICA
(en miles de dólares)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1995	897.037	256.180	640.857
1996	1.126.001	281.365	844.636
1997	1.255.439	330.895	924.544
1998	1.122.647	216.510	906.137
1999	1.108.086	207.120	900.966
2000	1.080.318	445.349	634.969

FUENTE: INDEC INFORMA, 1996,1997,1998, 1999, 2000, 2001, Ministerio de Economía, Bs. As., 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001

ANEXO II
EXPORTACIONES ARGENTINAS AL AFRICA
(en miles de dólares)

Países	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total General	20.963.108	23.810.717	26.392.459	26.440.998	23.332.719	26.412.000
Total de Africa	897.037	1.126.001	1.255.439	1.122.647	1.108.086	1.080.318
Principales Países						
Angola	19.774	38.898	4.138	6.207		11.759
Argelia	61.061	80.642	40.188	69.701	110.720	70.184
Congo				9.061		
Costa de Marfil			15.662	1.203	7.377	4.229
Egipto	228.526	323.328	459.104	397.212	386.331	350.236
Ghana			12.067	11.993		
Kenya			36.883	49.905	33.645	41.734
Libia	6.118	31.585	23.180	37.124	12.456	56.422
Marruecos	45.137	147.138	113.066	100.513	60.812	87.279
Mauricio	14.237				16.770	20.120
Mozambique	16.812			10.500	8.340	6.339
Nigeria	4.694	50.202	44.151	30.904	45.229	46.265
Senegal	12.612	8.270		13.075	6.488	5.852
Sudáfrica	337.732	246.994	303.280	252.680	308.432	243.887
Tanzania	4.528			9.045	11.610	
Túnez	26.161	90.477	96.854	50.230	44.834	72.872
Zaire	4.916					
Zimbabwe	4.151					

FUENTE: INDEC INFORMA, 1996,1997,1998, 1999, 2000, 2001, Ministerio de Economía, Bs. As., 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001

ANEXO III
IMPORTACIONES ARGENTINAS DE AFRICA
(en miles de dólares)

Países	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total General	20.121.682	23.761.809	30.450.139	31.403.509	25.508.157	25.245.097
Total de Africa	256.180	281.365	330.895	216.510	207.120	445.349
Principales Países						
Angola	5.821	0	5.657	0	0	15.323
Argelia	18.571	25.364	33.765	26.379	12.253	39.565
Congo				3.922		
Costa de Marfil			71.834	24.817	39.182	49.521
Egipto	1.333	1.208	3.637	3.849	8.752	10.755
Ghana			0	0		
Kenya			941	1.162	1.079	529
Libia	26.507	12.881	26.655	15.560		2.556
Marruecos	6.999	18.236	16.452	8.301	5.431	4.038
Mauricio	281				1.085	631
Mozambique	1			3		1
Nigeria	42.307	23.021	30.766	5.029	29.085	199.094
Senegal	116	26		1	1	2
Sudáfrica	124.475	105.029	109.449	110.659	93.458	85.791
Tanzania	0			1	13	
Túnez	2.546	8.092	12.608	10.221	11.552	20.332
Zaire	317					
Zimbabwe	2.140					

FUENTE: INDEC INFORMA, 1996,1997,1998, 1999, 2000, 2001, Ministerio de Economía, Bs. As., 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.

CAPITULO VIII

Señales de una diplomacia presidencialista: Argentina y los países de Medio Oriente y Norte de Africa*

Magdalena Carrancio

Alrededor del último trienio de la administración del Dr. Carlos Menem, la Argentina ya había perfilado un diseño de Política Exterior hacia los países de Medio Oriente y Norte de Africa, que –en mayor o menor medida, directa o indirectamente- la habían sumido en cuestiones y problemáticas de la región. En efecto, ya sea por razones sensibles al origen árabe del presidente Menem o producto del alineamiento a los Estados Unidos y su principal socio en la región, Israel, nuestro país fue propiciando “áreas” de acercamiento toda vez que una luz verde le allanaba el camino a la participación.

Ello pudo ser sostenido –en buena medida- por el ejercicio de una diplomacia presidencialista que jugó un rol relevante en la formulación y ejecución de acciones de política exterior hacia la región. Así, a la vez que se avanzó en la gestación de temas de interés común y se intentaron fortalecer los vínculos con los distintos actores del área¹ –minimizando, en ocasiones, el componente político-ideológico que separa a Israel de sus vecinos árabes- aparecieron señales que mostraron la necesidad de recomponer la política exterior y volverla a cauces de mayor moderación. Es por ello, que en este último período del gobierno del Dr. Menem (1997-1999) se observa cómo en el aspecto político-diplomático se barajaron “posibles” acciones que solo agitaron las aguas sin llegar a convulsionar el río.

¹ Quiero expresar mi agradecimiento a la Lic. Andrea P. De Vita (Universidad del Salvador, CARI, Academia del Sur) por su colaboración para la elaboración del presente Capítulo.

1 Un análisis sobre temas de inserción y actores privilegiados en las relaciones con la región, puede leerse en Carrancio, Magdalena, (1994) *La Política Exterior Argentina y Medio Oriente* en CERIR, *La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. Ediciones CERIR. Rosario. Páginas 279-310 y en Carrancio, Magdalena, (1998) *Las repercusiones del Conflicto de Medio Oriente en la Política Exterior Argentina* en CERIR, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*. Ediciones CERIR. Rosario. Páginas 149 a 173.

El presente Capítulo analizará una serie de cuestiones que hacen a las relaciones con Medio Oriente, como el intento de **envío de apoyo sanitario** por parte del gobierno argentino a una intervención armada de los EEUU contra Irak, en 1998, que no llegó a concretarse. Igualmente, ese mismo año, las tensiones con **Irán** –por la supuesta vinculación con los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA en 1992 y 1994 respectivamente- alcanzaron un punto culmine, pero la ruptura de relaciones tampoco paso de una simple “posibilidad”.

Otra cuestión de estudio será la posición de nuestro país en el **conflicto árabe-israelí** teniendo en cuenta el patrón histórico del voto argentino en las Naciones Unidas frente a los distintos temas involucrados como la cuestión palestina, los asentamientos israelíes, el status de Jerusalén, la ocupación israelí de las Alturas del Golán y el conflicto del Líbano, posición que, en este último caso fue puesta a prueba en la visita del Presidente Menem al país árabe, en febrero de 1998, la única visita al área efectuada durante el período evocado. También en el contexto de la ONU, pero enfatizando otros aspectos de la participación argentina en los conflictos de la región, se analizarán contribuciones a la diplomacia preventiva llevadas a cabo en el marco de las **Operaciones de Mantenimiento de la Paz** en la región, así como acciones humanitarias realizadas bajo el **Programa Cascos Blancos**.

De igual forma, el gobierno argentino intentó fortalecer los **vínculos comerciales** con cada uno de los países de la región, en particular, se buscó recomponer dos mercados, por razones diferentes, alicaídos: el de Iraq, desde 1992, y el de Irán, más recientemente. En todos los casos, se hará una evaluación entre los actuado por la gestión del Dr. Menem para analizar también los cambios y continuidades que se perfilan en la administración del Dr. De la Rúa.

NUEVAMENTE TROPAS AL GOLFO: ¿PRINCIPIOS O CONSECUENCIAS?

Durante 1998, el ultimátum dado por EEUU a Irak volvió a poner en el filo de la cornisa el equilibrio del sistema internacional. Efectivamente, a comienzos de ese año, EEUU preparaba una nueva ofensiva contra Irak, como represalia ante la negativa de Saddam Hussein de permitir a la UNSCOM –Comisión Especial de las Naciones Unidas- comprobar si cumplía con las pautas de eliminación de sus arsenales de armas químicas y bacteriológicas, exigidas tras el enfrentamiento de 1991 (Resolución 687/91).

Ante la posibilidad de un operativo militar de Washington contra el régimen iraquí, la decisión argentina de participar con “apoyo logístico” no se hizo esperar. Esto fue confirmado oficialmente por el canciller Guido Di Tella, y por el Ministro de Defensa Jorge Domínguez, el 14 de febrero, aunque para entonces la

Argentina ya tenía posición tomada y galardón ganado². Ambos Ministros precisaron que la eventual cooperación argentina se instrumentaría a través del envío de un denominado “Hospital reubicable”, equipo sanitario de retaguardia formado por 100 oficiales y suboficiales de los cuerpos médicos de las distintas Fuerzas Armadas, y se concretaría en el caso que fracasen las gestiones diplomáticas tendientes a lograr el cumplimiento efectivo de las resoluciones del CS/ONU. No obstante, la decisión nuevamente instaló la polémica en el seno de la clase política argentina. Pese al –prácticamente total- rechazo de los legisladores de la oposición, para el presidente Menem, apoyar con un equipo sanitario militar un eventual ataque estadounidense contra Irak, significaba sólo apoyo logístico y no involucramiento en el conflicto bélico” y, consecuentemente, no requería autorización del Congreso por tratarse de un contingente que no entrará en combate³.

Pero también, y quizás tomando como enseñanza errores del pasado, la decisión del gobierno de enviar apoyo sanitario a una intervención armada de los EEUU contra Irak, consideró otros condicionamientos como la necesidad de contar con el pronunciamiento de las Naciones Unidas y de acordar previamente con los países del Mercosur. En este sentido, los legisladores pidieron una “urgente” convocatoria del Consejo del Mercado Común ya que –según los diputados- “la gravedad de la situación no admite respuestas fáciles o lineales”⁴.

Más aún, la situación era muy distinta entonces. En 1990, la invasión de Kuwait por Irak, implicó una violación grave del derecho internacional y, al margen de los intereses estratégicos regionales y globales en juego, la coalición internacional que combatió contra Irak contó con la autorización de las Naciones Unidas. Pero, en esta circunstancia no existía resolución alguna del CS/ONU que dé mandato para volver a actuar militarmente contra Irak ni hubo consenso internacional –ni de otros miembros del CS/ONU, ni de la Liga Árabe- en torno al uso de la fuerza para obligar a Saddam Hussein a desarmarse y colocarse bajo la supervisión externa. Por lo tanto, dicha participación respondía claramente a una iniciativa estadounidense. (Aunque para los EEUU -a diferencia de otros miembros del CS/ONU- con la resolución que autorizó la primer intervención en 1991 era suficiente).

2 En efecto, la decisión fue el fruto de gestiones que emprendió el enviado especial del primer mandatario norteamericano para América Latina, Thomas McLarty, durante una serie de reuniones que mantuvo con el presidente Menem en la cumbre económica de Davos (Suiza), el 31 de enero de 1998, momento en que también le fue comunicada la determinación de Washington de incorporar a nuestro país como aliado extra OTAN.

3 Al respecto, podríamos afirmar que los artículos de la Constitución Nacional ligados al tema (Art. 99 y 75) no resultan suficientemente aclaratorios. Mientras que para el Art. 99, inc. 12: El presidente es el Comandante en Jefe de todas las FFAA de la Nación, el inc. 14: El presidente dispone de las FFAA y corre con su organización y distribución según las necesidades de la nación, y por el inc. 15: el presidente declara la guerra y ordena represalias...; para el Art. 75, inc. 28: es atribución del Parlamento “permitir la salida de fuerzas nacionales” fuera del territorio de la Nación.

4 La oposición exige que haya debate parlamentario en diario “Clarín”. Buenos Aires, 15 de febrero de 1998, pág. 3.

En realidad, cuestiones de “principios” y “consecuencias” se entremezclaban. De **principios**, porque se trataba, sin dudas, de una demostración de que la administración Menem seguía firmemente alineada con los EEUU en materia de política exterior. Este alineamiento activo justificó el apresuramiento de la Argentina que anticipó su decisión de acompañar una ofensiva militar de los EEUU, en un momento en el que otros miembros permanentes del CS/ONU impulsaban una negociación. De **consecuencias**, porque, la decisión de participar en el conflicto también trajo a escena la “ecuación riesgo/beneficio” de la primera intervención cuando, en 1991, la Argentina integró la coalición internacional que obligó a Irak a retirarse de Kuwait. Más aún, algunos análisis ven en esta acción de política exterior una de las posibles causas de los dos atentados -contra la Embajada de Israel y la AMIA- sufridos en nuestro territorio, en 1992 y 1994.

Quizás por ello, hacia fines de 1998 -ante la negativa de Saddam Hussein de permitir que la Unscop continuara con las inspecciones- la posibilidad de un ataque de EEUU a Irak era ya inminente. Entonces, la actitud argentina fue más cautelosa. Si bien el presidente Menem manifestó que planeaba intervenir, desde Roma, expresó: *“Apenas regrese a la Argentina voy a mantener una comunicación telefónica con el presidente Clinton para ofrecerme porque no puedo olvidar que mis ancestros vienen de esa región”*⁵. El 17 de diciembre de 1998, EEUU efectuó un sorpresivo bombardeo -apoyado militarmente por Londres- sobre blancos en Irak (“blancos militares donde se fabrican armas químicas y nucleares”). Lo hizo, explicó, para proteger el “interés nacional” de los EEUU y de otros países de Medio Oriente. En ámbitos de **nuestro gobierno nada se dijo de un presunto envío de tropas** a la zona del conflicto para apoyar al ataque dispuesto por el Presidente Clinton. Por otra parte, la comunicación telefónica no se efectuó. Probablemente, esto también haya cortado las alas a la decisión argentina que solo pudo concretarse con meros comunicados de prensa de la Cancillería justificando la embestida⁶. Únicamente de esta forma, el gobierno argentino adhirió a la operación Zorro del Desierto.

IRAN: LA POLITICA DEL DESCONCIERTO

Desde los atentados sufridos en nuestro país contra la Embajada de Israel, el 15 de marzo de 1992, y la AMIA, el 18 de julio de 1994, la política exterior ar-

5 Menem se ofreció para intervenir en diario *“La Nación”*. Buenos Aires, 14 de noviembre de 1998, pág. 4.

6 El representante argentino ante la ONU, Embajador Fernando Petrella, justificó el ataque norteamericano y británico contra Irak “Nadie disfruta con el uso de la fuerza, pero todos reconocen la responsabilidad de Saddam Hussein” por no haber respetado las disposiciones de la ONU referidas a las inspecciones. Petrella agregó que “no se debe confundir a los actores. No es un conflicto entre los EEUU y Saddam Hussein, sino entre Saddam Hussein y las N.U.”

gentina hacia Irán se instrumentó exclusivamente bajo el supuesto —no demostrado— de su responsabilidad en estos dos hechos. En este sentido, no puede dejar de reconocerse, la fuerte presión externa que tanto el gobierno de Israel como el de los EEUU realizaron en orden a establecer puntos en común entre los dos sumarios y unificar al culpable externo en torno a la figura de Irán. Por su parte, el gobierno de Teherán niega, sistemáticamente, cualquier vinculación con estos casos y atribuye las acusaciones a “una campaña orquestada por Israel para desprestigiar a la revolución islámica”.

En realidad, la falta total de respuestas contundentes de la administración Menem sobre la conexión local y sobre la pista internacional, sólo pone en evidencia, sin dudas, un alto grado de responsabilidad de parte del Gobierno y los distintos organismos del Poder Ejecutivo, por falencias que en muchos casos todavía no fueron resueltas. Consecuentemente, mientras que desde el orden judicial no se reúnen las pruebas suficientes, en el **plano político** las sospechas sobre la causa de los atentados pusieron la mira en grupos terroristas vinculados a Irán.

A mediados de 1997, la Corte Suprema de Justicia no había determinado aún cómo se produjo el atentado contra la **Embajada de Israel**. En aquel momento, dos cuestiones preocupaban al gobierno de Israel: que la Corte acepte la hipótesis de que el autor intelectual del atentado fue el Hezbollah⁷ y que se trató de un coche bomba y no de una explosión interna, como sostenían algunos de los ministros del Alto Tribunal. Con esto último se descartaba la hipótesis de la implosión y consecuentemente, de una disputa interna como causa⁸.

Desde entonces, dirigentes de la comunidad judía y el embajador de Israel, Itzhak Avirán, reclamaban al gobierno la ruptura de relaciones diplomáticas con Irán. Pero, dentro del gabinete, si bien se compartía la sospecha, era el Canciller quien se mostraba más reticente a esta medida. En efecto, Di Tella era partidario de preservar la cautela, para evitar una represalia del Hezbollah⁹, aunque, sin dudas, otras cuestiones también estarían en juego. Sólo, si la Corte Suprema de Justicia finalmente se pronunciara con claridad sobre el atentado a la embajada de Israel, podría cambiar de opinión.

7 El Hezbollah surgió en El Líbano como milicia armada y luego se oficializó como partido político, obteniendo incluso representación parlamentaria. Desde hace más de 20 años, lleva a cabo la resistencia a la ocupación del sur del Líbano por parte de Israel. La Jihad islámica se desprende de ese último, a principios de los ochenta, pero al contrario del Hezbollah, que está integrado exclusivamente por libaneses, la Jihad está compuesta por libaneses y palestinos.

8 La probable disputa entre los miembros de la comunidad judía tendría sus raíces en la política interna de Israel. “Los disidentes pertenecen al partido Avodá (afín con el laborismo israelí) y tuvieron el control de la AMIA durante muchísimos años, poder que Beraja les arrebató cuando ganó las elecciones internas”. Se profundiza la interna en la comunidad en diario “La Nación”. Buenos Aires, 22 de julio de 1997, pág. 12.

9 Di Tella recomienda prudencia con Irán en diario “La Nación”. Buenos Aires, 23 de julio de 1997, pág. 11.

Recién el 24 de febrero de 1998, y en concordancia con la hipótesis de la comunidad judía, la Corte Suprema de Justicia dio su primer pronunciamiento concreto sobre los probables autores del atentado, reconociendo que habría “indicios” de que el ataque contra la Embajada de Israel fue cometido por la Jihad Islámica. Asimismo, respondiendo a cómo se había producido el estallido en la sede diplomática, los ministros de la Corte se inclinaron definitivamente por la explosión externa. No obstante, algunos ministros, hicieron hincapié en que no hay pruebas concluyentes en el sumario contra Irán y que no se puede responsabilizar penalmente a un Estado, sino a personas físicas como autores del atentado. En consecuencia, los ministros debieron arribar a una fórmula de transacción que les permitió, a la vez que resolver la situación procesal de varios ciudadanos paquistaníes –sospechados desde hace varios años sin que hayan aparecido pruebas concluyentes en su contra- ceder, en parte, a los reclamos de la comunidad judía, pero sin llegar al extremo de sostener aquello sobre lo que no tenían pruebas¹⁰.

Respecto de la **AMIA**, la pista iraní había sido barajada con fuerza por la justicia argentina apenas producido el atentado. Consecuencia de ello, fue que nuestro país retiró a su embajador en Irán, cuando el Juez Juan José Galeano - quien tiene a su cargo la investigación- ubicó como sospechosos a seis diplomáticos iraníes. Desde entonces, las relaciones se sostuvieron a nivel de encargado de negocios. Pero, mientras la Justicia iba tras las pruebas, el ejecutivo frenaba cualquier avance en este sentido. Esta posición se fue modificando por la presión de EEUU, Israel y la comunidad judía local.

Distintas declaraciones -algunas recabadas por el Juez Galeano¹¹- acusan a funcionarios del gobierno de Teherán de organizar y financiar el ataque que destruyó la sede de la mutual judía. Igualmente, un informe oficial de la Oficina de Inteligencia de EEUU (FBI) –realizado en Buenos Aires, entre abril y mayo de 1998¹²- respaldaba abiertamente esta hipótesis, sustentando que: “Testimonios de varias fuentes, en cuatro años de investigación, produjeron un marco de sos-

10 Acorde a esto, la Corte sostiene que las últimas constancias agregadas al expediente –en referencia a los recortes de un diario de ese país, donde la jihad se atribuye el ataque- surge “la posible intervención de agrupaciones terroristas extranjeras, sustentado en indicios relativos a manifestaciones que habría efectuado la Jihad Islámica”. Como los ciudadanos paquistaníes imputados en la causa pertenecen a una secta enemiga de la Jihad, el Tribunal entiende que ellos no tuvieron ninguna relación con el ataque terrorista.

11 La del “arrepentido” Manucher Moatamer, actualmente protegido por la ONU; la de un dirigente del Consejo Nacional de la Resistencia iraní en el exilio, Reza Jafarzadeh, cuyas declaraciones fueron recogidas en una entrevista del diario Clarín, el 23 de marzo de 1998; la de un miembro del Servicio de Inteligencia iraní, conocido como testigo C, que declaró ante el juez Galeano en Munich (Alemania), en abril de 1998.

12 Este informe respondía a una orden expresa del presidente Clinton, quien, en su visita a la Argentina en octubre de 1997, había prometido al Jefe de la SIDE, H. Anzorreguy, esta colaboración.

pecha sobre operaciones iraníes en la Argentina". En setiembre de 1992, el FBI también sostuvo que creía que el atentado cometido en 1992 contra la embajada de Israel en Buenos Aires pudo haber sido cometido por la Jihad Islámica. En rigor, el informe, de siete páginas, llega a esa conclusión por haber comparado la metodología usada para cometer el atentado en Buenos Aires con ataques registrados en otros lugares del mundo¹³.

La profundización de la pista iraní por la Justicia argentina –aunque sólo a nivel de evidencias- y el importante papel que, en este contexto, se le asignaba al agregado cultural de la embajada de Irán en Buenos Aires, Moshen Rabbani¹⁴, había llevado al gobierno a invitarlo a abandonar el país, en diciembre de 1997. Un paso más se dio, el 13 de mayo de 1998, cuando la Cancillería comunicó al encargado de negocios de Irán, Abdolrajim Sadatifar, la “molestia” del gobierno por la falta de cooperación de Teherán en la investigación del ataque a la AMIA. Ello abrió un nuevo capítulo en las relaciones con el país persa: Sadatifar se mostró sorprendido y afirmó que es su país el que se siente molesto por el “injusto hostigamiento” que sufre su embajada y, como respuesta, decidió imponer **sanciones comerciales** contra la Argentina. Horas después, ambos países redujeron sus respectivas delegaciones diplomáticas, a su mínima expresión.

Pese a todo, el gobierno del presidente Menem actuaba con cautela: en lo interno, evitaba una confrontación de poderes, específicamente con el Poder Judicial, quien debía fundamentar con las pruebas¹⁵; y, en lo externo, respecto de Irán, quien particularmente se convertía en el blanco de la acusación. Por eso, a mediados de 1998, cuando nuevos testimonios comprometieron a Irán en la voladura de la AMIA, la Argentina estuvo a punto de romper relaciones diplomáticas, pero no lo hizo.

Ciertamente, las acusaciones contra Irán involucraban la existencia de pruebas políticas, esto es la certeza que ese gobierno intervino -ya sea permitiendo la actuación de grupos terroristas (acción) o no ejerciendo la función de control adecuada sobre esos grupos (omisión)- pero no existieron pruebas judiciales que justificaran la ruptura de relaciones. Por otra parte, esta decisión aparejaba

13 Para el FBI, la Jihad Islámica es responsable en diario “*La Nación*”. Buenos Aires, 11 de setiembre de 1998, pág. 10.

14 Este ejercía “un activo proselitismo religioso” de muchos años en la Argentina, pero recién le dieron rango diplomático –y con ello inmunidad- pocos meses antes del atentado. El informe del FBI destaca algunos de los movimientos de Rabbani que sustentan la sospecha. Un informe del FBI acusa a Irán por el atentado a la AMIA en diario “*Clarín*”. Buenos Aires, 7 de agosto de 1998, pág. 12.

15 Concretamente, la decisión de invitar al funcionario iraní a abandonar el país trató de evitar el costo político de un conflicto con la Corte Suprema de Justicia. Este podría haberse desatado si, encontrándose el funcionario en Buenos Aires caía sobre él la denuncia formal que implicaría que la CSJ le quite la inmunidad diplomática, cuando ya venía rechazando pedidos similares contra otros diplomáticos iraníes.

también implicancias económicas (caída de las exportaciones a ese país) y podría abrir la puerta a la posibilidad de represalias. En otro ámbito, y no obstante, que fue la jugada de Irán la que, el 14 de mayo de 1998, precipitó la crisis, la escalada diplomática de la Argentina contra el país islámico tuvo lugar en un contexto internacional totalmente opuesto, en tanto, los estados de la Unión Europea decidían reenviar sus embajadores a Teherán como signo de apoyo a la llegada a la presidencia iraní del moderado Mohamed Khatami, a mediados de ese año.

Con la asunción de la administración del Dr. De la Rúa, el 10 de diciembre de 1999, las cosas no cambiaron demasiado. El actual gobierno mantiene la sospecha sobre la participación de la embajada de Irán en los atentados y la supuesta conexión de grupos de apoyo localizados en la zona de la Triple Frontera (Brasil-Paraguay-Argentina). También mantiene sus reflejos en alerta, de modo que, ante el recrudecimiento de la situación en Medio Oriente y la posibilidad de que los grupos terroristas realicen atentados en el exterior, refuerza medidas de prevención aumentando la custodia de lugares clave.

No obstante, el acceso al poder del nuevo gobierno podría también dar lugar al resurgimiento de la investigación sobre la **pista siria**, que vincularía a algunos funcionarios del entorno del presidente Menem con ambas causas. En alusión a Siria se sostiene que “los elementos más poderosos y reconocidos de la Argentina estaban directamente involucrados en brindar apoyo a los autores del ataque. Otras fuentes parecieron confirmar esto y afirmaron que había agentes sirios de alto rango en el entorno inmediato del presidente argentino”¹⁶.

Por lo pronto, a mediados de setiembre de 2001 —a más de 7 años del ataque terrorista contra la mutual judía—, se iniciará el juicio oral de los detenidos acusados de haber sido partícipes necesarios en el atentado terrorista que demolió la AMIA.

POSICION ARGENTINA EN EL CONFLICTO ARABE-ISRAELI

La vinculación de nuestro país con el conflicto árabe-israelí tuvo distintos matices y participaciones. Desde su asunción, el presidente Menem había ofrecido su disponibilidad y colaboración para intentar un acercamiento de posiciones entre las partes. Esto pudo concretarse a través de gestiones de buenos oficios encomendadas por funcionarios del gobierno israelí en octubre de 1991 —durante su primer gira a Medio Oriente— y en noviembre de 1994 —durante su visita a Siria. Pero el entusiasmo puesto en acciones de participación directa, viró a un

16 Tal afirmación aparece en el informe sobre el atentado contra la sede de la AMIA elaborado por la Comisión Republicana de Investigación de la Cámara de Representantes de los EEUU. La sospechosa vuelta de la pista siria en diario “*La Nación*”. Buenos Aires, 20 de febrero de 2000, pág. 16.

menor compromiso en los Foros internacionales. En efecto, de una actitud histórica a favor de los intereses árabes, nuestro país fue reiterando su abstención a las resoluciones de la AG/ONU sobre la Cuestión Palestina y algunas resoluciones referidas al Golán Sirio.

A continuación se detallará el patrón histórico del voto argentino frente a los distintos temas que forman parte del conflicto, como la cuestión palestina, los asentamientos israelíes, el status de Jerusalén, la ocupación israelí de las Alturas del Golán y el conflicto del Líbano.

En relación a la **cuestión Palestina**, con posterioridad a 1991, la Argentina viene votando **en abstención** las sucesivas resoluciones de la AG/ONU sobre “el Comité para el ejercicio de los derechos del pueblo palestino” y “la División de la Secretaría para los derechos palestinos”¹⁷. Al igual que la mayoría de los países occidentales (UE, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, entre otros), nuestro país fundamenta su abstención en que las acciones del Comité y de la División de la Secretaría no recogen los cambios operados en la realidad política de la región, y en que los recursos que insume el funcionamiento de esos órganos serían mejor aprovechados si se dedicasen a la asistencia para el desarrollo del pueblo palestino.

El 7 de julio de 1998, la AG/ONU aprobó una resolución por la que se mejora el status de la delegación palestina en la organización. A través de la misma, la delegación conserva el status de “observador” —que le fue otorgado en 1974— pero puede “participar en el debate general de la AG/ONU” y ser “coautora de proyectos de resolución y de decisión que afecten a Palestina y Medio Oriente”. Esto, si bien constituye un avance, aún continúa demorado su ingreso como Estado Palestino, lo que le otorgaría plena membresía y el derecho a voto. En relación a este tema, la Argentina tampoco reconoce al Estado Palestino¹⁸, solo acepta que la Autoridad Nacional Palestina (ANP) ejerce el legítimo autogobierno de los territorios autónomos según lo acordado con Israel y en virtud de que su poder emana de las elecciones que se realizaron el 20 de enero de 1996.

17 No se mencionaron otras resoluciones menores —es decir, aquellas que no generan conflictos serios en el seno de la Comisión— sobre la cuestión palestina o los refugiados, que son adoptadas por amplia mayoría, incluyendo el voto positivo de la Argentina, los miembros de la UE, Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Noruega y todos los países Latinoamericanos. En la mayoría de estos y los demás casos, la posición de los EEUU mostró un apoyo casi total a Israel y en la minoría se abstuvo.

18 Cabe recordar que el estado de Palestina fue proclamado unilateralmente en la Declaración efectuada por el Consejo Nacional Palestino en su Reunión de Argel (Noviembre de 1998). La Argentina, que no acepta esta declaración unilateral, solo reconocería uno surgido de las negociaciones y consenso entre las partes involucradas. En enero de 1996, nuestro país autorizó la apertura en Buenos Aires de una oficina de la ANP pero con status equivalente al de representación de un organismo internacional. En 1998, entregó a la Representación palestina un inmueble en comodato para instalación de sus oficinas. En noviembre de 1999 se inauguró la nueva sede. Respecto de las relaciones con la ANP con sede en Gaza, se llevan a cabo a través de la embajada de Tel Aviv (Israel).

Respecto de los **asentamientos israelíes**, en 1999 -durante la 54^º AG/O-NU- la Argentina votó **a favor** del cese de las “Prácticas israelíes que afectan los derechos humanos del pueblo palestino en los territorios ocupados, incluida Jerusalén”. Reafirmó que las colonias israelíes, inclusive en Jerusalén y el Golán ocupado, son ilegales y constituyen un obstáculo a la paz y al desarrollo económico y social. Consecuentemente nuestro país, no reconoce a **Jerusalén** como capital del Estado de Israel, por tener un status especial determinado por la resolución 309/49 que dispone para Jerusalén un régimen internacional permanente y administrado por la ONU.

En cuanto a las **Alturas del Golán**, la Argentina sostiene que Israel debe retirarse en forma total e incondicional (Res. 242 y 338). Sin embargo, el voto de nuestro país ha reflejado distintas actitudes. Hasta 1994 se votó **a favor**, pero en 1995, con motivo de la introducción de una referencia al retiro de las fuerzas israelíes hasta la línea del 4 de junio de 1967, la delegación argentina pasó del voto positivo a la **abstención**. En 1996 repitió la abstención con una explicación de voto reiterando la conocida posición nacional en materia de adquisición de territorios por la fuerza y expresando que hubiera votado la resolución a favor si no se hubiera incluido en su texto, la mención a la línea del 4 de junio de 1967. Este también fue el motivo fundamental de la abstención de la UE, Canadá, Brasil, Australia y Nueva Zelanda. En 1997, la Argentina cambió su abstención por un voto **a favor**. Desde entonces se mantiene la misma posición de votar afirmativamente, porque se considera que el aspecto esencial del mismo está vinculado con la ilicitud de la adquisición de los territorios por la fuerza (Art. 2.4. de la Carta de ONU).

En el **Conflicto del Líbano** nuestro país defiende al mismo tiempo la integridad territorial del Líbano y la seguridad en la zona. La Argentina apoya la Resolución 425 aprobada por el CS/ONU en 1978, que exige el retiro de las tropas que Israel mantiene en la llamada “franja de seguridad”, al sur del Líbano. La posición argentina fue puesta a prueba en la visita del Presidente Menem a Beirut, efectuada entre el 2 y 4 de febrero de 1998. El presidente libanés Elías Hrawi —que calificó a Menem como uno de los hombres con responsabilidad para lograr la paz en Medio Oriente- mostró su interés en que la Argentina apoye las resoluciones de la ONU (Res. 425). En consecuencia apenas recibió a su par argentino lo comprometió a realizar gestiones ante organismos internacionales para que se efectivice esta medida. En respuesta a este pedido, Menem reiteró que la Argentina apoya los esfuerzos de la comunidad internacional para llegar a una solución consensuada en el Medio Oriente y recordó que su gobierno está “a disposición de las partes para colaborar en la instauración de una paz duradera en la región”. Pero, en concreto, ante el planteo del presidente Hrawi, sólo reflató una oferta que había formulado hace dos años el secretario general de la presidencia, Alberto Kohan, durante un viaje exploratorio que realizó a Beirut. En ese entonces, Kohan habría dicho que la Argentina estaba dispuesta **a enviar tropas**

como parte de una fuerza multinacional de la ONU para mantener la paz en la zona, a cambio de que Israel retirara sus hombres de la Franja de Seguridad¹⁹.

Recién dos años después, el 24 de mayo de 2000, avances en el proceso de paz hicieron posible el retiro total de las tropas israelíes del territorio libanés, dando cumplimiento a la Resolución 425 del CS/ONU.

El gobierno del Dr. De la Rúa, en su primer año de gestión, ha mantenido el patrón de votos ya consolidado por la anterior administración del Dr. Carlos Menem. Asimismo, tras la ola de violencia desatada con motivo de los acontecimientos del 28 de setiembre de 2000²⁰ y el creciente deterioro de las relaciones entre Israel y el resto de los gobiernos de la región, el presidente argentino unió sus expresiones de deseo al concierto internacional de mandatarios que se pronunciaban a favor de superar las divergencias entre las posiciones árabes e israelíes. En esa oportunidad la Argentina instó al gobierno de Israel y a la ANP *“a continuar las negociaciones y no admitir provocaciones que pretendan desviarlos del objetivo común, que es lograr la paz y la justicia en esa región del mundo”*. La postura oficial argentina fue expresada por el embajador ante la ONU, Arnoldo Listre, durante la reunión del CS/ONU, quien reiteró la tradicional posición de equilibrio de nuestro país y agregó: *“Pedí que se establezca y respete de una vez el derecho de Israel a vivir dentro de fronteras seguras y reconocidas internacionalmente, y el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino”*²¹.

OTRAS PARTICIPACIONES ARGENTINAS EN EL MARCO DE LA ONU

Quizás el correlato a la posición de abstención, en detrimento de votos a favor del pueblo palestino, fue el aumento de compromisos con los mecanismos internacionales que hacen a la preservación de la paz y de la seguridad en la región, en el ámbito de la ONU. Consecuentemente, se mencionarán otros aspectos de la participación argentina en los conflictos de Medio Oriente y Norte de África, como las contribuciones a la diplomacia preventiva llevada a cabo en el marco de las **Operaciones de mantenimiento de la paz** –incrementadas a partir de 1991- y la prestación de tareas humanitarias realizadas bajo las Fuerzas de **Cascos Blancos**, desde su creación –a instancias del presidente Menem- en 1994.

19 Piden a Menem que respalde el reclamo libanés en diario *“La Nación”*. Buenos Aires, 3 de febrero de 1998, pág. 1.

20 Cuando la visita del líder del Likud Ariel Sharon a la Explanada de las Mezquitas –sitio sagrado para los musulmanes y disputado por palestinos e israelíes- provocó la ira de los palestinos quienes se levantaron masivamente en contra del ejército israelí.

21 Llamado argentino en diario *“La Nación”*. Buenos Aires, 4 de octubre de 2000, pág. 4.

- Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

A partir de 1991, la participación activa en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de ONU se convierte en uno de los pilares de la Política Exterior argentina. Así, nuestro país colabora en la tarea de prevenir conflictos a través de la diplomacia preventiva y del despliegue preventivo de fuerzas: el "Stand-by Forces" (Fuerzas en Espera) a instancias del Secretario general, y en la "Shirbrig" (Brigada de Despliegue Rápido) cuando la ONU lo requiere, al amparo del capítulo VI de la Carta.

Con un promedio mensual de casi 700 hombres desplegados, la Argentina ocupa entre el 5º y el 6º lugar en la lista de la ONU de los países contribuyentes de tropas, participando en 12 misiones, tres de ella en Medio Oriente y Norte de Africa: la MINURSO (Misión de las UN para el referéndum en el Sahara Occidental), el UNTSO (Organismo de las UN para la vigilancia de la tregua en Medio Oriente), en el que la Argentina participa con tres observadores militares, uno de ellos está destacado en Israel, y la UNIKOM (Misión de observación de las UN en Irak/Kuwait).

- Programa Cascos Blancos:

En 1997, los Cascos Blancos llevaron a cabo tres misiones humanitarias en territorio palestino: preparación de entrenadores deportivos del seleccionado, relevamiento urbano y detección de casos de brucelosis en el ganado para su futuro control. Asimismo, llevaron a cabo operativos en El Líbano a través de la rehabilitación de canales de irrigación.

EL COMERCIO BILATERAL²²:

En el período analizado, el comercio bilateral de la Argentina con los países de Medio Oriente y Norte de Africa continuó con la tendencia en alza demostrada durante toda la gestión del gobierno del Dr. Menem. En los últimos años podríamos afirmar que la región se ha constituido en un mercado muy significativo en el conjunto del comercio exterior argentino. En efecto, la Argentina exporta a estos países alrededor de 1.100 millones de dólares mientras que importa diversos artículos por una cifra cercana a los 80 millones de dólares, hecho que ocasiona una balanza comercial con un saldo altamente positivo para nuestro país (Ver Tabla).

22 Un enfoque complementario de las relaciones comerciales con Africa del Norte puede leerse en esta obra, en el capítulo de la Lic. Lechini, "Argentina y Africa: Desde Menem a De la Rúa. Continuidad de la política por impulsos".

Las exportaciones se componen fundamentalmente de alimentos (cereales, aceites, harinas y pellets, carnes, corned beef, miel, legumbres, glucosas, galletitas, bombones, caramelos, confites, gelatinas y complementos alimenticios), tabaco, reactivos para diagnóstico, papel kraft, autopartes, tubos y caños de acero, colorantes, productos de obturación dental, cosméticos, productos farmacológicos, de laboratorio, hospitalarios y veterinarios, etc.

Durante el período que se estudia, Irán continuó siendo el principal cliente de la Argentina en la región, pese al altibajo que ocasionó la momentánea ruptura de relaciones comerciales en 1998. Antes de entrar en la geografía árabe, se describirá el comercio con Israel y Turquía, para continuar con los países nordafricanos –contexto en el que se destaca Egipto como principal comprador, inclusive en un terreno no tradicional: el la tecnología nuclear- y los países del Asia central y oriental –donde merece señalarse la recuperación del mercado iraquí, tras los sucesos del Golfo en 1991.

Irán es uno de los principales importadores de productos argentinos: segundo destino de las exportaciones de granos argentinos y principal comprador de nuestros aceites. En 1997: las compras de Irán alcanzaron los 659 millones de dólares y las ventas sólo 1,6 millones de dólares. Pero, en mayo de 1998, a raíz de las acusaciones del gobierno que adjudicaban a Teherán la organización del atentado contra la AMIA, Irán dispuso suspender todas sus compras en la Argentina. Las sanciones comerciales aplicadas hacia nuestro país –tendientes a llevar el comercio a cero- hicieron que, las ventas argentinas disminuyeran a 476 millones de dólares en 1998 y a 155 millones de dólares en 1999, mientras que las compras argentinas aumentaban a 2 millones de dólares en 1998 y a 3,5 millones en 1999.

Hacia el año 2000 el comercio con Irán parecía recobrar su carril histórico al aumentar las ventas argentinas a 350 millones de dólares y las compras a 2,5 millones. El sector arrocero sintió los primeros resultados al concretarse un negocio por unas 60.000 toneladas de arroz elaborado. Esta apertura del mercado de Medio Oriente es una respuesta a la visita de una delegación de funcionarios de negocios iraníes, que se reunió con el secretario de agricultura, Antonio Berhongaray, y manifestó la voluntad de su país por incrementar el comercio bilateral, tras superarse el conflicto político. Para los empresarios argentinos esta venta implicaba ubicar el producto en un mercado que no sea el brasileño.

El comercio con **Israel** es considerable –dada la importancia que le otorgó el gobierno del Dr. Menem a un mayor acercamiento con el Estado hebreo- pero arroja una balanza altamente deficitaria para la Argentina, consecuencia del deterioro de los términos del intercambio al ser nuestro país, fundamentalmente, exportador de materias primas e importador de equipamiento de alta tecnología para riego y de productos químicos de uso agrícola, principales elementos que ge-

neran el desbalance. Cabe, sin embargo, reconocer que la falta de respuesta a los atentados no representó una caída de las relaciones comerciales pero su esclarecimiento es también una cuenta pendiente con el gobierno de Israel. En palabras del Embajador de Israel expresada en reiteradas oportunidades: *“Son nubes que opacan la relación bilateral”*.

El 3 de marzo de 1998, el Ministro de Economía, Roque Fernández, inició una visita de dos días a Israel, encabezando una misión comercial que tenía como objetivo central afianzar las relaciones comerciales entre ambos países. En este contexto, una de las metas es tratar de agilizar negocios que permitan equilibrar la balanza comercial. No obstante, el saldo negativo fue incrementándose a lo largo del período que analizamos. Es así como en 1997, las exportaciones argentinas ascendieron a 105 millones de dólares y las importaciones a 146 millones de dólares, en 1998, las exportaciones argentinas fueron de 83,5 millones de dólares y las importaciones de 107 millones de dólares, en 1999, las exportaciones argentinas descendían a 74 millones de dólares y las importaciones a 110 millones de dólares y en el 2000 las exportaciones llegaron a 64 millones de dólares mientras que las importaciones se mantuvieron en el orden de los 107 millones de dólares.

Entre los días 3 y 8 de enero de 1999, visitó Israel el Secretario de Industria, Comercio y Minería, Dr. A. Guadagni, quien mantuvo reuniones con el Gobernador del Banco de Israel, Y. Frenkel, y con el Ministro de Industria y Comercio, Sr. N. Sharansky, con quien suscribió un Memorándum de Entendimiento y quien le expresó interés en iniciar negociaciones de Acuerdo de Libre Comercio con el Mercosur.

Fuera del ámbito árabe-israelí, el comercio con **Turquía** merece un tratamiento especial. En 1997 las exportaciones argentinas a ese país ascendían a 198 millones de dólares –la principal del período considerado- pero luego fueron descendiendo a 146 millones de dólares en 1998, 85 millones en 1999 y 80 millones de dólares en el 2000. Las importaciones argentinas al país turco se acrecentaron de los 28 millones en 1997 a 40,5 millones en el 2000. Entre el 9 y 11 de noviembre de 1998, visitó nuestro país el Ministro de Asuntos Exteriores de Turquía, Dr. Isnael Cem. Con el objetivo de tratar temas relativos a la relación bilateral, mantuvo una reunión de trabajo con el canciller Guido di Tella y fue recibido por el Presidente de Nación, Dr. Carlos Menem y por Presidente Provisional del Senado, Dr. Eduardo Menem

Los países árabes del norte de África ocupan un lugar preponderante en el comercio exterior argentino. El principal comprador es **Egipto**. Las exportaciones argentinas hacia este país rondan los 459 millones de dólares en 1997, 397 millones de dólares en 1998, 386 millones de dólares en 1999 y 350 millones de dólares en el 2000; mientras que las exportaciones egipcias a nuestro país están

manifestando una tendencia en alza: 3,6 millones de dólares en 1997, 3,8 millones de dólares en 1998, 8,7 millones de dólares en 1999 y 10,7 millones de dólares en el 2000, tratando de satisfacer quizás la permanente demanda del país árabe de equilibrar la balanza comercial con nuestro país.

Cabe destacar, que las exportaciones de la Argentina a Egipto se vienen incrementando desde 1993, mientras que las importaciones –que venían disminuyendo a partir de 1994- comenzaron a recuperarse en el período estudiado. Las ventas que Argentina realiza a Egipto son: grasas, aceites vegetales crudos y semirefinados y cereales. Entre los productos industriales se destacan los caños sin costura, máquinas, artefactos mecánicos y eléctricos y papel. Durante 1997 Egipto se convirtió en el tercer comprador de trigo de nuestro país, después de Brasil e Irán. En el marco de las relaciones bilaterales con este país, se destaca la activa participación de la misión encabezada por el secretario de Negociaciones Económicas Internacionales, Eduardo Sadous, a El Cairo, entre el 19 y el 21 de julio de 1998, para asistir al Simposio sobre Relaciones económicas Árabe-latinoamericanas. Asimismo, se registraron avances en las tratativas sobre reglamentaciones que impiden el ingreso de medicamentos de origen egipcio al mercado argentino y sobre las reglamentaciones argentinas de índole fitosanitarias que dificultan el ingreso de naranjas originarias de ese país.

El 4 de febrero de 1998, en el marco de la cuarta visita que el presidente Menem realizaba a Egipto, se dejó inaugurado un reactor nuclear que fue desarrollado por la empresa argentina Investigaciones Aplicadas (Invap) y por el Ministerio de Energía y Electricidad egipcio. Producirá isótopos que serán aplicados a la medicina y a la industria agrícola.

El segundo comprador de la región nordafricana es **Marruecos**. Sus compras a la Argentina, oscilan entre los 113 millones de dólares en 1997, 100 millones de dólares en 1998, 61 millones de dólares en 1999 y 87 millones de dólares en el 2000; mientras que su ventas a nuestro país fueron disminuyendo, de 16 millones de dólares en 1997 a 4 millones en el 2000.

En 1998, fueron suscriptos dos protocolos Complementarios del Acuerdo en Materia de Sanidad animal e Higiene pública Veterinaria, los cuales permitirán el ingreso al mercado marroquí de carnes frescas de origen argentino. El año 2000 estuvo signado por dos visitas oficiales a este país: Entre el 12 y 14 de marzo, visitó la Argentina el primer Ministro del Reino de Marruecos, Abderrahman Youssef, quien mantuvo una entrevista con el presidente de la nación, Dr. De la Rúa. Durante la visita del Primer Ministro firmaron un Acuerdo de Cooperación Cinematográfica y un Acuerdo entre el instituto Nacional de Investigación Agronómica del reino de Marruecos y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de la Argentina. El Canciller A. Rodríguez Giavarini realizó una visita ofi-

cial a Marruecos, los días 2 y 3 de octubre, para presidir la III Reunión de la Comisión Mixta, mantener entrevistas con autoridades del gobierno marroquí y asistir a un encuentro empresarial. Se firmaron los siguientes instrumentos “Acuerdo Comercial, Acuerdo Marco de Cooperación en materia de Pesca Marítima” y un memorandum de entendimiento entre la Fundación Esport.AR y el Centro Marroquí para la Promoción de Exportaciones.

Otro país de importancia es **Túnez**. El 24 de marzo de 1997, el presidente de este país, Zine El Abidine Ben Alí, efectuó una visita de dos días a la Argentina. Se trató de la primer visita oficial de un jefe de estado de un país árabe, desde la asunción del presidente Menem en 1989, y fue la primera vez que un presidente de Túnez venía a nuestro país. Menem en cambio, había estado en dos ocasiones en ese país, en 1991 y 1994. Ambos mandatarios trataron temas de carácter bilateral que apuntan a aumentar el intercambio entre los dos países. Menem y Ben Alí asistirán a la firma, por los ministros respectivos, de acuerdos en materia de sanidad animal, control fitosanitario, medio ambiente y cooperación agroalimentaria. También se prevé la suscripción de un programa ejecutivo de cooperación económica, científica y técnica en el sector agrícola para el período 97-99 y otro en materia cultural-educativa para el período 98-00. Túnez despierta interés como productor de fertilizantes fosfóricos, insumo fundamental para la agricultura local. El 20 de julio de 1997, el Vicepresidente Carlos Ruckauf viajó a Túnez donde le entregó a Ben Alí, un mensaje del mandatario argentino. Allí se afirma que la visita del presidente tunecino a la Argentina constituyó “un elemento fundamental para la consolidación y para estrechar lazos de cooperación entre ambos países”.

En 1997 sus compras llegaron a los casi 97 millones de dólares, pero descendieron en 1998 a 50 millones de dólares y en 1999 a 44,8 millones de dólares, para volver a sus valores históricos en el 2000 con casi 73 millones de dólares. Las compras argentinas oscilan entre los 13 y los 20 millones de dólares.

El comercio con **Argelia** se mostró fluctuante: Mientras que las exportaciones crecían de los 40 millones de dólares, en 1997, 70 millones en 1998, al valor récord de 111 millones en 1999, para luego descender a 70 millones en el 2000; las importaciones se mantuvieron mayoritariamente estables: 34 millones de dólares en 1997, 26 millones de dólares en 1998, 12 millones en 1999 y casi 40 millones de dólares en el 2000.

Por último, encontramos a **Libia**, con exportaciones de 23 millones de dólares en 1997, de 37 millones en 1998, 12 millones en 1999 y 56 millones en el 2000. Las importaciones argentinas provenientes de ese país fueron de 26,6 millones de dólares en 1997 –arrojando una balanza levemente negativa-, para continuar descendiendo de 15,5 millones en 1998 a 2,5 millones en el 2000, siendo nula en 1999.

Fuera del ámbito nordafricano, **Siria** constituye el principal destino árabe de las exportaciones argentinas. Estas se mantuvieron prácticamente estables, rondando aproximadamente los 65 millones de dólares, mientras que las importaciones argentinas de ese país no superaron los 400 mil dólares, en el período estudiado.

Le continúa **Arabia Saudita**, cuyas compras descendieron desde los 56 millones de dólares en 1997, 52 millones en 1998, 28 millones en 1999 y 37,5 millones en el 2000. Nuestras ventas a ese país fluctuaron de los 16 millones de dólares en 1997, 13,5 millones de dólares en 1998, 10 millones en 1999 y 27 millones en el 2000.

En otro orden, pero digno de mencionar, cabe destacar que en ocasión de la II Comisión Mixta Bilateral tuvo lugar la visita del príncipe Heredero Abdulah quien inauguró el centro Islámico Rey Kahd en presencia del presidente de la Nación.

Respecto del **Líbano**, las exportaciones argentinas oscilan entre los 23 y 30 millones de dólares y las importaciones apenas los 150 mil dólares. El objetivo de la gira del presidente Menem, efectuada entre el 2 y el 4 de febrero de 1998, era generar una política de acercamiento entre ambas naciones, como paso previo para estrechar vínculos entre el mundo árabe y el Mercosur. En concreto, se pretendía que la Argentina y el Líbano actuaran como puentes entre las dos regiones -de ahí la satisfacción de la comitiva por haber llegado antes que Brasil-, teniendo en cuenta que en la Argentina viven aproximadamente 1 millón de libaneses, y en todo el Mercosur, descendientes de 7.500.000 libaneses. También se previó una reunión con representantes del sector empresarial del Líbano. Menem buscó la inserción de empresas que podrían trabajar en la reconstrucción de ese país, que viene atravesando más de quince años de guerra.

Nuestro país también recuperó su comercio con **Irak**, cuya relación comercial con la Argentina era prácticamente nula. Durante los primeros 8 meses de 1997, las exportaciones argentinas al país asiático (consistentes en cereales, productos farmacéuticos y productos químicos medicinales) fueron solo de 8,7 millones de dólares. En 1999 y 2000, las ventas argentinas superaron los 30 millones de dólares por año. No se produjo ninguna importación desde Irak.

Desde el recrudescimiento de la crisis diplomática con Irán -de la que se dio cuenta en las primeras páginas de este capítulo- se comenzó a ver con claridad que la Argentina iba a perder un interesante mercado, por lo que, con el objetivo de suplir dicho volumen de exportaciones nuestro país intentó recuperar los lazos económicos con Irak. El 1º y 2 de junio de 1998, empresas argentinas líderes en el mercado local de alimentos integraron la primer misión comercial oficial a Irak desde que se interrumpieron las relaciones diplomáticas como consecuencia de la operación Tormenta del Desierto, desatada en enero de 1991.

**BALANZA COMERCIAL ARGENTINA
CON LOS PAISES DE MEDIO ORIENTE Y NORTE DE AFRICA
(Período 1997-2000)**

(En miles de dólares)

PAIS	1997	1998	1999	2000
Arabia Saudita	40.110	38.372	18.410	10.403
Argelia	6.423	43.322	98.467	30.619
Bahrein			32.780	19.964
Egipto	455.466	393.363	377.578	339.481
E. A. U		80.289	92.051	
Irak			34.131	31.532
Irán	657.457	473.064	151.757	347.689
Israel	-41.412	-23.338	-35.564	-43.218
Jordania			88.591	
Kuwait	23.251	18.114	26.940	20.743
Líbano	22.487	20.588	26.564	29.834
Libia	-3.475	21.564	12.456	53.856
Marruecos	96.614	92.212	55.381	83.242
Omán				22.555
Siria	63.643	67.868	61.240	63.357
Túnez	84.246	40.009	33.282	52.547
Turquía	169.964	108.271	46.114	39.689

CONCLUSION:

Si se pudieran segmentar las acciones de Política Exterior argentina hacia los países de Medio Oriente y Norte de Africa, durante las presidencias del Dr. Carlos Menem (1989-1999) reconoceríamos, al menos, tres tramos bien diferenciados.

A comienzos de la gestión, el **ascendente árabe** del presidente argentino actuó como catalizador natural para un acercamiento a los países y líderes de la región. Ya desde su campaña electoral, el candidato del Justicialismo, había vertido opiniones y tomado compromisos respecto de cuestiones y actores de la región, muchos de ellos con posiciones de abierta confrontación a Israel y los EEUU. En este contexto, su ofrecimiento de mediación en el conflicto árabe-israelí –efectuado a apenas dos meses de asumir- pareció definir la primer estrategia de inserción en la región (que se concretaría recién en 1991 y 1994 y no tendría el desenlace esperado).

Un segundo tramo y verdadero punto de inflexión, en el diseño de acciones de Política Exterior argentina hacia la región, podemos ubicarlo a partir de 1991. Efectivamente, tras la participación de nuestro país en la coalición internacional que combatió contra Irak -si bien sólo con apoyo logístico-, se consolidó el **alineamiento con la política exterior de los EEUU**. Desde entonces, ya nadie dudó de la adscripción de la Argentina a las decisiones del primer mundo, y la adopción de compromisos con los intereses de Washington tras el fin de la guerra fría, fue un imperativo. Como consecuencia, las relaciones con los países de la región dieron un progresivo giro que ubicó a Israel –uno de los principales socios de los EEUU en la región- como eje principal y destino de la primer visita oficial a Medio Oriente, efectuada por el presidente Menem, entre el 1º y 8 de octubre de 1991. Ese mismo año, nuestro país anunciaba el desmantelamiento del Proyecto Misil Cóndor II –impulsado con el apoyo técnico de Egipto y, según versiones de la prensa extranjera, con el financiamiento de Irak-, cancelaba unilateralmente un embarque de material nuclear a Irán y cambiaba su voto sobre la cuestión palestina en la ONU, abandonando su tradicional posición de apoyo.

El viraje de la posición de la Argentina en ONU, votando en abstención su tradicional posición favorable a los derechos palestinos, tuvo también lugar en un contexto de distensión del conflicto, cuando el proceso de paz iniciado tras los acuerdos de Madrid de 1991 parecía dar sus frutos. En ese entonces varios países árabes –Jordania, Marruecos, entre otros- se unían a la actitud marcada por Egipto en 1978, al firmar la paz con Israel. Pero cabe reconocer, en el marco de las distintas estrategias que llevan adelante los actores del conflicto árabe israelí, que mientras Israel y EEUU se oponen al involucramiento de la ONU privilegiando la negociación a través de canales bilaterales, para los países árabes -Palestina, Siria, Líbano- el rol activo de la ONU en la solución del conflicto es de un valor fundamental. Por lo tanto, el voto positivo de los distintos miembros es indispensable para llevar adelante esta estrategia.

Así las acciones de política exterior en Medio Oriente terminaban siendo derivación natural de la relación preferencial de nuestro país con los EEUU, posición que los funcionarios árabes percibieron perfectamente. Como consecuencia de este período –el último de la administración del Dr. Menem- podemos reconocer un nuevo encausamiento de las relaciones motivado fundamentalmente por la necesidad de recomponer los vínculos con el mundo árabe. Por eso, en la búsqueda de este objetivo –que podríamos afirmar no se logró- la política exterior argentina hacia la región, contó con **signos de mayor moderación**.

En este sentido, quedó en el discurso una segunda participación argentina en las operaciones militares de los EEUU contra Irak en 1998 -intervención que no había concitado el mismo apoyo de todos los países árabes-. Asimismo, las acusaciones a Irán sobre su posible autoría ideológica, organización, planificación y financiamiento del atentado no alcanzó a reunir las pruebas judiciales.

Finalmente, nuestro país adoptó una postura cautelosa tras la escalada diplomática que ocasionaron las sanciones comerciales a nuestro país, en un momento, en que además, llegaba al gobierno iraní el moderado Mohammed Khatami. Lejos de privilegiar el conflicto, se buscó la cooperación tomando medidas tendientes a recuperar el comercio bilateral.

Los altibajos en el aspecto político tuvieron un desenlace favorable en el marco comercial. Nuestro país recuperó el mercado iraquí, y mantuvo los ya consolidados en la región, cuyas importaciones aumentaron considerablemente durante todo el período, arrojando, además una balanza comercial altamente positiva a nuestro país. En este sentido, también cabe destacar, que las exportaciones argentinas no han generado una contrapartida en compras lo que podría ocasionar –si no se revierte la situación- un debilitamiento de estos lazos.

Como reflexión final, cabe reconocer que las acciones de política exterior llevadas adelante durante la gestión del Dr. Menem, fueron facilitadas en virtud del ejercicio de una diplomacia presidencialista, las veces más pragmática que principista.

En relación al gobierno del Dr. De la Rúa, podríamos adelantarnos a afirmar que éste vuelve a la tradicional posición argentina de equidistancia, evitando así exposiciones que pudieran colocar a nuestro país en condiciones vulnerables e indeseables para los objetivos de política exterior que se busca resguardar.

CAPITULO IX

La Unión Europea y la República Argentina: una agenda en clave económica

Marta Cabeza

INTRODUCCION

La alternancia política que se produjo en Argentina con el ascenso de la Alianza dejó atrás una década dominada por el menemismo y resultó novedosa por tratarse de un gobierno de coalición (Unión Cívica Radical, UCR, y Frente País Solidario, FREPASO). En la cartera de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto se designa al doctor Adalberto Rodríguez Giavarini, un economista y dirigente radical muy cercano al presidente De la Rúa. El canciller mantiene el objetivo general de la política exterior que perseguía la anterior administración y con el accionar del país fuera de sus fronteras se propone contribuir al crecimiento económico para lograr aumentar el empleo y reducir la pobreza.

La economía argentina, desde 1998 hasta la actualidad, ha entrado en una fase de recesión que trajo aparejada una reducción del consumo y más desocupación que en cualquier período de la historia nacional¹. Esta situación contribuye a explicar la prioridad que los políticos y las acciones gubernamentales otorgan a los aspectos económicos en el ámbito internacional. Asimismo, los cambios que se han desarrollado en el escenario mundial durante la década del 90' han provocado una relativa pérdida de importancia de los temas político estratégicos (alta política) poniendo en relevancia aún más los aspectos económicos y comerciales (baja política).

El presente trabajo intenta continuar el análisis iniciado en un ensayo precedente titulado "La Unión Europea: nuestro segundo objetivo"² que abordaba las relaciones entre nuestro país y Europa occidental durante el segundo mandato

1 El nivel de desocupación ha pasado de 9,6 % en 1993 a 15,4% en mayo del 2000 en una escalada continua que no ha conocido frenos ni descensos. *Principales indicadores de la economía argentina*, Departamento de Economía y Finanzas, UADE, n° 20, septiembre del 2000, pág. 1.

2 "La política exterior argentina 1994/1997", Ediciones CERIR, Rosario, 1998, págs. 83-93.

presidencial del Dr. Menem. En esta ocasión se hará un seguimiento de la relación desde 1997 hasta mediados del presente año intentando comparar la política exterior hacia el área bajo estudio de las dos administraciones que gobernaron en ese período.

Es oportuno recordar la particularidad del caso de la Unión Europea como actor internacional, al estar conformado a su vez por entidades estatales que mantienen intacta su subjetividad internacional. Una mayor capacidad de decisión en política exterior de la Unión Europea ha sido el objetivo de algunos sectores europeístas que lejos de querer eliminar las políticas exteriores nacionales de cada uno de los quince miembros, pretenden consensuar una posición acerca de los temas que deben ser tratados en común.

En 1992, con el Tratado de Maastricht, se introducen las bases para un embrión de política exterior y seguridad común, la denominada PESC. Luego en 1997, con el Tratado de Amsterdam, se sigue avanzado hacia la articulación de una política exterior con la creación de un Alto Representante de la PESC, que se convierte así en una especie de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Este nuevo cargo, que en junio de 1999 es cubierto por el español Javier Solana, es situado en el ámbito del Consejo de Ministros, decisión que no facilitará las relaciones con la Comisión Europea que también tiene amplias competencias en materias como ayuda humanitaria, comercio exterior, acuerdos de cooperación y asociación con terceros países. Un protagonismo creciente del "Señor PESC", como el que se prevé en el futuro, aumentará el componente intergubernamental de la política exterior comunitaria, pero por el momento parece ser el único modo en que los Estados miembros logren acordar sobre un accionar común en el escenario mundial. Los mecanismos de toma de decisiones al interior de la Unión podrán ser fundamentales para evaluar y analizar la relación bilateral entre nuestro país y Europa occidental, aunque el sistema de coordinación es aún lento y el ejercicio de la política exterior permanece en gran medida en manos de los Estados nacionales.

2- LAS CLAVES DE LA RELACION: LOS ASPECTOS ECONOMICOS COMERCIALES

La vinculación bilateral y los temas de agenda parecen concentrarse en el área económico comercial que se constituye así en el eje principal de la relación entre la Argentina y la Unión Europea.

Como premisa fundamental se debe afirmar que el comercio entre las dos áreas está concentrado en un número limitado de productos con poca diversificación de las exportaciones argentinas hacia Europa. Existe además una gran asimetría en la importancia mutua, ya que para la Argentina los países miembros de la Unión, especialmente Alemania, Italia, España, Francia, el Reino Unido y los Países Bajos, son importantes compradores y vendedores, mientras que para éstos la trascendencia de Argentina como socio comercial es mucho menor. En el

año 2000 la Unión Europea vendió a Argentina el 22,8% de sus importaciones y le compró el 17,4% de sus exportaciones. Esta asimetría, sin embargo, necesita una salvedad: si bien la importancia de Argentina en el mercado europeo en términos globales es reducida, la participación argentina es particularmente importante en el caso de ciertos productos, como por ejemplo la carne vacuna y sus derivados que representa casi la mitad de las importaciones comunitarias extra-zona.

Con respecto a la composición del intercambio, que describimos como poco diversificado, en 1999 se observa que en el caso de Argentina los productos primarios y las manufacturas de origen industrial representaron el 89% del total de sus ventas al mercado europeo (soja y derivados, maíz, girasol y carne bovina de alta calidad). Los combustibles y la energía representaron un 14,4% del total, mientras que las exportaciones industriales sólo un 0,3% de las exportaciones argentinas.

Por su parte, las manufacturas industriales (incluyendo bienes de capitales, bienes intermedios y piezas para bienes de capital) representaron el 79% de las exportaciones totales europeas al mercado argentino en 1999. Además, los automóviles provenientes de Europa constituyeron el 5% de las ventas totales europeas a la Argentina y los bienes de consumo el 15%³.

El intercambio comercial muestra un persistente déficit para Argentina, que tuvo un crecimiento importante en el bienio 97-98 ocasionado por el aumento de las importaciones argentinas. Básicamente, esta acumulación de crecientes superávits durante toda la década del 90' por parte de la UE se debe al rápido aumento de las importaciones manufactureras que no fue compensando por una ampliación del saldo positivo en las categorías donde Argentina tiene ventaja comparativa.

Como se demuestra en el gráfico siguiente (figura 1), en el período 1995/2000 las exportaciones se han mantenido estables mostrando un estancamiento que contrasta con el aumento generalizado de las ventas argentinas en el exterior durante el mismo lapso (figura 2).

FIGURA 1: INTERCAMBIO COMERCIAL ENTRE ARGENTINA Y LA UNION EUROPEA (en millones de dólares corrientes)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EXPORTACIONES	4.466	4562	3.993	4.602	4.713	4.691
IMPORTACIONES	6.025	6.902	8.321	8.594	7.119	5.784
SALDO	-1.559	-2.339	-4.328	-3.992	-2.406	-1093

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

3 Página web de la Delegación de la Unión Europea en Argentina, <http://www.delarg.cec.eu.int>, (consultada el 2 de junio del 2001).

FIGURA 2: CRECIMIENTO EXPORTACIONES ARGENTINAS. PERÍODO 1995-2000 (en millones de dólares)

	1995	2000	% DE CRECIMIENTO
UE	4.466	4.691	5%
RESTO DEL MUNDO	16.497	21.719	24%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Si bien la Unión Europea conserva una fuerte importancia como destino de nuestras ventas al exterior como se mencionaba anteriormente, este freno en el crecimiento de las exportaciones argentinas se refleja lógicamente en la pérdida de participación en el total de ventas argentinas, como se verifica en la figura 3.

FIGURA 3: EXPORTACIONES ARGENTINAS A LA UE COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones a la UE / Exportaciones totales	0,21	0,19	0,15	0,17	0,20	0,17

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Entre las principales causas de esta escasa *performance* de las exportaciones argentinas hacia la Unión pueden encontrarse el complejo sistema de barreras proteccionistas tanto arancelarias como no arancelarias y de subsidios que han afectado el acceso al mercado comunitario de los productos argentinos.

Si se consideran los aranceles aplicados por la Unión a las importaciones se observa que el promedio arancelario total llega al 8%, que es superado ampliamente cuando se consideran únicamente los aranceles aplicados a los productos de origen agropecuario: 17,2% (NOGUÉS, SANGUINETTI, STURZENEGGER, 2001).

Junto con la aplicación de la protección arancelaria se implementa el “escalonamiento arancelario” que significa un mayor arancel para productos con mayor valor agregado aumentando así la protección efectiva de los productos agropecuarios más elaborados haciendo elevar la protección para los bienes más elaborados hasta cerca del 23%.

2-1- EL PROTECCIONISMO AGRICOLA

Como se ha señalado en los apartados anteriores, el área que mayores conflictos conlleva en las relaciones entre Argentina y la Unión Europea es la comercial y dentro de ésta el tema más polémico es la agricultura.

La historia del proteccionismo agrícola europeo se estructura sobre la Política Agraria Común (PAC) desarrollada a principios de los años sesenta y modificada en 1992 y más recientemente en 1999. A través de la PAC se organiza una red de ayuda a la producción y a la comercialización y un sistema de precios comunes que tenían como objetivo la estabilización de las exportaciones e importaciones agrícolas. Con la implementación de estos mecanismos se buscaba frenar el éxodo rural e impedir así la desertización europea. Por otra parte se aseguraba también el autoabastecimiento de alimentos eliminando el riesgo de una carestía provocada por crisis mundiales.

Este sistema proteccionista provoca una distorsión en los precios internacionales de los productos agropecuarios y causa pérdidas de mercados a los países que no subsidian sus exportaciones, como Argentina⁴. Es decir, que nuestro país sufre un doble perjuicio: no sólo se contribuye a deprimir los precios internacionales de productos subsidiados sino que simultáneamente se anulan o limitan las posibilidades de acceso que Argentina tiene a terceros mercados. Se explica así una parte importante de las exportaciones comunitarias a extrazona de carne bovina, lácteos y azúcar que son posibles por la existencia de subsidios (BOUZAS, SVARZMAN, 2000).

Las reformas que fueron introducidas en la PAC en 1992 y en 1999 intentaban reemplazar gradualmente los subsidios que provocaban estos efectos distorsionantes, por otros de menor influencia sobre los precios y la producción internacional. Se proponía "aumentar la ayuda directa a la renta de los productores para permitir mantener el modelo europeo de agricultura y preservar así el patrimonio natural y los recursos"⁵. Pero en líneas generales, se disminuyeron sólo ligeramente los precios de sostén y se ha dejado un amplio margen para el proteccionismo europeo hacia productores menos eficientes con una actitud que no responde a los pedidos de liberalización del mercado internacional. La reforma lanzada por el acuerdo de Berlín (Agenda 2000) en marzo de 1999 no fue tan profunda como inicialmente se la presentó, ya que conservó la estructura existente de precios fijados de intervención que los Estados ofrecen a sus productores.

Si se analiza la evolución de los subsidios a la producción doméstica a través de la ayuda al productor que incluye pagos directos, subsidios a los insumos, transferencias implícitas recibidas a través de políticas de sostén de precio y cré-

4 LAPORTE GALLI, Diego A. "La Unión Europea y el Cono sur emprenden la conciliación", Fundación CIDOB, Barcelona, 31/1996,

www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/laporte.html (consultado el 28/02/01)

5 ALLOCO, Vittorino, Documento: "La reforma de la Política Agrícola de la Unión Europea y sus consecuencias sobre el futuro de las relaciones comerciales con Argentina", Buenos Aires, 28 de setiembre del 2000.

ditos subsidiados se observa que, lejos de disminuir como lo estipulaban los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay del GATT, han aumentado progresivamente en las últimas dos décadas (NOGUÉS, SANGUINETTI Y STUZENEGGER, 2001).

En síntesis, con esta postura proteccionista sobre la agricultura europea se busca promover el término de la multifuncionalidad de la actividad agrícola y los motivos que se proclaman son: preservar la comunidad rural, la conservación del medio ambiente y un desarrollo territorial equilibrado. Para defender este enfoque se intenta incorporar a las negociaciones en los ámbitos multilaterales además de las implicancias económicas también las sociales y las ambientales de la agricultura.

Pero esta estrategia tiene pocas posibilidades de éxito en el ámbito de la OMC, ya que expresamente los acuerdos exigen que los pagos ambientales denominados "green box" estén desacoplados de la producción y formen parte de programas ambientales claramente definidos. El "Acuerdo sobre Agricultura" señala claramente que el cumplimiento de objetivos como desarrollo de las regiones rurales, la preservación del medio ambiente, la seguridad de los alimentos y otros similares, no deben ser inconsistentes con la liberalización del mercado agrícola mundial. Al respecto Juan Carlos Vignaud, embajador argentino en Suecia, agrega "la dificultad estriba en determinar si esta cosmovisión temática, con la complejidad que involucra, puede ser tratada, discutida y negociada en modo integrado y en conjunto en un foro comercial en el que, por añadidura, no participen todos los países del mundo. La OMC no es un foro multidisciplinario con competencia para resolver todos los problemas del mundo. La sospecha es que la intención encubierta sea promover el fracaso para mantener el status quo"⁶.

Vinculado a esto se encuentra el tema de los alimentos genéticamente modificados, OGMs, y su rechazo por parte de los consumidores europeos. La producción argentina de soja pudo escapar a esta situación dado que sus exportaciones involucran principalmente derivados -harinas y aceites- que no requerirían identificación y granos que la demanda europea está obligada a aceptar para mantener en funcionamiento sus plantas procesadoras⁷. Un análisis de la situación hace prever que resultará muy difícil para la Unión Europea prescindir de las importaciones de soja argentina y específicamente de las harinas de soja a base de transgénicos. A favor de este pronóstico juega el hecho que el consejo de Ministros ha aprobado recientemente una Directiva sobre OGMs que implicaría un levantamiento de la moratoria que rige en la UE desde 1998 para la aprobación de nuevos eventos transgénicos. En el ámbito multilateral nada compromete al país a aceptar la imposición de normas que aún no tienen carácter obligatorio,

6 VIGNAUD, Juan Carlos, "Excluidos de la globalización", LA NACION EDICION ON LINE, 27 de abril del 2000, <http://www.lanacion.com.ar>.

7 PENGUE, Walter Alberto, "Bioproductos y mercados" Le Monde Diplomatique, El Dipló, pág. 27, mayo 2000.

por lo que se concluye que la campaña europea contra los transgénicos no tendrá resultados negativos para nuestro país en el mediano plazo⁸.

2-2 LAS COMPRAS EUROPEAS DE CARNE ARGENTINA

En cuanto a las exportaciones de carne hacia la Unión Europea la negociación que tradicionalmente giraba entorno al pedido de aumento de la participación argentina en la Cuota Hilton⁹ ha tenido novedosas modificaciones a partir del surgimiento de la encefalopatía espongiforme bovina (BSE, según sus siglas en inglés) o enfermedad de la "vaca loca" en el ganado europeo.

Como consecuencia directa del temor de los consumidores europeos, el uso de carne vacuna para el consumo ha disminuido drásticamente y están aumentando las presiones de importar carne vacuna "segura"¹⁰. Es ahí que se da la paradójica situación en la que las "cuerdas" vacas argentinas son afectadas por un embargo europeo a raíz del rebrote de una enfermedad más generalizada y que no se trasmite al hombre como la fiebre aftosa. Actualmente el tema es polémico, ya que después del período de "buenos pronósticos" que generó la obtención por parte de nuestro país del status de Libre de Aftosa sin vacunación otorgado por la Organización Internacional de Epizootias (OIE), en agosto del 2000 se produce un rebrote de la enfermedad generando la desazón de los productores y el descalabro en el mundo político que con mentiras y negaciones de lo evidente ha pretendido ocultar la mala noticia.

La OIE si bien no retiró a la Argentina de la lista de Países Libres de Fiebre Aftosa con vacunación, el 23 de febrero del presente año la colocó en un status de "suspendida" junto a Francia, los Países Bajos, Uruguay, Irlanda, y el Reino Unido. Inmediatamente después de conocerse los primeros focos de la enfermedad el Comité Veterinario Permanente de la Unión Europea decidió prohibir las importaciones de carne y productos lácteos sin procesar de la Argentina por temor al contagio de la fiebre aftosa, aceptando sólo los envíos de carne termoprocesadas. Durante el mes de mayo del presente año visitó nuestro país una comisión sanitaria europea auditando el sistema sanitario y las medidas oficiales implementadas para controlar la enfermedad y como resultado de esta inspección se decidió mantener cerrado el mercado europeo para la carne argentina. El informe hecho público en junio menciona lagunas en la información que hacen im-

8 Un profundo análisis de la situación del mercado mundial de productos transgénicos argentinos se encuentra en el artículo de ABLIN, Eduardo "Empeñarse en producir", Suplemento Rural, Diario Clarín, 21 de abril del 2001.

9 Las dos terceras partes de carne bovina fresca y preparada exportada por la Argentina a la Unión Europea está sometida a cuotas tarifarias y licencias comunitarias especiales (BOUZAS, SVARZMAN, 2000).

10 El status sanitario acerca del mal de la vaca loca otorgado a la Argentina por el Comité Científico Director de la Unión Europea es el nivel uno, que juzga como improbable que el ganado este infectado por la enfermedad.

posible conceder los certificados de importación. Por su parte el SENASA responderá a las acusaciones esperando que la posición europea se revierta, lo que podrá suceder en el mejor de los casos en septiembre. Esta decisión significará una grave crisis para las industrias frigoríficas locales ya que las ventas de carne a Europa representan unos 300 millones de dólares anuales.

Vinculado a esta problemática se encuentra el tema de la trazabilidad que consiste en la capacidad técnica de conocer la historia de un animal identificándolo desde su nacimiento en el lugar de origen hasta el final de la cadena de comercialización. Esta es una exigencia que muchas veces es considerada como pretexto proteccionista o como medida para arancelaria pero que debería ser tomada como objetivo por los productores locales. Estos estarían en condiciones de poner en práctica un sistema de trazabilidad pero el obstáculo principal, que lo hace difícil de lograr en el mediano plazo, es económico.

La problemática de la “vaca loca” no está sólo emparentada a las exportaciones de carne argentina a Europa sino también a nuestras ventas de soja y otros cereales. Como se ha demostrado, la enfermedad vacuna se origina por los cambios en la alimentación del ganado, sustituyendo el tradicional alimento vegetal por harinas de carne.

Como consecuencia de esto, la Unión Europea ha suspendido transitoriamente el uso de harina de carne, prohibiéndola en la alimentación vacuna¹¹. Esta suspensión repercute directamente sobre el mercado argentino ya que la sustitución del harina de carne aumenta el uso de la harina de soja. En el rubro de las semillas oleaginosas la incidencia de las restricciones cuantitativas es muy pequeña ya que en 1962 la Comunidad aceptó reducir a cero el arancel de importación. Más tarde se descubrió que mezclando harina de soja con mandioca se lograba un follaje de bajo costo para la alimentación animal y se ahorraban importantes cantidades de cereales de alto costo. Esta situación ventajosa, con la prohibición del uso de harinas animales en la actualidad, recobra su importancia para los exportadores argentinos, ya que implica un mercado adicional para nuestro país de entre 2 y 3 millones de toneladas de harina soja y un aumento en los precios. Pero existe el riesgo de que el aumento de precios provoque una gran siembra en el Mercosur que sólo podrá ser colocada si la Unión Europea prolonga la prohibición de la harina de carne para el consumo animal y esto dependerá de los esfuerzos políticos de los grupos de interés involucrados: los consumidores europeos, los agricultores franceses, y sectores políticos de cada Estado.

2-3 ALGUNAS ALTERNATIVAS SUPERADORAS

Como se ha dicho, las reformas de la PAC fueron insuficientes y la política comercial de la Unión Europea sigue siendo proteccionista y pro-exportadora

11 En Argentina el uso de las harinas de carne para la alimentación está prohibido desde 1993, justamente en prevención de esta enfermedad bovina.

lo que lleva a la conclusión que las disputas comerciales continuarán, pudiendo agravarse más en el futuro. Sumado a esto, la crisis de la vaca loca en Europa y el rebrote de la fiebre aftosa en Argentina obligan a pensar en posibilidades distintas a las tradicionales, impulsando nuevos productos de exportación con mejores posibilidades de ingreso al mercado europeo.

Las exportaciones de productos de pesca de los países del Cono Sur hacia la UE, por ejemplo, son las más importantes de Latinoamérica, con una relevante participación de Argentina y Chile. Si se toma en cuenta el alto consumo de estos productos en diversos países europeos, una de las áreas que ofrece mejores posibilidades es la pesquera. La cooperación pesquera entre Argentina y la Unión Europea se encuadraba dentro del Acuerdo firmado en 1994 que impulsaba la creación de sociedad mixtas con bandera argentina y sociedad temporales con bandera comunitaria, además de otorgar una reducción de aranceles para la entrada de productos pesqueros a la Unión debido a acuerdos de preferencias arancelarias. Pero el 19 de noviembre de 1998 el acuerdo fue denunciado por el gobierno argentino y las dos principales causas que explican esta denuncia son: a) las ventajas arancelarias que la Unión concedía a Argentina perdieron importancia debido a la reducción generalizada que se concedió en el marco de las negociaciones sobre recursos pesqueros en el GATT y luego en la OMC, y b) la devastación progresiva del caladero de la merluza común (merluza hubbsi), que provocó la adopción de controles más estrictos reemplazando los cupos anuales por cuotas individuales de captura en 1997 (RUSSELL, 1999).

Al asumir el actual gobierno del Dr. de la Rúa el principal recurso pesquero argentino, la merluza común, se hallaba en una situación de peligro provocada por el exceso de capturas. Por estas razones el gobierno decide declarar a la especie en emergencia restringiendo fuertemente la pesca logrando así una importante reducción de la misma. Según cálculos oficiales, de continuar con los criterios actuales se podría observar el comienzo de la recuperación en el 2002. En cuanto al calamar la situación es radicalmente diferente ya que existe un excedente de 70.000 toneladas capturables que si no se pescan se mueren o se pescan fuera de la Zona Económica Exclusiva sin beneficio para la Nación. De todas maneras, se debería incentivar las exportaciones hacia la UE para ambos recursos pesqueros, consensuando un nuevo acuerdo de ser necesario donde debe tenerse en cuenta que actualmente existe para la Argentina una discriminación negativa dada por tratamientos preferenciales que la Unión otorga a sus socios comerciales. En el caso de la pesca Islandia y Noruega disfrutaban de regímenes tarifarios más favorables que los demás exportadores.

Otras áreas de potencial expansión podrían ser la venta de pollos y de productos orgánicos. En este último rubro se cuenta con la aprobación comunitaria de organismos certificadores argentinos y además se dan algunas condiciones propicias para esta modalidad de producción entre las que se encuentran:

- sistemas de producción extensivos que históricamente han hecho uso de bajo uso de agroquímicos y que no requieren grandes inversiones para su adecuación a las condiciones de producción orgánica, y

- normativas oficiales y una estructura de certificación en pleno funcionamiento¹².

En cuanto a la venta de pollos al mercado europeo, sin dejar de tener en cuenta que nuestro socio brasilero tiene mayor experiencia y participación en este mercado, las expectativas de los productores locales son muy buenas. Las proyecciones muestran un aumento de las exportaciones de carnes blancas para el presente año que podría llegar a triplicar a las ventas del año anterior. Ya se han enviado algunos pedidos a Dinamarca en modo de prueba y técnicos de Inglaterra están verificando el estado sanitario de los establecimientos locales para habilitar las ventas a ese país.

2-4 LAS INVERSIONES EUROPEAS EN ARGENTINA

Durante la década del 90' todos los países integrantes del MERCOSUR vivieron un proceso de inversión extranjera directa (IDE) muy importante, superando en conjunto los 100.000 millones de dólares. Este flujo es superior a cualquier otro, tanto de países emergentes regionales como de países fuera de la región, siendo superado sólo por China.

Las causas de este importante flujo en Argentina pueden encontrarse hasta el año 1998, cuando se ingresa en el actual período de recesión, en las altas tasas de crecimiento de la economía y luego en 1999 el flujo se explica por la importancia de la venta de YPF. En esta evolución fue esencial la fuerte expansión de la minería del cobre y del oro y de la actividad forestal.

En el caso de las inversiones en servicios fue determinante el proceso de desregulación y privatizaciones, mientras que para las inversiones en el sector de bienes transables funcionó como atracción el nuevo mercado ampliado con la integración y simultáneamente con una relativa protección.

La inversión europea en Argentina cumplió una función esencial en el proceso de transformación productiva, que tocó también al sector agro-industrial, al colaborar con la adecuación a las exigencias de competitividad del mercado internacional. En 1999 el 66% de la inversión extranjera fue realizada por las firmas europeas.

En el período 1994-1999 el 32% de las IDE totales correspondió a capitales norteamericanos, seguidos por España con un 29% y Francia con el 8% del total. Luego aparecen Chile con el 5,4 por ciento e Italia y Reino Unido cada uno con un 5 por ciento.

Además del alto dinamismo que comienzan a tener las inversiones europeas durante la década del 90', otra modificación sustancial fue el rol menos relevante de los capitales alemanes, que dejaron lugar a las inversiones españolas,

12 "Negocios con orgánicos" en Revista Forrajes y Granos, pag. 28 y 29, Año 6, n.63, Buenos Aires, abril 2001.

y que actualmente ocupan el octavo lugar en el ranking de las inversiones extranjeras totales.

También Italia se muestra activo y entusiasta frente a la Argentina con inversiones que han sido coordinadas principalmente por los grandes grupos económicos italianos presentes en nuestro país¹³.

Los flujos de capitales extranjeros y europeos en particular son de tal magnitud que han transformado las funciones de producción y continúan provocando cambios estructurales en la economía argentina, demostrando una vez más la compleja y fructífera relación entre Europa occidental y nuestro país. El entonces secretario de Relaciones Económicas Internacionales de Cancillería, Jorge Campbell, manifestaba cuando se le preguntaba porque Argentina no presionaba aun más por la reducción de subsidios europeos que “hay que tener en cuenta que la relación con la Unión Europea es infinitamente más rica y más compleja que la discusión agrícola. La UE es nuestro principal comprador, nuestro principal vendedor y nuestro principal proveedor de fondos de cooperación”¹⁴.

Además de los flujos de capitales que han llegado desde Europa para incorporarse a nuestra economía, desde 1992 el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha comenzado a financiar proyectos a países de Asia y América Latina y dentro de ellos, a la Argentina.

Nuestro país ha firmado dos Acuerdos de Cooperación Financiera con el BEI, el primero en 1994 y el segundo, en vigencia actualmente, en 1997 y dentro de la región fue el país más beneficiado en el período 93-96. Durante los años que van de 1993 al 2000 se han aprobado ocho créditos de un monto promedio cercano a los 49 millones de Euros por proyecto.

Desde 1997 en adelante, período que tomamos en consideración para este trabajo, se han firmado los siguientes créditos:

Aguas Cordobesas, en 1998, por 37 millones de Euros.

Central Dock Sud S.A., en 1999, por 70 millones de Euros.

Central Térmica San Miguel de Tucumán, en el 2000, por 50 millones de Euros.

Aguas de Misiones, en el 2000, por 20 millones de Euros.

3- LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

La política de cooperación de la Unión Europea se refiere a las decisiones y a los fondos que los quince Estados miembros deciden, en modo conjunto, destinar a terceros países como cooperación a su desarrollo. Deben sumarse, por lo

13 Para una panorámica más amplia de las inversiones italianas y su evolución en el país se puede consultar CABEZA, Marta “Italia y Argentina: las claves de una relación privilegiada”, Ediciones CERIR, 102 págs., 2000, Rosario.

14 “Mirar más allá de los subsidios” Suplemento Económico, Diario Clarín, 27 de junio de 1999, pág. 5.

tanto a las respectivas políticas bilaterales de cooperación que cada uno de los miembros lleva adelante. La Unión es el primer proveedor de ayuda pública al desarrollo en el mundo.

La cooperación entre el viejo continente y nuestro país se apoya en la estructura brindada por el Programa Marco de Cooperación firmado el 15 de febrero de 1990. Posteriormente con la apertura de la Delegación de la Unión Europea en Argentina se intensifican los programas de cooperación con el gobierno, con las ONGs y los programas horizontales.

Este esquema refleja los cambios que había tenido la cooperación internacional en el resto del mundo a principios de la década del '80. La relación de cooperación entre el norte y el sur también se ve influenciada por la crisis de la deuda latinoamericana que provoca un replanteo de los objetivos de la ayuda. Se comienzan a incentivar la participación del sector privado por un lado y de los beneficiarios directos de la cooperación por el otro, diseñándose un nuevo modelo denominado "desarrollo participativo" que se completa con la exigencia de la democracia y la plena vigencia de los derechos humanos (TORRES, 1993). En este contexto "se impulsa la cooperación económica, industrial y científico técnica, concebida en términos de reciprocidad e incluso de mercado, y el desarrollo de la regulación medioambiental con los países o regiones de renta media y con mayor potencial de crecimiento"(DEL ARENAL, 1993). Como consecuencia de este cambio de actitud la Unión Europea elabora un documento denominado "Unión Europea- América Latina: Situación actual y perspectivas para el fortalecimiento de la Asociación. 1996-2000", que por primera vez propone una política de cooperación exclusiva para nuestra zona, separada de Asia y donde se enfatiza el interés estratégico que la Unión tiene en esta región. Se pretende a través de la cooperación colaborar con los gobiernos para asegurar la gobernabilidad y la consolidación definitiva de la democracia. Paralelamente, las políticas económicas aplicadas por los gobiernos de la región permitieron mejorar los datos macroeconómicos mostrando así la posibilidad de transformar a América Latina en un foco para el comercio y la inversión. También se replantea la cooperación industrial con el subcontinente y se pasa a centrar cada vez más la atención en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio.

Para la cooperación con Argentina las áreas que se pueden diferenciar son cuatro: la ayuda financiera y técnica, la cooperación económica, los programas descentralizados y otra líneas de financiamiento para temáticas específicas.

En este esquema la cooperación financiera y técnica que tradicionalmente aportaba los mayores caudales de fondos, ha dejado lugar a la cooperación económica con objetivos de interés mutuo. Aunque el primer modo de cooperación se mantiene, pretende ser menos asistencialista y apoyar las reformas estructurales del Estado y la formulación de políticas socioeconómicas más sustentables. Por su parte, la cooperación económica tiene especialmente en cuenta el interés de la Unión Europea y sus temáticas principales son: transferencia de tecnología, abastecimiento del mercado europeo, mejoramiento del acceso al mercado argentino, inversiones directas extranjeras, etc.

En cuanto al primer estilo de cooperación, el 28 de junio del presente año se firma en Luxemburgo un memorando de entendimiento que establece el marco de la cooperación institucional y financiera entre la Unión Europea y la Argentina para los próximos 6 años. Este memorando, que a diferencia de los acuerdos anteriores es de carácter plurianual, prevé una contribución financiera “no reembolsable” de 57 millones de dólares para proyectos tecnológicos y ayuda a las PYMES de diferentes regiones, privilegiando sectores como el forestal y el desarrollo de la economía digital.

De modo simultáneo a la cooperación al desarrollo se dan acciones gubernamentales que completan los programas de ayuda. Así, el 20 de setiembre de 1999 se firma entre Argentina y la Unión Europea un acuerdo de cooperación científica y tecnológica que permite a nuestro país participar del V Programa Marco de Ciencia y Tecnología donde Argentina participará como “asociado”. Es la primera oportunidad en que un acuerdo de este tipo es firmado entre un país de América Latina y la Comunidad. Con una duración de cinco años y tácitamente renovable el convenio abre las actividades de las áreas temáticas del programa marco europeo de investigación a las universidades, institutos de investigación y empresas argentinas¹⁵.

Este acuerdo se complementa con el suscripto en 1997 entre la Unión Europea y Argentina en el marco del Programa EURATOM, coordinado por la Comisión Nacional de Energía Atómica, y referido a los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear. El mismo implica reciprocidad y acceso a la información tecnológica europea de igual a igual, una condición en la que se encuentran únicamente Estados Unidos, Canadá y Australia.

4- ALGUNOS ASPECTOS VINCULADOS CON EL ÁREA POLÍTICA DE LA RELACIÓN BILATERAL

El Tratado de Maastricht de 1992 aplica una separación entre las diferentes temáticas comunitarias diferenciando tres “pilares”: el primero de ellos incluye la unión económica y monetaria, el segundo la política exterior y de seguridad común y el tercero la cooperación intergubernamental en materia de justicia y asuntos internos. Los niveles de supranacionalidad y transferencia de soberanía son distintos según se trate de cada ámbito de relacionamiento. Si bien para el primero – el económico monetario – se han logrado profundos niveles de integración, con decisiones tomadas por mayoría sin ser necesario el requisito de la unanimidad, para los otros dos niveles se mantiene la negociación intergubernamental. Este hecho también contribuye a explicar, junto con las causas mencionadas en la introducción, por qué la agenda internacional de la Unión Europea hacia los demás países sea eminentemente económica, dejando para las relaciones exte-

15 Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, <http://www.setcip.gov.ar> (consultado el 23 de febrero del 2001).

riores de los Estados miembros los temas político estratégicos. Sigue existiendo, por lo tanto, una dimensión bilateral en el relacionamiento externo de cada Estado miembro que no ha sido comunitarizada, si bien tiene influencias ciertas sobre la Unión al mismo tiempo que es afectada por las políticas comunitarias (FAZIO VENGOA, 2000).

De todas maneras, para comprender mejor la trascendencia política de América Latina en general y Argentina en particular para Europa Occidental es útil el análisis conocido como de los “círculos concéntricos” que describe la importancia relativa de las distintas zonas o grupos de países (ARRIETA MUNGUÍA, 1997). Este esquema, que ha tenido algunas variaciones con la superación de la guerra fría, responde a la defensa de valores como la democracia parlamentaria, la economía de mercado y el respeto de los derechos humanos¹⁶.

En el primer círculo se sitúa la Europa nórdica y alpina que en 1995 logra un éxito con la incorporación a la Unión de Finlandia, Suecia y Austria, pero sin poder ser completo por la negación de la población suiza y noruega a la integración como miembros plenos.

El segundo círculo comprende a Europa del Este que, debido a los distintos grados de desarrollo de sus países, ha iniciado una incorporación gradual que comenzará, junto con Chipre, con los cinco Estados más adelantados: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia y Estonia. Con el resto de los países del área se siguen trabajando estrategias de cooperación en pos de la plena adhesión.

En cuanto al tercer círculo, el mismo se proyecta sobre las demás repúblicas ex soviéticas, los países de Medio Oriente y de la Cuenca del Mediterráneo. Esta área es altamente sensible por su inestabilidad (pensemos sólo en Albania y Chechenia como ejemplos) y la acción externa de la Unión no ha demostrado efectividad en sus políticas comunes.

Las ex colonias de África, Caribe y Pacífico (ACP) se ubican en el cuarto círculo de prioridades. En estas zonas se mantiene la vigencia de la Convención de Lomé pero no se ha logrado aumentar el nivel de cooperación ni el grado de apertura económica.

Por lo que toca al quinto círculo, justamente es el que incluye a Asia y América Latina, se puede afirmar que la propuesta norteamericana de creación de un área de libre comercio hemisférica (ALCA) ha impuesto cambios y adaptaciones a la posición europea respecto a América Latina. Es en este contexto que se entiende mejor la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR, firmado el 1995 y que entró en vigor el 1 de julio de 1999. El acuerdo se propone crear las condiciones para la constitución de una zona de libre comercio en el largo plazo y facilitar la intensificación y diversificación de las relaciones comerciales en el corto plazo - aunque también

16 El esquema de los círculos concéntricos no incluye las potencias occidentales no europeas, específicamente Estados Unidos y Japón, con los que la Unión mantiene relaciones armónicas pero de competencia.

incluye en uno de sus puntos más importantes la intención de profundizar el diálogo político entre ambas áreas – y debe interpretarse como una acción reflejo de la Unión frente a la propuesta del ALCA.

A partir de la Declaración de la Cumbre de Presidentes de Río de Janeiro en junio de 1999, la Unión Europea y el MERCOSUR dieron comienzo formalmente a la etapa de negociaciones para avanzar en su asociación comercial, poniéndose en evidencia que la actitud europea es defensiva ante los avances de los acuerdos hemisféricos tratando de evitar quedar excluida del mercado regional.

En la actualidad las discusiones están centradas exclusivamente en la negociación de asuntos no arancelarios tales como propiedad intelectual, compras públicas y normas diversas. Una vez que se concluya con este capítulo se dará paso a las negociaciones arancelarias para recién luego pasar al tema agrícola, sin dudas el más espinoso.

La próxima cumbre entre el MERCOSUR y la Unión Europea tendrá lugar en julio en la ciudad de Montevideo y las negociaciones se complicarán aún más con la reciente perforación del arancel externo común por parte de Argentina que elevó unilateralmente el arancel de más de 2000 posiciones arancelarias.

Fundamental para este proceso de acercamiento biregional será el resultado de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio que se realizará en Qatar en noviembre del presente año, ya que las negociaciones se manejan bajo el sistema de “single undertaking” (nada está acordado hasta que todo esté acordado) y se encuentran condicionadas por lo que sucede en el ámbito multilateral y a la evolución misma del MERCOSUR.

Entre las alternativas que se presentan para Argentina está seguir profundizando las relaciones con la Unión o avanzar en la integración hemisférica respondiendo a la propuesta norteamericana del ALCA. Estas opciones se pueden combinar con el fortalecimiento o el debilitamiento del MERCOSUR. Con la presencia de Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía parecería haberse reforzado la tendencia hacia la última opción dada su posición a favor de la creación de una zona de libre comercio en la región, sin necesidad de completar la unión aduanera.

Argentina llevó a la Cumbre de las Américas de abril del presente año en Quebec, Canadá, una propuesta para adelantar la fecha de inicio de la liberalización del tratado diferenciándose de Brasil que, más realista, pretende retrasarlo. El renacer del interés norteamericano en la región, recuperando terreno perdido, y el consecuente avance del ALCA podría ser en detrimento del intercambio con otras zonas, particularmente con la Unión Europea.

Con referencia a temas más vinculados a lo social, la Argentina ha cambiado gradualmente sus posiciones en las negociaciones multilaterales convirtiéndose en una aliada de la Unión Europea. Esto se ha dado en problemáticas sociales y relacionadas con la mujer en las negociaciones dentro de Naciones Unidas, donde durante el gobierno del Dr. Menem se había alineado con las posturas del Vaticano y los países islámicos como Sudán o Libia. En la sesión de ju-

nio del presente año de la Asamblea General sobre el SIDA nuestro país defendió las mismas posturas que la Unión, compartiéndolas con el resto de América Latina. Si bien la posición sobre el aborto no ha cambiado, sino que se continúa rechazándolo abiertamente, el resto de las opiniones han empezado a liberalizarse, coincidiendo en los foros multilaterales con la de los europeos¹⁷.

5- CONSIDERACIONES FINALES

Ha quedado demostrado en los párrafos anteriores la importancia que la Unión Europea tiene en nuestras relaciones internacionales, tanto en el aspecto económico como político y de cooperación. Asimismo, las dificultades en el mejoramiento de la balanza comercial y los obstáculos que se interponen para la profundización de la relación parecen ser resistentes a las negociaciones entre ambas partes. Estas constantes se han mantenido durante las dos administraciones que se han estudiado en el presente trabajo. Haciendo la salvedad de los temas vinculados con lo social mencionados anteriormente, se puede afirmar que no ha habido cambios sustanciales en la política exterior del Presidente de la Rúa hacia la Unión Europea con respecto a la anterior administración menemista. Se ha mantenido el énfasis en los reclamos para lograr una disminución de los subsidios que la Unión aplica sobre sus productos agrícolas y el tema ha continuado estando presente en los discursos presidenciales durante las visitas de Estado a los países europeos. También se ha proseguido con la negociación biregional, acompañando a los otros socios del MERCOSUR, en pos de una liberalización del comercio.

Durante el primer semestre del año 2002 la presidencia de la Unión Europea estará a cargo de España lo que otorgará una buena oportunidad para el fortalecimiento de las relaciones entre la Argentina y Europa, dada por un lado por los lazos históricos y la identificación de objetivos con ese país y por el otro por las inversiones españolas presentes en Argentina.

En su visita a Buenos Aires los primeros días de marzo del presente año, el Ministro de Relaciones Exterior de España, Josep Piqué, confirmó que América Latina continuará siendo considerada como área prioritaria en la política exterior española. En el 2000 el 60% de las inversiones de su país se dirigieron a Iberoamérica y estuvieron ligada principalmente a los procesos de privatización de sectores estratégicos: telecomunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburo, gas y el sistema financiero. En la actualidad la meta española incluye el objetivo de incorporar a las PYMES en las inversiones directas, junto con las grandes empresas.

Argentina durante la década del 90' fue el primer receptor mundial de capitales españoles y España, con 32.000 millones de dólares invertidos en el país

17 "La Argentina ahora más cerca de los países europeos", Clarín Digital, 28 de junio del 2001 (consultado el 28 de junio del 2001)

y una participación del 25% de la inversión extranjera total se posiciona como segundo inversor en el país detrás de Estados Unidos.

Según las declaraciones del Ministro Piqué, España va a utilizar su turno en la presidencia semestral de la Unión para impulsar significativamente el acuerdo de Asociación entre ésta y el MERCOSUR, confirmando la intención de su país de ser “uno de los protagonistas del mundo”. Esta intención cobra renovada importancia si se considera que justamente durante ese período tendrá lugar en España la segunda cumbre Unión Europea- América Latina que deberá marcar un avance en las relaciones biregionales.

Por otra parte y como se ha mencionado, la fuerte personalidad del Ministro de Economía argentino combinada con el bajo perfil de la función presidencial, pueden proyectar en la política exterior argentina una preferencia por la profundización de negociaciones con el ALCA en detrimento de la Unión Europea.

Simultáneamente existe en el gobierno el convencimiento que es necesario profundizar ahora la negociación con los países desarrollados para permitir un mejor acceso al mercado, utilizando la figura de un negociador único del MERCOSUR. Los flujos comerciales, que han aumentado mucho en la década del 90', no podrán crecer mucho más en el ámbito del MERCOSUR. Como se vio en el punto 2, las exportaciones argentinas a la Unión Europea han crecido menos que el crecimiento total que han tenido las ventas al exterior durante la década pasada. Esto demuestra que se ha retrasado el intercambio con esta región, ofreciendo para el futuro los mayores márgenes de crecimiento. El objetivo de los negociadores del Tratado de Libre Comercio con la Unión será dismantelar la estructura protectora del sector agropecuario comunitario, lo que provocaría un aumento en nuestras ventas a ese destino que podría oscilar entre el 25 y el 100%, márgenes mayores a cualquier otra apertura de mercados alternativos.

A través del MERCOSUR debemos proyectarnos hacia el mundo desarrollado y por la diferencia en la dotación de factores, el tipo de productos y los precios a los cuales los exportamos, la opción más ventajosa para la Argentina es la que se puede negociar con la Unión Europea.

BIBLIOGRAFIA

ALLOCO, Vittorino (2000), Documento: *La reforma de la Política Agrícola de la Unión Europea y sus consecuencias sobre el futuro de las relaciones comerciales con Argentina*, Buenos Aires, 28 de septiembre de 2000.

ARCHIBALDO LANÚS, Juan (1999) "El sistema multilateral de comercio y el proteccionismo agrícola" en Revista *Archivos del Presente* n° 18, Buenos Aires, octubre, noviembre y diciembre de 1999.

ARRIETA MUNGUÍA, Judith (1997) "El impacto de la Posguerra Fría en las Relaciones Internacionales de la Unión Europea, 1989-1996", en Revista *Foro Internacional*, Vol. XXXVII, n° 2, México.

BOUZAS, Roberto (1999) *Las negociaciones comerciales externas del MERCOSUR: administrando una agenda congestionada* en ROETT, Riordan (comp.) *MERCOSUR.: Integración Regional y Mercados Mundiales*, ISEN, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

BOUZAS, Roberto, SVARZMAN, Gustavo (2000) "Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea", *Boletín Informativo Techint* 304, Págs. 53.68, Buenos Aires.

CEPAL (1999) *El Desafío de las Nuevas Negociaciones Comerciales Multilaterales para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

DEL ARENAL, Celestino (1993) "La Comunidad Europea y América Latina: en los umbrales de una nueva etapa?", Revista *Sistema* n° 114-115, págs. 235-253.

FAZIO VENGOA, Hugo (2000) Política exterior e integración: el ejemplo europeo" en Revista *Análisis Político* n° 40, mayo-agosto de 2000, Universidad Nacional de Colombia.

NOGUÉS, Julio, SANGUINETTI, Pablo, STURZENEGGER, Federico (2001) *Argentina y la agenda de negociaciones comerciales internacionales: el MERCOSUR, el NAFTA, y la Unión Europea*, ABA, Buenos Aires, Versión preliminar.

MOLANO CRUZ, Giovanni (2000) "La política comercial de la Unión Europea: objetivos, instrumentos y estrategias" en Revista *Análisis Político* n° 40, mayo-agosto, Universidad Nacional de Colombia.

PIQUÉ, Joseph, "Nuevas fronteras de la política exterior de España", en Revista *Política Exterior* n° 79, vol. XV, enero-febrero 2001.

RUSSEL, Roberto (1999) *Las relaciones Argentina-Unión Europea en los años noventa: adelantos y perspectivas*, IRELA, Documento de trabajo n° 42.

TORRES, Héctor, (1993) *La Cooperación al desarrollo como instrumento de la política exterior. La experiencia de la Relación Asociativa Privilegiada con Italia*, Centro de Investigaciones para la Transformación, CENIT, Buenos Aires, págs. 6 y 7.

CAPITULO X

El nuevo relanzamiento del Mercosur: ¿avance o estancamiento del proceso de integración?

Por Daniel Makler

1. Introducción

El MERCOSUR tuvo hasta fines de 2000 dos etapas bien diferenciadas. La primera, conocida como etapa de transición, transcurrió desde la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, hasta diciembre de 1994, cuando se adoptó el Protocolo de Ouro Preto, en esta localidad del Estado de Minas Geraes. La segunda, se inició en enero de 1995 y continúa hasta el presente.

Durante la etapa de transición, también conocida como "fundacional", se realizaron las negociaciones tendientes a adoptar todos los instrumentos necesarios para poner en marcha, a partir del 1 de enero de 1995, un Mercado Común.

La índole de las transformaciones necesarias en cada país, que tales instrumentos hubieran requerido, y la dificultad para armonizar y coordinar en tan breve plazo la mayoría de las políticas públicas, especialmente las macroeconómicas y las que afectan directamente la producción y comercialización de bienes y servicios -cuando los Estados Parte se encontraban implementando, a distinto ritmo, cambios estructurales en sus propias economías- determinaron que los Acuerdos de Ouro Preto fueran sólo suficientes para poner en marcha una Zona de Libre Comercio imperfecta y una Unión Aduanera imperfecta, en lugar del Mercado Común fijado como objetivo por el Tratado de Asunción.

Así, el MERCOSUR comenzó a funcionar en 1995 con los instrumentos que pudo implementar hasta entonces, con la convicción de que se podría avanzar luego hacia la constitución de un Mercado Común con la misma metodología que permitió obtener los resultados ya alcanzados, basada fundamentalmente en negociaciones intergubernamentales, adopción de decisiones por consenso y, especialmente, en la firme decisión política de los Estados Parte de continuar con el proceso de integración.

La etapa iniciada en 1995 comprendía no obstante dos vencimientos importantes que se suponía habrían de coincidir con el perfeccionamiento del MERCOSUR como Zona de Libre Comercio y como Unión Aduanera. En diciembre de 1998¹ y en diciembre de 1999² debía concluir el Régimen de Adecuación Final a

1 Para Argentina y Brasil

2 Para Uruguay y Paraguay

la Unión Aduanera, por el cual un grupo de productos de cada país habían quedado exceptuados de la desgravación arancelaria plena en 1994, para ser incorporados en las fechas indicadas al libre comercio intrazona. Además, en diciembre de 2000, Argentina y Brasil habrían eliminado sus listas de excepciones al Arancel Externo Común.³ Uruguay y Paraguay disponen de un plazo mayor, hasta diciembre de 2005.

De esta forma, la eliminación del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera y la convergencia al Arancel Externo Común, asegurarían junto con la adopción de otros instrumentos complementarios, la progresiva constitución de una Zona de Libre Comercio y una Unión Aduanera perfecta.

Pero, aunque se cumplieron los plazos para la eliminación del Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera y para la convergencia al Arancel Externo Común⁴, el MERCOSUR no logró los resultados esperados en materia de eliminación de restricciones no arancelarias, de armonización de políticas que afectan la producción y el comercio, y de aplicación plena del Arancel Externo Común, entre otros. El avance en materia de coordinación de políticas macroeconómicas ha sido nulo y las instituciones del MERCOSUR tampoco reflejan un desarrollo que permita sostener la profundización del proceso de integración.

Además de las condiciones que determinan su funcionamiento como Zona de Libre Comercio, como Unión Aduanera, y el de sus instituciones, el MERCOSUR presenta desde la misma etapa de transición otro plano de acción de gran importancia que consiste en su relacionamiento externo con otros países o bloques.

En esta materia, el MERCOSUR cumplió sólo parcialmente las metas fijadas, suscribiendo acuerdos comerciales con Chile y Bolivia. Con el resto de los países de ALADI no se pudieron completar las negociaciones como bloque, y los Estados Parte negociaron en forma individual acuerdos comerciales con otros países de ALADI en varias ocasiones.

En las negociaciones para la constitución del ALCA, el MERCOSUR tuvo desde el inicio una posición negociadora que marcó de alguna manera aspectos importantes de la metodología aplicada para alcanzar los acuerdos parciales y definitivos, y los Estados Parte siguen negociando en todos los foros del ALCA como bloque. Un comportamiento idéntico ha tenido hasta el momento el MERCOSUR en las negociaciones que mantiene con la Unión Europea.

2. La competitividad del MERCOSUR

El MERCOSUR fue concebido para facilitar la inserción internacional de las economías de los Estados Parte, a través del desarrollo de un espacio eco-

3 Las lista de excepciones para productos de los sectores de informática y telecomunicaciones tienen vigencia hasta diciembre de 2005 para los cuatro Estados Parte.

4 A pesar de la convergencia ya en vigencia para Argentina y Brasil, se han acordado con posterioridad a Ouro Preto nuevos mecanismos de excepción .

nómico donde los respectivos sectores productivos accedan a condiciones de producción y de comercialización de bienes y servicios que coadyuven a su competitividad internacional.

Para lograr este objetivo, el MERCOSUR trabaja en temas que quedan comprendidos en los cuatro ámbitos ya citados: las condiciones de funcionamiento como Unión Aduanera, las condiciones de funcionamiento como Zona de Libre Comercio, el desarrollo de su estructura institucional y el relacionamiento externo.

Las materias de análisis en cada uno de estos ámbitos contribuye, como se verá más adelante, al desarrollo de la competitividad del bloque y podríamos decir que integran un conjunto cerrado, integrado, de acciones que deben encaminarse en forma coordinada y más o menos simultánea para alcanzar el objetivo deseado. La falta de avance en alguno de ellos compromete seriamente la generación de condiciones que aseguren el desarrollo progresivo de la competitividad internacional del bloque.

3. El MERCOSUR como Unión Aduanera

Para aumentar la competitividad externa de sus miembros, el MERCOSUR se constituyó como un bloque regional abierto, adoptando un arancel externo común relativamente bajo, inferior al nivel de protección que tenían los Estados Parte antes de constituir la Unión Aduanera. Su condición de bloque regional abierto se pone también de manifiesto porque está abierto a la incorporación de nuevos miembros a la vez que promueve la negociación de acuerdos comerciales con otros países o bloques. Estos acuerdos implican el otorgamiento de preferencias arancelarias y, consecuentemente, el ingreso de nuevos proveedores de bienes y servicios al MERCOSUR, todo lo cual aumenta la competencia intrazona y promueve el desarrollo de la competitividad de su sistema productivo.

La adopción de un arancel externo común relativamente bajo determinó que el MERCOSUR no significara la aplicación de un modelo sustitutivo de importaciones a escala regional. El Arancel Externo Común del MERCOSUR se ubicó en un nivel tal que asegura, conjuntamente con otros instrumentos, y en el marco normativo de la OMC⁵, la necesaria protección a la producción de los países miembros, a la vez que estimula el desarrollo de la competitividad de sus sectores productivos, al exponerlos a la competencia con productos de extrazona.

No obstante su nivel relativamente bajo, el Arancel Externo Común del MERCOSUR y la ampliación del mercado promueven la radicación de inversiones en los países miembros. Un nivel más bajo de Arancel Externo Común no estimularía la producción en el MERCOSUR ya que las firmas de extrazona procurarían atender el mercado con exportaciones desde plantas existentes en otros países. Un nivel más alto del Arancel Externo Común impactaría negativamente sobre los costos de producción y restaría competitividad al MERCOSUR.

5 Organización Mundial del Comercio

A través de los acuerdos de liberación comercial que el MERCOSUR negocia con terceros países o bloques, los sectores productivos de los países miembros reciben un impacto distinto. Unos obtienen un mayor acceso a terceros mercados, seguramente superior al que hubieran recibido en una negociación bilateral, y otros se ven expuestos a una mayor competencia en el mercado intrazona por la concesión de preferencias arancelarias que debe efectuar el MERCOSUR como contrapartida del referido acceso.

Entonces, el MERCOSUR también promueve la competitividad de sus sectores productivos a través de la aplicación de un Arancel Externo Común que no solo es relativamente bajo sino que tampoco es invariable en el tiempo. Por el contrario, tiene una tendencia a la baja, para productos originarios de determinados países, como resultado de la negociación de acuerdos comerciales que lleva a cabo el MERCOSUR con otros países o bloques.

Además, los órganos del MERCOSUR pueden disponer reducciones temporarias o definitivas en el Arancel Externo Común de uno o más productos, cuando se verifique la no existencia de capacidad instalada en la región o por problemas de abastecimiento, entre otros.

El mayor acceso a terceros mercados que obtiene el MERCOSUR a través de los acuerdos que celebra con otros países o bloques representa otra modalidad de apoyo a la competitividad externa del MERCOSUR. Gracias a estos acuerdos, productos que tenían vedado, o limitado, el acceso a otros mercados logran una mayor competitividad con relación a productos de extrazona que ya se ofrecen en los mismos.

Pero, estos instrumentos de política comercial que podríamos denominar propios de la Unión Aduanera, el Arancel Externo Común y los acuerdos comerciales con terceros países o bloques, no aseguran el desarrollo de la competitividad externa del MERCOSUR. Es necesario para ello avanzar también en el perfeccionamiento de las condiciones en que se desenvuelve el comercio intrazona, hasta conformar íntegramente una Zona de Libre Comercio para luego, en una etapa ulterior, constituir el Mercado Común.

4. El MERCOSUR como Zona de Libre Comercio

Efectivamente, el desarrollo de la competitividad externa del MERCOSUR aumentará a medida que mejore la asignación de los recursos productivos de los países miembros, en el marco de una libre circulación de bienes y servicios entre los mismos. Es necesario a estos efectos avanzar en el desmantelamiento de las medidas y restricciones no arancelarias que todavía aplican los miembros del MERCOSUR al comercio intrazona, armonizar las políticas que afectan la producción y el comercio y asumir compromisos de coordinación macroeconómica.

Cabe destacar al respecto que el MERCOSUR cumplió los cronogramas de desgravación arancelaria intrazona pero no avanzó al mismo ritmo en la eliminación de medidas y restricciones no arancelarias. El progreso en materia de ar-

monización de políticas que afectan la producción y el comercio⁶, y de políticas macroeconómicas en general, ha sido prácticamente nulo hasta el presente.

La carencia de instrumentos de aplicación general para atender situaciones de fuertes desequilibrios en el comercio o en la radicación de inversiones, que se generan por la falta de avance en esas materias, afecta tanto la competitividad extrazona del MERCOSUR como bloque, al no generarse las condiciones para una eficiente asignación de los recursos, como la competitividad intrazona relativa de los miembros, con el consecuente riesgo de que se produzcan desbalances en la relación de costo - beneficio que estos esperan del proceso de integración.

El MERCOSUR también debe progresar hacia la aplicación de un régimen común de defensa de la competencia y de defensa del consumidor, y en la utilización del régimen común de salvaguardia y de defensa contra prácticas desleales en el comercio internacional.

El régimen común de defensa de la competencia es necesario para evitar prácticas monopólicas, el abuso de posición dominante, las prácticas abusivas de precios y otras del mismo género que puedan ejercer grandes grupos económicos del MERCOSUR o de extrazona con el fin de controlar el mercado ampliado para sus productos o servicios.

La defensa del consumidor debe por su parte garantizar que todos los productos y servicios que se ofrecen en el MERCOSUR respeten las condiciones mínimas de seguridad, sanidad, según standards internacionales, y de lealtad comercial, entre otras, tanto para beneficio del consumidor como para inducir la adecuación productiva de la oferta de bienes y servicios del MERCOSUR a normas y reglamentos técnicos que aplican los países más desarrollados, con el consecuente impacto en la competitividad internacional de los sectores involucrados.

Los regímenes comunes de salvaguardia y de defensa contra prácticas comerciales desleales son necesarios para proteger la producción del MERCOSUR siempre que se configure una situación de daño grave o amenaza de daño grave a la misma, como consecuencia de importaciones de extrazona que resulten encuadradas en tales instrumentos.

El desarrollo de la producción de bienes y servicios que se genera para atender el mercado ampliado, y desde el MERCOSUR proyectarse a otros mercados, implica modernización tecnológica, aumento de productividad y promueve el cumplimiento de normas internacionales de calidad. El resultado esperado es un salto cuantitativo y cualitativo en la producción de bienes y servicios que se refleja a su vez en una mayor competitividad.

Las distintas formas de cooperación económica entre empresas del MERCOSUR y/o entre éstas y empresas de extrazona, incluyen la mayoría de las veces el acceso a canales de comercialización en terceros mercados, generándo-

6 Se trata de las llamadas " Políticas públicas que distorsionan la competitividad ", a cargo del Comité Técnico de la Comisión de Comercio del MERCOSUR que lleva el mismo nombre

se así proyectos de inversión destinados a la producción tanto para el MERCOSUR como para otros mercados.

El aumento de la competitividad extrazona del MERCOSUR exige también la defensa del medio ambiente, procurando que su oferta de bienes tienda a un impacto ambiental nulo o controlado en el tiempo, el desarrollo del capital humano del bloque, a través de políticas comunes en materia de salud y educación, y las obras de infraestructura que faciliten las comunicaciones y la circulación de personas, bienes y servicios.

Estas condiciones, sumadas al desarrollo institucional que debe acompañar al perfeccionamiento del libre comercio intrazona para brindar la seguridad jurídica que un proceso de esta naturaleza requiere, permitirán optimizar progresivamente la asignación de los recursos del bloque y elevar sus niveles de competitividad extrazona.

5. El relacionamiento externo del MERCOSUR

El MERCOSUR concluyó hasta el momento dos negociaciones como bloque: los acuerdos de zona de libre comercio suscriptos por los Estados Parte con Chile y con Bolivia. Asimismo, participa como bloque en las negociaciones para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas y para conformar una asociación interregional con la Unión Europea.

Con el resto de ALADI, es decir la Comunidad Andina de Naciones y México, no se lograron hasta el momento acuerdos con el MERCOSUR como bloque, no obstante lo cual sigue siendo un objetivo principal del mismo para el corto plazo.

Además, el MERCOSUR, se ha reunido con otros países o agrupaciones regionales (ASEAN⁷, CER⁸, Japón, MCCA⁹, Canadá, y otros) a fin de intercambiar información y analizar el posible alcance de futuras negociaciones.

En el ámbito multilateral, las negociaciones del MERCOSUR tuvieron primero el objeto de presentar los acuerdos constitutivos de la unión aduanera a la OMC, en el marco del Art. XXIV del GATT¹⁰, y lo llevaron luego a integrar un grupo de trabajo especial en el marco del Comité de Acuerdos Regionales de la OMC, donde se analizan en primera instancia todos los asuntos comerciales que presentan vinculaciones entre las normas del MERCOSUR y las del sistema multilateral de comercio.

Descontada la importancia que tiene para el MERCOSUR su compatibilidad con las normas de la OMC, las presentaciones que efectúa ante ese organismo para obtener un mayor acceso al mercado internacional para su producción agrícola, y para que sean eliminados los subsidios a esta producción que

7 Association of South East Asian Nations

8 Closer Economic Relations (Australia y Nueva Zelanda)

9 Mercado Común Centroamericano

10 Acuerdo General de Aranceles y Comercio

aplican países desarrollados, la negociación más importante que mantuvo el MERCOSUR hasta el momento es sin duda alguna la que culminó con un acuerdo de zona de libre comercio con Chile.

Luego de casi dos años de negociaciones, el MERCOSUR y Chile suscribieron en junio de 1996 un acuerdo que trasciende lo comercial porque suma un socio con prestigio internacional al MERCOSUR y lo transforma en un bloque bioceánico.

La asociación de Chile significa además un estímulo para la radicación de inversiones en el MERCOSUR, tanto chilenas como de terceros países, y promueve el desarrollo de la oferta de servicios del bloque.

El Acuerdo MERCOSUR - Chile incluye el Protocolo de Integración Física donde se refleja el compromiso asumido por Argentina y Chile en el marco del mismo acuerdo para construir doce pasos fronterizos¹¹ a lo largo de la Cordillera de los Andes. Este ha sido el resultado más significativo para Argentina ya que le permitirá atender con su oferta exportable, desde puertos chilenos, la demanda de China y otros países del sudeste asiático, de la Comunidad Andina, y de la costa oeste de los Estados Unidos de Norteamérica, fundamentalmente.

Los contenidos del referido protocolo constituyeron la parte fundamental de la posición negociadora argentina, a punto tal que fue planteada como una condición necesaria para aprobar el programa de desgravación arancelaria entre el MERCOSUR y Chile.

Como resultado del acuerdo, Argentina obtuvo una pérdida relativa de preferencias para participar en el mercado brasileño, especialmente con frutas, hortalizas y preparados de éstas, a favor de Chile, y no logró el acceso inmediato para productos calificados como sensibles por Chile,¹² debiendo esperar según el caso 15, 16 o 18 años para ingresar a su mercado.

El principal beneficio que alcanzó Argentina fue, como decíamos antes, el acceso a los puertos de Chile y a través de éstos a otros mercados con un enorme potencial de demanda actual y futura para sus productos. La integración física estimulará también el aumento de la complementación productiva a ambos lados de la cordillera.

Vemos entonces cómo la negociación del MERCOSUR con Chile permitió a la Argentina obtener un resultado que seguramente no habría podido alcanzar en una negociación bilateral. El interés de Chile por asociarse al MERCOSUR y acceder al mercado brasileño permitió obtener su compromiso para construir doce pasos que literalmente "perforan" la cordillera y desplazan la frontera de posibilidades de desarrollo para muchas regiones de nuestro país.

De esta forma, los pasos fronterizos acordados con Chile, la liberación del comercio intrazona del MERCOSUR para bienes y servicios, con las condiciones

11 Norte (Jama, Sico, San Francisco y Agua Negra), Centro: Cristo Redentor, Sur (Pehuenche, Pino Hachado, Cardenal Samoré, Coihaique, Huemules, Integración Austral y San Sebastian)

12 Estos productos incluyen arroz, aceite de oliva, azúcar, trigo, harina de trigo, entre otros.

que esta liberación requiere para alcanzar una asignación eficiente de los recursos, el desarrollo de las hidrovías Paraná - Paraguay, Paraná - Tieté y otras obras de infraestructura tales como los puentes Colonia - Buenos Aires y Rosario - Victoria, entre otros, y los corredores comerciales en el Norte, Centro y Sur de nuestro país, permitirán alcanzar transformaciones en los sistemas productivos subregionales que difícilmente se hubieran planteado sin el MERCOSUR.

Los cambios que el MERCOSUR introduce en el espacio económico y en el funcionamiento del mercado ampliado son de tal magnitud que significan para las provincias y regiones argentinas la posibilidad de elevar la competitividad de sus sistemas productivos siempre y cuando las mismas formulen y apliquen estrategias subregionales de integración al MERCOSUR, a fin de participar de los beneficios que emanan del proceso de integración, y de minimizar los costos que éste supone para muchos sectores productivos.

Entonces, dado el MERCOSUR, a nivel de cada empresa, sector productivo, provincia o región, es necesario formular estrategias de desarrollo de la competitividad intrazona, considerando distintas formas de complementación comercial y/o productiva con otras empresas del MERCOSUR o de extrazona, la formación de recursos humanos, las obras de infraestructura y/o el financiamiento necesarios para la reconversión productiva, entre otros factores.

En la formulación de estas estrategias, también debe tenerse en cuenta la condición de bloque regional abierto del MERCOSUR, que implica la caída de las preferencias para acceder al mercado ampliado en favor de otros países o bloques con los cuales negocia el MERCOSUR. Es decir que las empresas del MERCOSUR no cuentan con un plazo indefinido para desarrollar su competitividad intrazona, aprovechando el libre acceso al mercado ampliado, sino que tal plazo se reduce a medida que otros países o bloques se asocian al MERCOSUR a través de acuerdos comerciales.

Veamos ahora otro capítulo importante del relacionamiento externo del MERCOSUR: el proyecto de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas presentado por los Estados Unidos de Norteamérica en la Cumbre de Presidentes que tuvo lugar en Miami, en diciembre de 1994¹³.

Se trata de la constitución, a partir de 2005, de una zona de libre comercio que se extenderá desde Alaska hasta Tierra del Fuego e incluirá a 34 países, con un total de 760 millones de habitantes, y representará el 52% del comercio mundial, todo lo cual la convertirá en el mayor bloque comercial del mundo.

Si además tomamos nota de la participación de los Estados Unidos de Norteamérica en el ALCA (75% del PBI, 35% de su población, 69% de sus exportaciones y 71% de sus importaciones), resulta obvio el importante rol que tiene el MERCOSUR para coordinar las posiciones que interesa a sus miembros defender en las negociaciones constitutivas del ALCA.

13 Pocos días antes de la Cumbre del MERCOSUR de Ouro Preto, donde se aprobaron los acuerdos constitutivos de la Unión Aduanera

Desde 1994 hasta la fecha, en las diferentes instancias de negociación donde participan representantes de 34 países, los socios del MERCOSUR coordinaron sus posiciones y lograron junto a otros países que la modalidad con que se desarrollarán las mismas respete sus intereses y les garantice de alguna manera que se alcanzarán resultados positivos, con un adecuado equilibrio de ganancias y pérdidas para todas las partes. Se resolvió de esta manera que nada estará acordado hasta que toda la negociación haya concluido.

La preservación del MERCOSUR y de otros acuerdos regionales también quedó establecida como una condición necesaria para avanzar en la constitución del ALCA, el cual no debe requerir entonces la anulación de los mismos sino que debe resultar de una convergencia entre los bloques preexistentes.

Los grupos de negociación creados son más que elocuentes sobre el impacto que puede tener el ALCA en los sistemas productivos del MERCOSUR. Los mismos comprenden: 1) Acceso a mercados, 2) Agricultura, 3) Subsidios, anti-dumping y derechos compensatorios, 4) Compras gubernamentales, 5) Derechos de propiedad intelectual, 6) Inversiones, 7) Política de competencia, 8) Servicios y 9) Solución de controversias.

Desde ya puede asegurarse que el MERCOSUR no efectuará concesiones importantes en materia de compras gubernamentales y servicios, por ejemplo, sin obtener a cambio un mayor acceso al mercado estadounidense y la garantía de que el ALCA estará libre de subsidios a la agricultura, entre otros.

Evidentemente, esta posición negociadora puede ser defendida de manera mucho más firme por el MERCOSUR que por cualquiera de sus miembros en forma aislada.

Una situación similar se plantea en las negociaciones preliminares que mantiene el MERCOSUR con la Unión Europea, tendientes a conformar una Asociación Interregional. La posición negociadora del MERCOSUR puede resumirse en dos aspectos esenciales: la necesidad de que se incluya a la agricultura en las negociaciones y la aplicación de la modalidad negociadora también establecida para el ALCA, que determina el cierre de las mismas con un compromiso global, una vez que finalicen todas las etapas de la negociación. De esta manera, el MERCOSUR se aseguró que habrá un resultado equilibrado de ganancias y pérdidas para ambas partes al finalizar la negociación y, fundamentalmente, que todos los temas serán considerados.

Vemos entonces cómo, por vía de su relacionamiento externo, el MERCOSUR promueve acuerdos comerciales con otros países o bloques para obtener mejores condiciones de acceso a sus respectivos mercados así como para asegurar condiciones de competencia leal en el mercado ampliado y procurar la progresiva adecuación de su oferta exportable a los requerimientos de aquellos mercados, todo lo cual significa un fuerte impulso a la competitividad internacional de la producción del bloque.

Resumiendo, podemos decir entonces que el MERCOSUR es un proyecto estratégico que promueve de manera sistémica el desarrollo de la competitividad externa de sus sectores productivos, tanto por las transformaciones que pro-

voca e introduce en el espacio económico y en el funcionamiento del mercado ampliado, como por las negociaciones que mantiene con terceros países o bloques, a través de las cuales obtiene mejores condiciones de acceso para sus productos a esos mercados, a la vez que ejerce una mejor defensa del propio mercado.

6. El desarrollo institucional del MERCOSUR

En esta materia se observa una fuerte parálisis desde Ouro Preto. La dinámica institucional del MERCOSUR sigue descansando, desde diciembre de 1994, en órganos integrados por representantes gubernamentales de los Estados Parte, que se reúnen con una frecuencia determinada en diferentes capitales del MERCOSUR.

El Consejo del Mercado Común, que detenta el mayor poder de decisión del bloque, se reúne dos veces al año, generalmente durante un día. El Grupo Mercado Común, órgano ejecutivo del MERCOSUR, lo hace cuatro veces al año, en reuniones que se extienden por lo general durante tres días. Es decir que dedica unos doce días por año a la consideración de los asuntos del MERCOSUR, al dictado de resoluciones, y a la definición de los cursos de acción que deben seguir los diferentes Grupos de Trabajo y Reuniones Especializadas que de él dependen.

Si bien es cierto que el Grupo Mercado Común puede realizar reuniones extraordinarias, las mismas tienen exclusivamente ese carácter y se refieren a cuestiones muy puntuales, generalmente de la coyuntura.

La Comisión de Comercio del MERCOSUR, tercer órgano con capacidad decisoria, se reúne con una frecuencia mayor que ha llegado a ser mensual pero, dada la cantidad y variedad de temas que debe tratar, los logros alcanzados son muy limitados. Además, su contribución al perfeccionamiento de los instrumentos de política comercial del bloque, y a la aplicación de las reglas de disciplina comercial ya acordadas, se ve limitada la mayoría de las veces por la falta de acuerdo entre los Estados Parte sobre cuestiones pendientes del MERCOSUR.

Se observa entonces un círculo vicioso donde el insuficiente desarrollo institucional no permite avanzar en la profundización del MERCOSUR y, la no resolución de las imperfecciones del mismo como Zona de Libre Comercio y como Unión Aduanera, debido a cuestiones propias de cada Estado Parte que limitan los compromisos que los mismos están dispuestos a asumir, relativiza el rol que tales órganos deben cumplir.

Estas consideraciones, que pueden parecer abstractas, quedan en evidencia cuando se revisa el grado de internalización de las normas del MERCOSUR en el derecho interno de cada Estado Parte, y cuando se analizan las metas fijadas por el MERCOSUR en diferentes etapas y el grado de avance alcanzado en su consecución.

Con relación a las normas del MERCOSUR (Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y Directivas de la CMC), que resultan de complejas negociaciones, que demandan muchas veces un gran número de reuniones que se llevan a cabo durante prolongados períodos de tiempo, se observa que sólo un porcentaje de las mismas ha sido internalizado en los cuatro Estados Parte¹⁴ y, por ende, puede considerarse que están en vigencia. No obstante eso, se plantea para estas últimas un problema adicional, el de la interpretación uniforme y el control de legalidad en su aplicación, aspectos que no han sido resueltos aún por el MERCOSUR, más allá de la posibilidad poco expeditiva de someter su consideración a un tribunal arbitral¹⁵.

Por todo ello, desde la misma etapa de transición, el MERCOSUR atravesó por diferentes situaciones donde se hizo un balance de lo actuado hasta ese momento y se identificaron las medidas necesarias para profundizar el proceso de integración, a fin de perfeccionar su funcionamiento como Zona de Libre Comercio y como Unión Aduanera, con nuevos compromisos en materia de relacionamiento externo y con un mayor desarrollo de sus instituciones. En general, estos momentos coincidieron con períodos de relativa parálisis en las negociaciones y pérdida de credibilidad en el proceso de integración.

Así, después del impacto recibido por la crisis internacional del segundo semestre de 1998, y la devaluación del real en enero de 1999, que contribuyeron a la generación durante este año de un importante número de conflictos comerciales entre los Estados Parte, especialmente entre Argentina y Brasil¹⁶, y debilitaron fuertemente al MERCOSUR, los Gobiernos reaccionaron en favor de su consolidación asumiendo para ello nuevos compromisos a favor del proceso de integración en el primer semestre de 2000.

7. El relanzamiento del MERCOSUR

El Consejo del Mercado Común adoptó en la reunión de Buenos Aires, realizada el 29 de junio de 2000, un conjunto de decisiones que se dieron a conocer como el "relanzamiento del MERCOSUR", ya que abordaron los principales temas pendientes para consolidar y profundizar el proceso de integración. Tales decisiones pueden agruparse para un mejor análisis de la siguiente forma:

- 14 Una estimación del Gobierno uruguayo determinó que, a junio de 2000, sólo se había internalizado el 50% de 1024 normas adoptadas hasta entonces, las que comprenden 162 Decisiones del CMC, 763 Resoluciones del GMC y 99 Directivas de la CCM.
- 15 Hasta el momento, el Tribunal Arbitral se reunió solamente en tres oportunidades, para tratar otras tantas controversias.
- 16 Textiles (cláusula de salvaguardia de Argentina, Res. SICYM N° 911 que introduce la Res. N° 70 de ALADI); Calzado (Restricciones no arancelarias impuestas por Argentina); Licencias No Automáticas (Retiro por parte de Brasil de la excepción vigente para Argentina); Acero (Apertura de investigación por dumping en Argentina, para laminados en caliente); Papel (Restricción no arancelaria impuesta por Argentina); Sector Automotriz (proyecto de ley que ingresó al Congreso argentino, relativo al 50% de contenido nacional).

7.1. Medidas orientadas al fortalecimiento institucional:

- incorporación de la normativa MERCOSUR al derecho interno de cada Estado Parte
- fortalecimiento de la Secretaría Administrativa
- perfeccionamiento del Sistema de Solución de Controversias,
- revisión de la estructura dependiente del Grupo Mercado Común

7.2. Medidas orientadas al perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio:

- acceso a mercados (especialmente lo relacionado con restricciones y medidas no arancelarias que afectan el comercio intrazona)
- defensa comercial y de la competencia (relacionada con el tratamiento de los casos de competencia desleal intrazona y con la defensa contra dumping y subsidios de extrazona)

7.3. Medidas orientadas al perfeccionamiento de la Unión Aduanera:

- revisión del Arancel Externo Común
- definición de un régimen común para bienes de capital
- eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común y formulación de propuestas para la distribución de la renta aduanera

7.4. Medidas orientadas a la coordinación de políticas sectoriales con impacto en la producción, el comercio y las inversiones:

- incentivos a las inversiones, a la producción y a las exportaciones; zonas francas, áreas aduaneras especiales, admisión temporaria y otros

7.5. Medidas orientadas al relacionamiento externo del MERCOSUR:

- compromiso para no suscribir en forma unilateral acuerdos comerciales con países de ALADI a partir del 30 de junio del 2001
- compromiso de cada Estado Parte para renegociar su consolidación tarifaria en la OMC en base al Arancel Externo Común, antes del 31 de diciembre del 2000
- compromiso de impulsar las negociaciones del MERCOSUR con la Comunidad Andina y con México antes del 31 de diciembre del 2001
- inicio de negociaciones con Sudáfrica

7.6. Medidas orientadas a la coordinación de políticas macroeconómicas:

- armonización estadística de diferentes indicadores
- compromiso de formular propuestas de metas para tales indicadores
- procurar una mayor integración de los mercados financieros y de capitales
- creación del Grupo de Monitoreo Macroeconómico

Un primer análisis de los contenidos del llamado "relanzamiento del MERCOSUR" indicaría el comienzo de una nueva etapa de consolidación y profundización del MERCOSUR, dirigida a alcanzar los objetivos fijados en el Tratado de Asunción.

Pero, si examinamos lo acontecido en etapas anteriores del MERCOSUR, podremos observar que existen otros antecedentes de compromisos similares que lamentablemente tampoco han sido cumplidos.

El Tratado de Asunción ya enumeraba claramente las tareas que debían efectuarse para liberar el comercio intrazona y para adoptar el Arancel Externo Común.

Luego, ante el poco avance que se observaba hacia el logro de tales objetivos, inclusive la formación de un Mercado Común, el Consejo del Mercado Común aprobó en la Cumbre de la Leñas, efectuada en junio de 1992, el Cronograma de Medidas necesarias que debían adoptarse antes del 31 de diciembre de 1994 para asegurar el pleno cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción¹⁷. Este Cronograma estableció las tareas y plazos en que las mismas deberían concluirse por parte de cada uno de los órganos dependientes del Grupo Mercado Común.

La falta de cumplimiento de tales metas determinó que al año siguiente se hiciera un ajuste del referido Cronograma, con un diferimiento de las fechas en las que debían completarse las tareas indicadas por el Consejo del Mercado Común¹⁸.

Luego, las negociaciones realizadas durante 1994 culminaron con la adopción del Protocolo de Ouro Preto, con carácter de adicional al Tratado de Asunción. De esta manera, el MERCOSUR reconoció implícitamente un cumplimiento parcial de los objetivos del referido tratado y mantuvo intactos los que no pudo alcanzar, aunque sin fijar plazos en esta oportunidad.

Nuevamente, en 1995, se procuró imprimir un mayor ritmo al proceso de integración, identificando las tareas necesarias para consolidar el MERCOSUR. El Consejo del Mercado Común dictó en agosto de ese año el "Mandato de Asunción para la consolidación del Mercado Común del Sur" mediante el cual instruyó al Grupo Mercado Común a elaborar un programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000¹⁹.

De esta forma, en diciembre de 1995 se aprobó el "Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000" que incluyó dos conjuntos de acciones: uno encaminado a la consolidación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera y otro a la profundización del proceso de integración.

Quedaron allí comprendidos todos los temas pendientes de índole económica y comercial, incluso los referidos al relacionamiento externo del bloque, así como las materias vinculadas al desarrollo institucional del MERCOSUR y mu-

17 Dec. CMC 1/92

18 Dec. CMC 9/93

19 Dec. CMC 6/95

chas otras que no son de carácter económico o comercial y encuadran en lo que se conoce como dimensión global de la integración. Este último conjunto de temas incluye, entre otros, medio ambiente, relaciones laborales, cultura, salud, educación, ciencia y tecnología, propiedad intelectual, cooperación policial y migraciones.

A diferencia del Cronograma de Las Leñas, el Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000 no determinó fechas para el cumplimiento de cada una de las tareas señaladas como necesarias por el mismo programa.

Por otra parte, muchas de las acciones comprometidas en el relanzamiento de junio de 2000, tienen antecedentes en normas del MERCOSUR que se adoptaron desde 1994, sin que fueran implementadas en su totalidad²⁰.

8. Consideraciones finales

A 10 años de su nacimiento, el MERCOSUR sigue siendo la opción estratégica de sus Estados Parte para lograr una mejor inserción y competitividad internacional de sus respectivas economías nacionales.

Si bien se lograron avances sustantivos en cuestiones que determinan su funcionamiento como Zona de Libre Comercio, como Unión Aduanera, y en su relacionamiento externo, el MERCOSUR no tuvo la capacidad para eliminar totalmente las restricciones no arancelarias al comercio intrazona, para armonizar el conjunto de políticas que afectan el comercio y la producción, para aplicar plenamente el Arancel Externo Común, para desarrollar sus instituciones con la plena vigencia de los acuerdos alcanzados y, fundamentalmente, para avanzar en la coordinación de políticas macroeconómicas, la cual resulta una condición necesaria para profundizar el proceso de integración.

En la segunda mitad de la década de los 90', y como consecuencia de diferentes factores derivados fundamentalmente del complejo contexto económico-financiero internacional y de la propia alteración de las condiciones económicas de los países de la subregión, el MERCOSUR fue perdiendo aquella dinámica negociadora que lo caracterizara desde su creación y que le había posibilitado avanzar en el perfeccionamiento del proceso de integración. Las crisis internacionales no debilitaron la voluntad política de los Estados Parte de continuar con el proceso de integración pero los obligaron muchas veces a atender sus problemas domésticos con políticas contrarias al MERCOSUR y afectaron su capacidad para encontrar nuevas fórmulas que permitan su profundización.

En este contexto, la crisis del MERCOSUR llegó al máximo nivel durante 1999 por la presentación de una gran cantidad de conflictos comerciales, espe-

20 En materia de acceso a mercados: Dec. CMC 3/94 y 17/97 ; en lo que se refiere a incentivos a la exportaciones, la Dec. CMC 10/94; en materia de Régimen de Origen la Dec. CMC 21/98; en lo que respecta a políticas públicas que distorsionan la competitividad, la Dec. CMC 20/94 y en cuanto a zonas francas y áreas aduaneras especiales, la Dec. CMC 8/94.

cialmente entre Brasil y Argentina, que afectaron a una gran cantidad de sectores productivos. Estos conflictos causaron por primera vez una pérdida de credibilidad en el proceso de integración que se generalizó en amplios sectores de la sociedad. Para contrarrestar esta situación y recuperar para el MERCOSUR la fuerte adhesión social que siempre lo caracterizó, e instalarlo nuevamente como proyecto estratégico de los Estados Parte, se impulsó durante el primer semestre de 2000 el llamado "relanzamiento del MERCOSUR".

Dicho relanzamiento consistió en un conjunto de acuerdos alcanzados durante la Cumbre de Buenos Aires, en junio de 2000, que significaron un inventario de los principales temas pendientes y un conjunto de acciones, con sus respectivos cronogramas y responsables, para resolverlos. De esta manera, volvieron a ratificarse los objetivos del proceso de integración y se definieron los métodos para su consecución.

Sin embargo, como vimos, han existido otros antecedentes de compromisos similares en etapas previas del MERCOSUR los cuales lamentablemente no lograron ser cumplidos. El interrogante que surge es si finalmente podrán ser puestas en práctica las acciones planteadas por el relanzamiento o si, por el contrario, estamos frente a una nueva formulación de buenas intenciones que obviamente no resultan suficientes para realizar un proyecto de esta naturaleza. A pesar de ello, el hecho de haber ordenado y clarificado la agenda pendiente, puesto en evidencia las distintas visiones de los Estados Parte sobre temas puntuales y dejar planteados los posibles cursos de la negociación, constituyen resultados reales y tangibles.

En definitiva, lo decisivo será que los Estados Parte demuestren capacidad y la necesaria voluntad política para preservar el MERCOSUR que, si bien genera beneficios de mediano y largo plazo, generalmente obliga a cada uno de los Estados a otorgar en el presente concesiones -ganándose la oposición de determinados sectores productivos- que se suman a la exposición de sus economías a las crisis internacionales, y a resignar grados de libertad en la formulación de sus políticas nacionales.

Por último, la necesaria consolidación y profundización de dicho proceso de integración, deberá producirse en los plazos necesarios para participar adecuadamente en otros procesos de integración continental e interregional. En particular, en el proceso de construcción del ALCA, sólo se tomarán en cuenta los intereses, las características y las necesidades de aquellos participantes que posean capacidad y peso en las negociaciones. Así, un MERCOSUR consolidado es la mejor estrategia para una mejor integración continental y para una mejor relación con los demás bloques.

CAPITULO XI

La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales

Por Miryam Colacrai

Algunas consideraciones de partida

Como ya he subrayado en otros trabajos donde relevaba el quehacer nacional en el área de la denominada “cuestión antártica”¹, dicho tema se incluye dentro de la “agenda multilateralizada” de la Política Exterior Argentina, en virtud de su inserción en el Sistema del Tratado Antártico.

El comportamiento que singulariza el accionar argentino en el Continente Antártico puede explicarse en función de intereses nacionales que están en un todo en correspondencia con la pertenencia argentina al Sistema del Tratado Antártico, como Estado con una larga trayectoria, continuidad y permanencia antártica, con una reivindicación territorial pre-existente, miembro originario (entre los doce que dieron origen a su creación) y por tanto, parte activa en su calidad de miembro consultivo. Su desempeño como Estado comprometido con el Régimen Antártico y actor pleno en la adopción de decisiones, enmarcan el tipo y modalidad que habrán de tener sus actividades antárticas como así también, la “clave” en que se planificará e implementará la vinculación con las otras Partes, esto es la dimensión multilateral que caracteriza a esta cuestión. No debe olvidarse que, a su vez, tiene una directa relación con el desarrollo, en el campo de

1 He venido llevando esta temática en las obras editadas por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), cuyo desarrollo corresponde a diversos proyectos de investigación que contaron con subsidios de CONICET y de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Rosario. Los trabajos publicados sobre esta temática en dichas obras son los siguientes: COLACRAI, 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, págs 337-355; “Consensos multilaterales y disensos bilaterales en el Régimen Antártico” en CERIR, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*, Ediciones CERIR, Rosario, 1998, págs.199-219.

su política interna, de todo lo concerniente al despliegue de actividades y controles que caen bajo su jurisdicción. En este último nivel de análisis habrá que prestar atención, a la conexión nacional-subnacional que está presente en la problemática antártica, en tanto involucra también a la provincia de Tierra del Fuego acorde con el trazado de su espacio territorial.²

Si se lo enfoca como tema de la agenda de la Política Exterior, puede afirmarse que conserva a través del tiempo la particularidad de constituir uno de los “temas tradicionales”, de vigencia continua y de negociación permanente, aunque difícilmente pueda hallárselo encabezando un listado de prioridades y, menos aún, ubicado al tope de aquélla. Sin embargo, esta “issue area” ha comenzado a concitar una mayor atención por parte de nuestros funcionarios y decisores políticos, en virtud de *la relevancia que cobra la posibilidad de que Argentina se convierta en el Estado Sede de la Secretaría del Tratado Antártico*.

Es muy notorio, además, que esta aspiración a la que Argentina está asignando mucha importancia durante estos últimos años, encierra la más notoria “disfuncionalidad” que se haya observado últimamente en el seno del Tratado y deja claramente expuesto en toda su magnitud y complejidad - como desarrollaré más adelante - el diseño a nivel bilateral representado por la sistemática oposición británica para que Argentina pueda acceder a ello.

En cuanto a los otros temas relacionados con la investigación científica, el compromiso con el medio ambiente y la cooperación internacional, como así también el trabajo constante en lo relativo a su aparato normativo y reglamentario, constituyen aspectos de la política antártica que se desenvuelven dentro de los márgenes de continuidad y rutina - entendiendo por esta última las acciones que se producen en un marco de normalidad y ausencia de conflictos - perfeccionando y actualizando la propia dinámica que le es característica al Sistema del Tratado Antártico y que, por tanto, lo posiciona como “*régimen efectivo y legítimo*”. Puede afirmarse, también, que la legitimidad del mismo opera como un

2 Esto queda expresado también en un análisis acerca de los “intereses nacionales antárticos”, considerando que “el Territorio Antártico Argentino- integrante de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur- constituye una parte del territorio nacional argentino en el que rigen condiciones que son diferentes a las del resto de este último, caracterizadas por la presencia y actividades humanas regidas por el Tratado Antártico y en el Sistema del Tratado Antártico en el que éste se basa, cuyas normas han sido aceptadas por nuestro país. (CARI, *Antártida y el Sistema del Tratado Antártico*. Evolución histórica y política. Intereses argentinos. Protocolo sobre el medioambiente. Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1996, pág.30

3 Para un análisis detallado sobre las virtudes del Régimen antártico, su legitimidad y eficacia así como su constante afirmación mediante la práctica del consenso, puede consultarse COLACRAI, Miryam, *El Artico y la Antártida. Su rol en las relaciones internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental*. CERIR-CECAR, Rosario (Argentina), 1998, págs.90-104. Para aplicarlo al caso de la Antártida, me interesa tomar en cuenta las ideas de efectividad y durabilidad, como condiciones que deben exhibir los regímenes internacionales, según se destacan para diferentes casos en la obra de RITTBERGER, V.,(editor) *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

factor de su “*poder cooptivo*”⁴ es decir que concita el interés y atrae tanto la adhesión como la incorporación de nuevas Partes Consultivas que se comprometen con sus principios y obligaciones.

Como resultado de la continuidad, pero a la vez, de la profundización de algunos de los temas a los cuales se le ha venido asignando mayor relevancia en esta última década, es de notar que el 14 de enero de 1998 se produjo la entrada en vigor del Protocolo ambiental, luego de efectivizarse la última ratificación requerida para su implementación definitiva.

De lo expresado anteriormente queda a la vista que persisten algunos disensos (ya señalados en nuestro trabajo anterior) que, de alguna manera, también ponen en evidencia la necesidad de negociar permanentemente en este régimen para poder lograr el consenso tan necesario y característico de su propia dinámica de funcionamiento.

Otro dato no menor para esta período, es la inmejorable situación en lo relativo a a posiciones consensuadas entre los miembros latinoamericanos del Sistema, de la cual da cuenta, particularmente, la relación bilateral con Chile.

En este capítulo relevaré los desarrollos producidos en el Sistema del Tratado Antártico, y de la Política Exterior e Interna que Argentina ha desarrollado en dicho ámbito, para el período comprendido entre mediados de 1997 y mayo de 2001.

Realizadas estas consideraciones generales, con las que he pretendido contextualizar el tema ofreciendo algunas pautas acerca de su “estado actual”, y con el fin de lograr una mayor claridad expositiva, *estructuraré el trabajo en torno a tres ejes fundamentales de cuestiones*, a saber: el *primero*, referido a aspectos del funcionamiento del Sistema del Tratado Antártico y a la participación efectiva de Argentina en un marco de “normalidad”; el *segundo*, relativo a la existencia y persistencia de “disfuncionalidades y disensos bilaterales”. Finalmente, el *tercer eje* tendrá que ver con la incidencia de demandas subnacionales y búsqueda de mayor protagonismo y participación por parte de la región fueguina en el quehacer antártico de la Argentina.

Luego de ello y para concluir, me permitiré esbozar algunas tendencias que parecen perfilarse en función de los hechos analizados y otras que se explican a partir de ciertos ajustes, modificaciones y redireccionamiento que se corresponden con la asunción del gobierno de Fernando De la Rúa, a partir del 10 de diciembre de 1999.

4 Tomo aquí la interesante definición de Joseph Nye acerca del “poder cooptivo” en su obra *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, (versión en español) G.E.L., Buenos Aires, 1991, pág. 184. Debo aclarar que, aunque el autor lo utiliza para mostrar el rol de Estados Unidos en el sistema internacional de nuestros días, el concepto pretende resaltar la capacidad de “ser atractivos” respecto de otros Estados, lo cual lleva implícito el reconocimiento de determinados valores para ser emulados. Téngase en cuenta que hoy son 27 los Estados- Partes Consultivas y 16 los Adherentes, cifra que casi cuadruplica la correspondiente a los 12 miembros originarios.

Eje 1. Funcionamiento del Sistema del Tratado Antártico y participación efectiva de Argentina en un marco de “normalidad”. Fomento de la cooperación y profundización de los vínculos externos con otros países antárticos, especialmente los latinoamericanos

Dado el predominio de acciones de concertación y cooperación que se ponen de manifiesto como una “constante” en el funcionamiento de los reuniones específicas y foros que tienen como preocupación central la cuestión de la Antártida, es lógico que primero le destine a ellos la mayor atención. A partir de allí, ya que también ocupan un lugar destacado en el fortalecimiento del mismo, haré referencias a avances concretos en la cooperación antártica, y me detendré particularmente a analizar el alto perfil que vienen cobrando las relaciones con Chile en estos temas.

1.1. La continuidad y profundización de la cooperación internacional en el régimen antártico. Aspectos relativos a la participación y negociación argentina en su esquema decisional.⁵

La década de los noventa, y sobre todo estos últimos años, muestran claramente el “*giro ambiental*” que ha tomado la cuestión antártica. Si a ello se agrega la búsqueda y concertación de nuevos mecanismos institucionales y organizativos para continuar otorgándole mayor eficacia al régimen antártico, es posible ofrecer una síntesis de los avances más relevantes y característicos de esta etapa.

Así el Protocolo sobre la Protección del Medio Ambiente Antártico (firmado en Madrid en 1991), la propuesta de dotar al Sistema del Tratado Antártico de una Secretaría - tema de discusión desde la Reunión Consultiva de Venecia (1992)- y la nueva estructuración regulatoria en base a “medidas, decisiones y resoluciones” son signos claves en la profundización de este régimen que se afirma y legitima sobre la base de la permanente negociación y consenso entre las Partes. A partir de ello también es posible inferir que la década de los noventa ha sido particularmente auspiciosa para el funcionamiento y afirmación del “régimen antártico”.

5 Esta parte del trabajo, salvo excepciones que se indicarán expresamente en las notas y citas bibliográficas, se basará en la documentación oficial producida en las diversas reuniones antárticas, presentadas en los respectivos Informes Finales. Se emplea también la consulta y entrevistas a funcionarios de la Dirección Nacional del Antártico y del Instituto Antártico Argentino, de la Dirección General de Antártida del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Otras informaciones son recabadas directamente de la página web de los diversos organismos, tal el caso de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (www.w.ccmr.org) que tiene su sede en Hobart, Australia.

Entre los indicadores que habilitan para expresar la línea de continuidad y permanente consolidación del mismo, y a la par, nos hablan de la continuidad de la posición argentina, deben mencionarse los diversos foros que integran el Sistema del Tratado Antártico así como reuniones multilaterales de diverso tipo donde este tema sea objeto de atención.

Más aún, es interesante observar cómo se han ido incorporando temas antárticos de interés para la Argentina - singularmente el referido a la secretaría del Tratado Antártico- dentro de las agendas bilaterales con países comprometidos con la Antártida. Esta mención de la cuestión antártica como un tema "siempre presente" demuestra un interés creciente por afirmarlo cada vez que sea posible en la agenda ampliada de la Política Exterior Argentina. Sin duda, esto también refleja - en lo organizacional- una actitud estratégica por parte del área responsable para posicionar el tema antártico, dándole una vigencia y un espacio permanente en la negociación.

Dentro de la diversidad de foros propios de la temática antártica son, precisamente, las **Reuniones Consultivas** las que constituyen el esquema decisorio de este sistema. En el período bajo estudio en este trabajo, quedan comprendidas la **XXII°**, celebrada entre el 25 de mayo y el 5 de junio de 1998 en **Tromso (Noruega)** y la **XXIII°**, llevada a cabo en **Lima (Perú)** entre el 24 de mayo y el 4 de junio de 1999. En lo que respecta al año 2000, se concretó la **XXII° Reunión Consultiva Especial** que tuvo lugar en **La Haya** entre el 11 y 15 de setiembre, cambiándose un tanto la modalidad de las Consultivas tradicionales ya que ésta fue exclusivamente convocada para avanzar en el tratamiento del Anexo II del Protocolo- Conservación de la Flora y la Fauna Antártica- y concretar la Tercera Reunión del Comité de Protección Ambiental creado en su marco.

Entre las cuestiones más destacables de la reunión de **Tromso**, es preciso señalar que allí se cierra un período de preparación, discusión y aplicación voluntaria de las medidas ambientales contempladas en el Protocolo de Madrid, abriéndose con su puesta en vigor, la implementación efectiva de dicho instrumento. Es importante recordar que el proceso de ratificaciones se había dilataado en los últimos años, el cual estaba incompleto por la falta de su convalidación por parte de la Federación Rusa y Japón., siendo éste, precisamente el último en concretarla.

Poner en vigencia el Protocolo implicó también que, en esta XXII Reunión Consultiva se inauguraran las funciones del **Comité de Protección Ambiental (CPA)**. Instituido por aquél, como el órgano más importante del Sistema del Tratado Antártico para asesoramiento en cuestiones ambientales, tiene capacidad para formular recomendaciones a las Partes en relación con la aplicación de las medidas contenidas en ese instrumento y en sus anexos. Pero, en primer lugar, asesorará a las Partes con relación a las evaluaciones de impacto ambiental que obligatoriamente habrá que realizar en forma previa a cualquier actividad, emprendimiento, instalación en la Antártida.

Otro dato que permite demostrar la centralidad que cobran las cuestiones ambientales y la continua preocupación por dotar al Sistema del Tratado Antárti-

co de la legislación más apropiada, es el estudio pormenorizado que se viene realizando en el marco del “Grupo de Trabajo de Expertos Legales sobre responsabilidad por daño al medio ambiente antártico”. Estos trabajos apuntan a conformar un eventual Anexo sobre Responsabilidad (liability) que se incorporaría a los restantes anexos que ya tiene el Protocolo, que constituirá nuevamente tema de agenda de la XXIV Reunión Consultiva a celebrarse en San Petersburgo, entre el 9 y el 20 de julio de 2001.

También en esta Reunión se incorporó **Bulgaria**⁶ como nueva Parte Consultiva, al ser evaluada positivamente la actividad previa acorde con el programa científico desarrollado en la región.

Las preocupaciones que pueden señalarse en una misma línea de continuidad, - si se compara con las Consultivas anteriores- están referidas a la elaboración e implementación de Planes de Contingencia y Acciones de Respuesta, en todas las estaciones y buques afectados a la actividad antártica; ocupan un lugar de relevancia también las cuestiones relativas al turismo antártico y actividades no-gubernamentales como así también la necesidad de realizar las Inspecciones que establece el Tratado Antártico y, en particular, las diseñadas con el propósito de garantizar el cumplimiento del Protocolo ambiental.⁷

Con relación al proyecto que ha hecho circular la Organización Marítima Internacional, a partir del cual se aspira a conformar un “Código Polar”, es de destacar la posición consensuada en esta reunión, en un doble sentido: por un lado, el requerimiento de que la actividad marítima en la Antártida quede adecuadamente contemplada en dicho documento. Por otro, reafirmando que las Partes Consultivas tienen responsabilidades sobre la seguridad marítima y de protección ambiental a través del Protocolo de Madrid. Ello ha quedado consignado en el Anexo IV del mismo referido a la “Contaminación marina” que está plenamente vigente. *Lo manifestado aquí, da una idea acabada de la convicción que tienen las Partes Consultivas de la existencia de un verdadero “régimen” a partir del cual es posible y legítimo administrar las actividades y la cooperación antártica.*

6 Recuérdese que este país había adherido al Tratado Antártico en 1978 y ratificado el Protocolo sobre la Protección del Medio Ambiente Antártico, en abril de 1998.

7 La participación de la Argentina en cuestiones de protección del medio ambiente y de evaluaciones ambientales en la Antártida ha sido muy activa, habiéndose presentado durante 1998 las evaluaciones respecto del estado del medioambiente en las bases antárticas argentinas “Esperanza” y “Marambio”. (Informe producido por la Dirección General de Antártida del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires 2 de diciembre de 1998). Debe mencionarse, además, la aprobación por Ley Nro.25260 el Anexo V relativo a Protección y Gestión de Zonas, correspondiente al Protocolo mencionado (Boletín Oficial de la República Argentina, nro.29449, Buenos Aires, 27 de julio de 2000)

Entre otras cuestiones relevantes y que también vienen marcando continuidad en su tratamiento, debe recordarse el diálogo Artico-Antártida que cuenta con la participación de observadores especialmente invitados a participar en sus respectivos foros.⁸

En el ámbito de las cuestiones organizativo-institucionales y políticas debería considerarse, cómo ha aparecido entre los temas centrales de las Reuniones Consultivas, lo relativo a la **evolución de la cuestión de la “Secretaría” del Tratado Antártico**. A este respecto y siguiendo lo indicado en la titulación de este apartado, me detendré a ponderar las acciones en apoyo de la sede ofrecida por Argentina y dejaré para el segundo eje de análisis propuesto, aquellos aspectos que ponen de manifiesto el “disenso” provocado por la oposición sistemática que, sobre este particular, viene expresando la delegación británica.

La cuestión de la candidatura argentina, ofreciendo que la sede de la secretaría permanente del Tratado Antártico sea Buenos Aires, fue analizada una vez más en el ámbito consultivo, congregando una cantidad mayoritaria de apoyos, comenzando por los latinoamericanos -Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, hubo entre los europeos algunos muy explícitos, entre ellos: Francia, Italia, Alemania, Holanda, Rusia, Polonia. Por su parte, España lo ha manifestado desde los primeros momentos de consultas informales y Estados Unidos- cuyo primer paso fue el retiro de su candidatura en 1992- mantuvo firme su definición por Buenos Aires.

En total han sido **veinteseis las Partes que acuerdan con la candidatura argentina**. Algunas - como hemos visto - expresadas a viva voz y otras simplemente acordando con la posición mayoritaria. De allí se desprende, entonces, que la falta de consenso necesaria viene dada por la negativa británica. En esta Reunión, y probablemente intentando contribuir con fórmula de compromiso, aparece la postulación de Hobart por parte de Australia como sede alternativa.⁹

Por su parte **Argentina** dio a conocer los fundamentos de su posición, remarcando la percepción compartida por todos acerca de la “necesidad” de una Secretaría Permanente. A la vez, la argumentación argentina insistió en las bondades de su ofrecimiento, en la existencia de un consenso prácticamente total que no debería verse quebrado por algo que no parece una práctica saludable, como es el hecho que la “reserva” de una única Parte pudiera prevalecer sobre

8 En el plano intergubernamental - ya que existen otros contactos no gubernamentales- la iniciativa de fomentar un acercamiento entre ambos polos fue presentada en 1994 por el representante de Chile, el Embajador Oscar Pinochet de la Barra, en el seno de las Reuniones Consultivas. Desde 1995 se ha convertido en un tema permanente de la agenda.

9 La delegación australiana enfatizó que su ofrecimiento respondía a la necesidad de poder contar rápidamente con una sede, cuyo requerimiento se ha incrementado a partir de la puesta en vigencia del Protocolo al Tratado Antártico sobre el Medio Ambiente. Consideró que Hobart ofrece significativas ventajas en términos de eficiencia y ya es reconocida su experiencia y hospitalidad por todas las Partes del Tratado Antártico (**Appendix I . ATCM XXII Final Report** .Item 5c. Consequences of the entry into force of the Protocol on Environmental Protection and related issues).

la voluntad de las demás¹⁰. La intervención de China resultó altamente clarificadora cuando argumentó que debía respetarse el principio de distribución y balance que tenga en cuenta factores de orden geográfico y cultural.¹¹ Esta posición también es consistente con los argumentos de los latinoamericanos que defendieron activamente la cuestión enfocada desde la perspectiva del “balance” geográfico.

Al no haberse llegado a una decisión al respecto, la cuestión de la Secretaría continuará siendo tema de agenda, como se verá más adelante.

La **XXIII° Consultiva**, que tuvo lugar en Lima entre el 24 de mayo y el 4 de junio de 1999 denota una línea de continuidad con la Consultiva anterior, en lo que respecta a la profundización de los aspectos ambientales, y fundamentalmente en lo concerniente al funcionamiento del CPA (Comité de Protección Ambiental). Además de incentivar la cooperación científica y logística orientada hacia la protección ambiental con la inherente coordinación entre diferentes foros antárticos (SCAR; COMNAP), se avanza concretamente en la confección de una guía de cuestiones sustantivas que habrán de tener los estudios de impacto ambiental, requeridos según el Protocolo de Madrid (art.8 y Anexo I). Esta misma preocupación permea las cuestiones relativas a la actualización de “áreas especialmente protegidas”, las actividades turísticas y no-gubernamentales, y también el requerimiento de cooperación para hacer efectivos los planes de emergencia y contingencia en el área antártica

Ponderando las diversas cuestiones abordadas en esta Reunión, podrían realizarse dos aspectos más, en términos de la *propia afirmación del Sistema del Tratado Antártico* y de su normativa vigente. El primero de ellos, está referido a la adopción de la “decisión” sobre el Código de navegación que está preparando la Organización Marítima Internacional y sobre el cual las Partes Consultivas elaborarán medidas complementarias o redactarán normas alternativas, más acordes con la necesaria diferenciación entre las dos regiones polares. El segundo tema, expresado en la resolución 3 (1999) contiene una enérgica recomendación a las Partes Consultivas que son miembros de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos instándolos a tomar medidas, en el marco de sus competencias, que contribuyan a hacer efectiva la lucha contra la pesca ilegal, la no reportada y no regulada para apoyar efectivamente los esfuerzos de la Comisión en este mismo sentido.

Un tercer elemento que es digno de mención, sobre todo porque permite inferir el *efecto aglutinante* que está produciendo el tema antártico entre los Paí-

10 Presentation by the Delegation of Argentina. **Appendix I, Ibidem.**

11 Estos fundamentos son interesantes ya que hasta ahora las sedes de los diferentes foros antárticos, ya sea el SCAR (Cambridge) como la de la Convención para la Conservación de Focas Antárticas (Londres), la correspondiente a la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (Hobart) y, de haberse puesto en vigencia la relativa a Minerales Antárticos cuya sede programada era Wellington, todas ellas estarían indicando una preferencia por los países anglosajones. A ello habría que sumar, además, a Washington como depositario del Tratado Antártico.

ses Latinoamericanos, es la presentación que realiza Uruguay, en nombre de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú - en tanto miembros consultivos- donde se contemplan definiciones básicas y conceptuales como contribución al anexo sobre “responsabilidad” que se estudia para ser incorporado al Protocolo de Madrid. Este aporte fue ampliamente reconocido y las deliberaciones sobre este tema, estuvieron en gran parte guiadas por las listas de cuestiones y proposiciones contenidas en dichos documentos. Otro indicador en la misma dirección es el interés manifestado por **Venezuela** y el cumplimiento de su respectivo trámite de **adhesión al Tratado Antártico**.

Como es ya de rigor, se continuó con el análisis del tema de la **Secretaría del Tratado Antártico**. Con la intervención de la delegación de Uruguay, se insistió nuevamente en el consenso casi unánime con que Argentina cuenta respecto de la candidatura de Buenos Aires, como sede de aquélla.

Además de los seis consultivos latinoamericanos- Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay-, se contó con el apoyo “expreso” “de Alemania, China, India, Italia, Finlandia, Francia, España, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Federación Rusa, Polonia y Sudáfrica. Por su parte, Australia aunque mantuvo su oferta anterior como candidatura de compromiso, no objetó a Buenos Aires. Estos resultados repiten, indefinidamente la situación que ya se conoce de varias reuniones anteriores, de tal manera que la imposibilidad de llegar al consenso total necesario respecto de la sede de la Secretaría, debe buscarse exclusivamente en la sistemática negativa británica.

Entonces, puede inferirse de lo anteriormente expuesto que no resulta sensato que la “centralidad” del requerimiento de dotar con una Secretaría Permanente al Tratado Antártico - en tanto cuestión a resolver - esté pendiente o parezca ceder en relevancia frente a la elección del lugar que habrá de hospedarla. Sobre todo, si se tiene en cuenta la aceptación casi unánime de la propuesta formulada por Argentina. Acerca de la “urgencia y necesidad” de contar con una Secretaría, se han pronunciado la mayoría de los Estados.

Al respecto **Noruega**, como estado huésped de la reunión de Tromsø (1998), observó que las dificultades de trabajar sin una Secretaría permanente, pueden asimilarse a no contar con una “memoria colectiva” en una organización.

De allí entonces que emerja con claridad que las dificultades para arribar a la superación del diferendo por la “sede” puede llegar a afectar el funcionamiento del propio sistema, como muy convincentemente ha explicado el Embajador Roberto Guyer en diferentes oportunidades.¹²

12 GUYER, Roberto, “Veto inglés por la Antártida”, en Diario *Clarín*, Buenos Aires, 1 de diciembre de 1999. En dicho artículo sostiene que el Reino Unido, al oponerse con tanta persistencia a que Buenos Aires sea sede del STA está “poniendo en peligro todo el Sistema Antártico porque contraviene la regla de la no politización de la región” Estas reflexiones habían sido adelantadas en reuniones del Comité de Estudios Antárticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

El segundo foro multilateral en importancia, integrante del Sistema del Tratado Antártico - dado el tipo de cuestiones que caen bajo su órbita - es, indudablemente, el de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Aquí, también se combinan aspectos cooperativos y disensos, que analizaré seguidamente.

1.2. Las negociaciones en el marco de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.

El análisis acerca del funcionamiento y evolución de la normativa de la Convención, el establecimiento de medidas de conservación, monitoreo de capturas producidas dentro del área de aplicación de la Convención, sistema de inspecciones, son algunas de las cuestiones abordadas anualmente en Hobart (Australia), sede de aquella y donde se realizan las *reuniones de la Comisión y de su Comité Científico*.

Es bien sabido que la situación de las pesquerías comprendidas en el ámbito de dicha Convención, es muy sensible - sobre todo en estos últimos años- a los cambios que se están produciendo en otras áreas marítimas, donde gran parte de los recursos ictícolas están llegando prácticamente a un punto de agotamiento. Esto genera una presión adicional sobre las ya existentes en la región antártica y, por tanto, exige la adopción de una variada y "creativa" gama de medidas, que puedan hacerse efectivas, con el fin de mantener los niveles de conservación para dichos recursos. Al respecto, es necesario recordar que desde el momento en que se negoció esta **Convención** -hace 20 años- el propósito de los Estados comprometidos era garantizar un manejo de los recursos vivos antárticos acorde con criterios de conservación, sustentabilidad y uso racional, precisamente para *diferenciarse de los acuerdos pesqueros existentes en diversas regiones marítimas del planeta*.

Si de las sesiones desarrolladas en **1998 - 1999 y 2000** (que corresponden a las Reuniones **XVII, XVIII y XIX**, respectivamente) se hace una lectura en profundidad y conectando todas las variables involucradas, es posible entrever una situación altamente preocupante respecto de las pesquerías de la zona.

Diversas evaluaciones realizadas y su traslado a informes estadísticos a cargo de importantes organizaciones no gubernamentales, como ASOC, (Antarctic and Southern Ocean Coalition), que tiene sus "headquarters" en Australia) podría afirmarse que, algunas especies - como es el caso de la "merluza negra" (toothfish)- están prácticamente colapsando.¹³

13 How long can CCAMLR hide in the sand?" en *Eco 1*, Hobart 25, october, 1999 . También allí se da a conocer su propuesta de declarar una "moratoria" para prohibir totalmente la pesca en la zona. Esta organización ha apuntalado, además, la idea - en cierta forma compartida por el gobierno australiano- de incorporar los controles de CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) por ser más efectivos. Sugestivamente titulan su nota: "CITES: Viagra for CCAMLR?", en *Eco 3*, Hobart 5, november, 1999.

El centro de atención en estas últimas reuniones ha girado en torno de la pesca ilegal, la no reportada y no regulada en el ámbito de la Convención, como así también en la necesidad de reforzar los mecanismos de inspección¹⁴ recordando la especial responsabilidad de los miembros de la CCRVMA en el cumplimiento de las medidas de conservación, en la aplicación efectiva de legislación propia - en los casos que corresponda a su ZEE- y en la prevención de posibles contravenciones por parte de no-miembros de la misma. Sin pretender realizar una enumeración taxativa, pueden señalarse algunas de las medidas vigentes más significativas para este período, sobre todo las que guardan directa relación con la aplicación de “normas de pesca” y están referidas a monitoreo, control de barcos pesqueros y artes de pesca, sistema de documentación de pesca, entre otras.¹⁵ Así su puesta en práctica se orienta a recuperar un mayor control y a la efectivización de los principios precautorios con relación a la conservación de los recursos vivos marinos, que la Convención ha asumido desde su creación como el denominador común, tanto de sus evaluaciones científicas como de las acciones propias a implementar.

Los esfuerzos que deben realizarse en pos de la efectividad de las medidas que se adoptan, quedaron claramente expresados en las palabras pronunciadas durante la apertura de la XVII Reunión de la Comisión, cuya presidencia ejerció el Sr. Dietmar Bock (Alemania), donde subrayó que *“las medidas de conservación adoptadas todos los años son ejemplares, pero ellas pueden tener muy poco impacto si no están efectivamente controladas e implementadas”*

La preocupación queda expuesta en toda su magnitud, también, en el propio llamamiento que se hace en la XXIII^o reunión Consultiva del Tratado Antártico, celebrada en Lima (1999) con relación a la necesidad de “apoyar decididamente” los esfuerzos encarados desde la CCRVMA para enfrentar los problemas de pesca ilegal, no reportada y no regulada en el área respectiva. (Resolución 3-1999).

14 Según lo consignado en el Final Report XVII Meeting, **CCAMLR, 1998**, numeral 4.1.:“la Secretaría fue informada sobre la realización de 21 inspecciones en la temporada 1997/98”.

15 Las medidas de conservación, que tratan específicamente sobre la aplicación de las normas de pesca, según información suministrada por la Comisión (www.ccamlr.org) son las siguientes: *118/VII* Sistema para promover el cumplimiento de las medidas de conservación de la CCRVMA por parte de barcos de Partes no contratantes; *119/XVII* Obligaciones de las Partes contratantes con respecto a las licencias y a la inspección de los barcos de su pabellón que operan en el Area de la Convención; *146/XVII* Marcado de barcos pesqueros y artes de pesca.; *147/XVIII* Disposiciones para asegurar el cumplimiento de las medidas de conservación por parte de los “barcos de pesca”, incluida la cooperación entre las Partes contratantes; *148/XVIII* Sistemas de seguimiento satelital (VMS) y *170/XVIII* Sistema de Documentación de Captura.

1.2.1 La nueva legislación argentina avanza en la dirección correcta

Dentro de la cuestión que venimos analizando, merece una especial atención el avance exhibido por Argentina en estos dos últimos años tendientes a regular las actividades pesqueras en el área de la CCRVMA. El producto final de esa preocupación lo constituye la Ley 25263, sancionada el 20 de julio de 2000¹⁶, de la cual señalaré sus aspectos más salientes. En primer lugar establece la competencia del Estado para regular en toda el área de la CCRVMA la actividad de los buques de pabellón nacional, siendo el Consejo Federal Pesquero con intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, quienes deciden el otorgamiento de autorizaciones para el desarrollo de actividades de recolección de recursos vivos marinos y tareas conexas. Dichas autorizaciones “especificarán” áreas y subáreas para el desarrollo de la actividad, especies, métodos y límites de captura así como también el período de validez de dicha autorización, el cual no podrá exceder de un año. De manera muy explícita y pormenorizada se presenta un sistema de controles (monitoreo satelital) y un régimen especial de sanciones a las infracciones a las Medidas de Conservación. Se prevé, además, la integración de un fondo especial para atender las erogaciones que demande la investigación científica relacionada con los recursos pesqueros antárticos, el cual se conformará con los aranceles recaudados por el otorgamiento de las mencionadas licencias y por aquellas multas percibidas en concepto de infracciones. Es muy importante que descubramos en la creación de este “fondo especial”, la idea subyacente de que se genere un “recurso genuino” para redireccionarlo hacia la propia actividad científica¹⁷, en este caso, de los recursos vivos marinos antárticos y en el sustento de las erogaciones que demanda la participación argentina en la Convención respectiva.

La sanción de esta ley, creo que es un signo muy importante que sintetiza una firme resolución del gobierno nacional de contar con una legislación que permita hacer más efectivas las medidas de conservación. Ello se refuerza, además, con la publicación en el Boletín Oficial de las diferentes medidas de conservación aprobadas en el marco de “la Convención”, de manera tal que se garantiza la plena vigencia de las mismas y se suma un elemento más oponible a cualquier infractor que pudiera argumentar su desconocimiento. En esto bien podríamos sostener que se ha producido un salto cualitativo.

16 Recursos Vivos Marinos Antárticos. Ley 15263. Boletín Oficial de la República Argentina, nro.29447, Buenos Aires, 25 de julio de 2000, 1ra.Sección, págs.1-3

17 Una sugerencia en este sentido fue formulada en mi artículo “Consensos Multilaterales y Di-sensos Bilaterales en el Régimen Antártico” en la obra del CERIR,1998, pág.216, donde señalaba “ la necesidad de generar nuevas fuentes proveedoras de recursos económicos que luego puedan ser redireccionados hacia la actividad científica”

1.3. Fomento de la cooperación en el contexto regional latinoamericano

Tal como anunciara en la explicitación del contenido correspondiente al primer eje, donde proponía asignarle un desarrollo especial al **fomento de la cooperación y profundización de los vínculos externos con otros países antárticos**, en este apartado me referiré específicamente a las últimas **Reuniones de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos (RAPAL)**.

Con la constitución de este foro, surgido en 1990 a partir de una propuesta argentina, se ha generado una instancia que posibilita y facilita la cooperación regional en cuanto a la circulación de informaciones, intercambio de experiencias y la elaboración de 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. Así, entonces, se refuerza el diálogo entre política y ciencia mediante la práctica de estas reuniones anuales.¹⁸

En el transcurso del período bajo análisis en este trabajo, tuvieron lugar tres reuniones anuales del foro latinoamericano: la **IX^o** (Quito, del 14 al 18 de septiembre de 1998) y la **X^o** (Brasilia, 26 al 30 de julio de 1999) y la **XI^o** (Lima, 13 al 17 de noviembre de 2000).

Si tuviese que ensayar una evaluación del proceso de las RAPAL y su significado como potenciador de la cooperación entre los países antárticos latinoamericanos podría resumirla, fundamentalmente en cinco grandes líneas:

- a. El alto perfil que han cobrado en las últimas reuniones consultivas los aportes latinoamericanos sobre la cuestión de la “responsabilidad” (liability), que expuso Uruguay en nombre del grupo y con cuya negociación se pretende arribar a un necesario complemento para el eficaz funcionamiento del Protocolo Ambiental. Por otra parte, es necesario aclarar que este tema que se ha convertido en uno de los más “sensibles” de la agenda. Por ello hace más significativa, aún, la contribución latinoamericana en esa dirección.
- b. La continuidad y reforzamiento del apoyo dado por todo el bloque a la candidatura argentina para la Sede del Tratado Antártico.
- c. El gradualismo en la adopción de mayores compromisos con el desarrollo de la cooperación científica regional y un eventual “programa latinoamericano de protección ambiental y de sus ecosistemas dependientes y asociados”, instándose a trabajar con “realismo”.¹⁹ Puede destacarse, en este aspecto, la conformación de una “red de encargados ambientales latinoamericanos” (REAL).

18 Recordemos rápidamente que las RAPAL realizadas hasta el momento han sido celebradas de manera rotativa, a saber: Buenos Aires (1990); II. Montevideo (1991); III. Quito (1992); IV. Lima (1993) V. Brasilia (1994); VI. Punta Arenas (1995); VII. Ushuaia (1996) y la VIII Montevideo(1997)

19 EBERHARD, Patricio, “ IX RAPAL”, en *Boletín Antártico Chileno*, vol.17, 1998, nro.2, pág.33. Precisamente, en dicha reunión se evaluaron las restricciones financieras que afrontan la mayoría de nuestros países

- d. La preocupación por la situación de las actividades pesqueras en el área de aplicación de la CCRVMA, puesta de manifiesto en un mayor intercambio de información y el análisis sobre la eventual adopción de criterios comunes²⁰.
- e. La gestación de estrategias regionales con el propósito que, como tales, sean presentadas en los foros antárticos multilaterales como las Reuniones Consultivas, del SCAR (Comité Científico de Investigaciones Antárticas) y de COMNAP (Comité de Administradores de Programas Nacionales Antárticos), entre otros.

Ha habido un avance importante, expresado en Recomendación RAPAL XI-1, acerca de la conveniencia de presentar en forma “conjunta” el informe ambiental de conformidad con lo que establece el Protocolo de Madrid en su art.17. Su conveniencia está dada, además, por los beneficios que puede representar el arribar a un diagnóstico anual de la situación regional en temas ambientales antárticos.²¹

Pueden comprobarse, entonces, que ***la cooperación en el marco de este tipo de foros latinoamericanos está produciendo avances interesantes, los cuales parecen alcanzarse cuanto más concretos resulten ser los objetivos planteados.***

1.4 La especial relación bilateral con Chile

Como un ejemplo que ilustra acabadamente la relevancia que el tema antártico ha venido cobrando como “factor aglutinante” entre los latinoamericanos, es insoslayable la consideración de la particular cooperación entre Argentina y

20 Aquí conviene resaltar que se recoge lo manifestado por la delegación argentina respecto de los problemas que, en parte, constituyen uno de los núcleos de disensos con el Reino Unido, como se tratará extensamente en este trabajo

21 Adicionalmente habría que tener en cuenta que se está trabajando en la coordinación de tareas de salvataje y en programas de medicina antártica, emergencias sanitarias y evacuaciones. Además se ha desarrollado un taller sobre construcciones antárticas y se avanza en la confección de una Guía para Visitantes que circulará entre todos los miembros latinoamericanos. Está en estudio un Plan para reducir el uso de CFC (clorofluorcarbono) en los Programas Antárticos Latinoamericanos tendiente a su eliminación del área del Tratado Antártico antes del 2004.

Chile. Esta se manifiesta, no sólo en los foros específicos que llevan adelante la cuestión antártica sino que se refuerza constantemente con la adopción de diversos compromisos en el marco de la relación bilateral.²²

En el contexto del alto nivel de entendimiento por el que atraviesan actualmente las relaciones argentino-chilenas, aparecen con referencia a la problemática antártica, al menos **tres líneas de acción conjunta que expresan metas cooperativas**. Dos de ellas fortalecen la continuidad en cuanto al apoyo chileno a la Argentina respecto de la Sede de la secretaría del Tratado Antártico y al trabajo coordinado en el ámbito de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. La tercera cuestión, de singular importancia, es la relativa a la elaboración de un Programa Coordinado de trabajos científicos en la Antártida, incluida la posibilidad de contar con una instalación científica conjunta.

Las ocasiones donde esta “*nueva visión*” se ha manifestado en toda su magnitud han sido la Conmemoración del Abrazo del Estrecho (Ushuaia-Punta Arenas, 15 de febrero de 1999) y la Declaración Presidencial Antártica como así también la última Declaración Conjunta Argentino-Chilena entre los Presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei, firmada en Santiago de Chile, el 20 de agosto de 1999.

Es de remarcar que en el primer caso, los presidentes se trasladaron a la Antártida donde “reafirmaron el compromiso de Argentina y Chile por la defensa de sus intereses comunes en ese Continente, además de compartir una visión de futuro y fortalecer los lineamientos de la cooperación bilateral en el ámbito del sistema Antártico”. A ello siguió la firma de la “Declaración Presidencial Antártica”²³ de la cual pueden destacarse el reconocimiento del Tratado Antártico y la participación efectiva de ambos Estados en el mismo, la acción en el marco de las Reuniones de Administradores de Programas Antárticos Latinoamericanos. También sostuvieron en ella, la conveniencia de implementar tareas científicas comunes así como el establecimiento de “Áreas Protegidas de designación conjunta” y de pro-

22 De manera muy somera, pueden citarse los siguientes antecedentes: Declaración Conjunta entre el Presidente Patricio Aylwin y el Presidente Carlos Menem del 29 de agosto de 1990 que reafirma las anteriores declaraciones conjuntas de 1941, 1947, 1948, 1971 y 1974. Tratado sobre Medio Ambiente firmado el 22 de agosto de 1991 que incluye entre sus protocolos adicionales una particular referencia a cuestiones antárticas. Declaración Conjunta del 28 de agosto de 1992 donde se acuerda el apoyo a la candidatura argentina por la Sede del Tratado Antártico. Declaración Conjunta Presidentes Menem y Frei, del 26 de agosto de 1994, que incluye nuevamente el apoyo de Chile a la candidatura argentina para la Sede del Tratado Antártico y la necesidad de fortalecer las negociaciones en el “marco” de la CCRV-MA. Declaración Conjunta del 15 de diciembre de 1998 donde se manifiesta la complacencia de ambos gobiernos por la entrada en vigor del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección el Medio Ambiente y se reafirma el compromiso de contribuir con la concreción de sus principios.

23 Declaración Presidencial Conjunta sobre Fomento de la Confianza y la Seguridad, suscripta en Ushuaia, 16 de febrero de 1999; Declaración Presidencial Antártica, Ushuaia, 16 de febrero de 1999.

yectar en materia científica y logística, la manera de optimizar sus respectivos recursos destinados a la actividad antártica. Además reafirmaron la plena vigencia de la Convención de Recursos Vivos Marinos Antárticos y su firme compromiso por oponerse a la “imposición de regulaciones y gravámenes incompatibles con aquélla”. Renovaron asimismo su confianza en el pronto establecimiento de una Secretaría Permanente y en la designación de Buenos Aires como su sede.

Por su parte, y en un contexto más amplio de cuestiones, en la Declaración Conjunta correspondiente al 20 de agosto de ese mismo año, se retoman los aspectos considerados anteriormente - sobre todo los que tienen que ver con el apoyo mutuo y la coordinación - y se fijan algunas metas operativas siendo relevante la elaboración de un programa científico que contenga, también, una instalación conjunta²⁴. En mayo de 2000, los Presidentes Lagos y De la Rúa establecieron en la declaración Conjunta - que como puede verse, constituye un compromiso que se renueva anualmente, aunque en este caso en ambos países está encabezada por nuevos mandatarios - una Alianza Estratégica. De la variedad de temas abordados en ella, rescato la reiteración de continuar trabajando en proyectos científicos antárticos argentino-chilenos²⁵.

Puede percibirse, entonces, una firme convicción en la necesidad e interés que ambas partes manifiestan con referencia a esta cooperación bilateral, un notable aumento y profundización en los últimos años, donde predominan acciones de confianza mutua. Todo ello constituye un escenario propicio para que pueda concretarse la implementación de algunas de las medidas anunciadas.

1.5. Incremento y consolidación de la cooperación científica con otros Estados.

Los principios y objetivos del Sistema del Tratado Antártico, asignándole un lugar central a la cooperación internacional, se materializan, muchas veces, en la planificación y ejecución de proyectos conjuntos, y otras tantas, se expresan en la convocatoria para que científicos de otros países participen en tareas

24 Ambos mandatarios suscribieron en ese momento diversos instrumentos bilaterales. Entre ellos, el “Acuerdo de Cooperación en Ciencia y Tecnología”, ofrece un marco propicio dentro del cual insertar la cooperación científica en la Antártida. Aunque en un escenario diferente pero como otro ejemplo de estas inmejorables relaciones, puede señalarse que por tercer año consecutivo, se concretó en enero de 2001 la patrulla naval conjunta de verano en la Antártida, durante la cual se cumplieron ejercicios de búsqueda, rescate y salvamentos marítimos, combate contra la contaminación y control de derrames de hidrocarburos. (“Patrulla conjunta de las armadas argentina y chilena” en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 29 de enero de 2001).

25 Memoria detallada del estado de la Nación. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 1 de marzo de 2001. La información consignada corresponde a la versión en CDRom, pág.660.

concretas relativas al propio desarrollo de los programas de investigación nacionales. Entre los ejemplos que mejor expresan la cooperación científica que lleva adelante Argentina pueden señalarse: las Investigaciones sobre Ozono con el Instituto de Física Atmosférica de Roma; los trabajos con el Instituto Nacional de Tecnología Aeroespacial de España; las investigaciones sobre actividad criogénica con Japón. Además, no podemos olvidar dada su relevancia, la continuidad en la cooperación en biología y geología con la República Federal de Alemania en la estación Jubany, donde funciona el laboratorio Dallman, de manera permanente desde la temporada 1993-94.

En el ámbito de las proyecciones a futuro, se avanza en la negociación de un convenio de cooperación antártica con Brasil, en tanto que la India ha iniciado algunas consultas con el propósito de diseñar un proyecto de cooperación científica con nuestro país.

Eje 2. Disfuncionalidades y disensos bilaterales. Sus efectos sobre el normal funcionamiento del Sistema y consecuencias para la posición argentina

A diferencia de lo señalado en el eje anterior, aquí me detendré a analizar los factores que se encadenan para configurar 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.

He sostenido en otras oportunidades, que la posición británica lleva a una peligrosa “vinculación de temas” con la problemática de Malvinas e islas del Atlántico Sur, que como sabemos es, particularmente sensible para Argentina. Esto se había tratado de evitar desde la firma misma del Tratado Antártico, de manera que cada cuestión- Antártida y Malvinas- conservara su “identidad” y, como consecuencia de ello, su propio ámbito de negociación.

Por otra parte, resulta difícil comprender que año a año, los argumentos sobre los cuales se basa la oposición británica con relación al tema de la Secretaría, sean diferentes y se apele a cambiantes fundamentaciones que, por lo demás, no tienen sustento real o no cuentan con apoyatura legal válida. Al respecto merecen ser recordadas, como las más salientes, la “supuesta militarización

de las bases argentinas”²⁶ y la existencia de una “superposición de reclamos territoriales en el sector antártico”²⁷, fundamento que, por otra parte, había generado una acalorada respuesta del delegado chileno en la Reunión Consultiva de Lima.²⁸ A estos fundamentos se suman, la ya mencionada “pesca ilegal” de la cual Gran Bretaña hace responsable a Argentina, conjetura que obviamente desprestigiaría a cualquier Estado Parte del Sistema del Tratado Antártico.

Dado que las “turbulencias” no se agotan con el tema de la Secretaría, como ya he anunciado previamente, me detendré a analizar los disensos producidos entre **Argentina** y el **Reino Unido**, en la “issue area” de los recursos vivos marinos, correspondientes al área subantártica.

Conviene recordar que, *la posición que Argentina mantiene*, es que las islas subantárticas Sandwich del Sur y Georgias del Sur, por encontrarse 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). Ello implica que, las medidas de con-

26 AGUILERA, Edgardo, “Resisten militares argentinos” en *Diario Ambito Financiero* 6 de septiembre de 1999. Cita además algunos comentarios ya formulados en el mismo periódico el 20 de julio, donde se hacía referencia a que ciertos argumentos esgrimidos por Gran Bretaña en la Consultiva celebrada en Lima, ponían énfasis en el número de militares que Argentina tiene en sus bases antárticas. En otra fuente periodística se hace mención a que Gran Bretaña habría dado a conocer al Ministro de Defensa Lopez Murphy, que el levantamiento de su “veto” estaría condicionado a que la Dirección Nacional del Antártico quede en otra órbita diferente a la de Defensa, para quitarle connotación militar a las actividades argentinas. (SANTORO, Daniel, “Aceptan negociar con Londres la sede del Tratado Antártico”, en *Diario Clarín*, 30 de marzo de 2000).

27 Algunos artículos periodísticos, en ciertos casos firmados por reconocidos Embajadores argentinos, han dado cuenta de esta cambiante argumentación británica: GOBBI, Hugo “La verdad sobre la relación con Gran Bretaña” en *Diario Clarín*, (sección Tribuna Abierta), 20 de septiembre de 1999; CÁRDENAS, Emilio, “Argentina propone ser sede de la Secretaría del Tratado Antártico”, en *Diario La Prensa*, 30 de octubre de 1999. En otros periódicos se registraron estos hechos: “Inglaterra se opone a que Argentina sea la sede del Tratado Antártico”, en *Diario La Capital* (Rosario), 21 de junio de 1999.

28 Cit. en *Boletín Antártico Chileno*, noviembre de 1999, pág.19.

servación y todo lo concerniente a los recursos existentes en la zona ameritan un tratamiento “multilateral” en el marco de la Convención mencionada.²⁹

En 1998, en el marco de la Convención y con referencia a la subárea 48.3, **Argentina** ingresa una nota donde manifiesta su enérgica oposición a que el **Reino Unido** “imponga” observadores propios para el control de los buques que operan en la zona, por considerarlo “totalmente inconsistente” con el esquema multilateral propiciado por la Convención.

Por su parte, y como es constante en la **argumentación británica**, se sostiene la “necesidad” de ese tipo controles y se justifica la modalidad elegida porque de esa forma se “garantiza” el efectivo cumplimiento de *las medidas* que se adoptan en la CCRVMA. Ahora bien, la elaboración y puesta en vigencia de la Ley Nro.25263, a la que ya he aludido en este trabajo, implica la aplicación de controles exhaustivos - tanto como los que aplica cualquier otro Estado- sobre la recolección de Recursos Vivos Marinos Antárticos en los términos que lo establece la propia Convención.

Todo lo expresado hasta aquí, parece indicar que existe una “inapropiada” conexión entre temas de agendas diferentes en la que incurre Gran Bretaña, lo cual complica y demora, tanto las negociaciones por los recursos vivos marinos del área cubierta por la Convención, como así también la cuestión de la sede permanente de la Secretaría del Tratado Antártico.

29 Una somera revisión del “estado de la cuestión” puede contribuir a comprender sus desarrollos recientes: En ocasión de la XVª Reunión de CCRVMA (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. Consignada como punto 13 en el Acta Final, contiene de manera sintética la **presentación argentina** donde se expresa 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 latitud sur quedaría excluida por la Declaración. Los antecedentes - por citar los más relevantes- que motivaron el pedido argentino están relacionados con 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* (ello fue objeto de una protesta argentina). Seguidamente, 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 recordó que esos territorios forman parte de la disputa de soberanía que las Naciones Unidas reconoce y mantiene bajo consideración. Además instó a afianzar los esfuerzos dentro de “la Convención” para lograr una efectiva conservación de los recursos ictícolas. En 1999, y aunque no se produjeron avances importantes en la Reuniones Ad hoc de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, Argentina sigue manteniendo que el foro para dirimir cuestiones de los recursos vivos del área comprendida en la Convención, es la propia CCRVMA y no un espacio bilateral de negociación.

Eje 3. Incidencia de demandas subnacionales en la búsqueda de mayor participación y protagonismo por parte de la región fueguina en el quehacer antártico.

En las relaciones internacionales contemporáneas, aparece con creciente frecuencia la búsqueda de participación por parte de las regiones o localidades en el escenario internacional. Aún en aquellos casos donde no impulsan una autonomía casi completa con respecto al poder central del Estado al que pertenecen, se percibe una tendencia a adquirir un rol más protagónico en el plano instrumental y de gestión, lo cual significa no diseñar la "Política Exterior" pero sí influir en el "cómo" de la misma sobre todo cuando entienden que algunas cuestiones les atañen particularmente.³⁰

Creo que la incorporación de esta **dimensión subnacional** se torna muy relevante para la cuestión de la Política Antártica a partir de la combinación de dos factores como son la creación de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur - por un lado- y la capacidad de gestión internacional que la Constitución Nacional reformada en 1994 les reconoce a los estados provinciales, por otro.

Para analizar este proceso, es necesario remitirse a 1992 en que se produce una primera aproximación del gobierno fueguino, mediante la firma de un Convenio con la Dirección Nacional del Antártico, en cumplimiento de principios establecidos en la Política Antártica (fijada a nivel nacional por el Decreto 2316/90) y en la Constitución provincial. En el mismo se establecía, entre otras cuestiones, evaluar áreas de interés recíproco, encarar programas de cooperación y complementación - nivel provincial con nivel nacional- y considerar el conjunto de los aspectos políticos, administrativos, operativos, logísticos y científicos, a los efectos de "garantizar a la Provincia el protagonismo apropiado" Este Convenio luego fue ratificado por el Poder Ejecutivo Provincial, según Decreto 1868 del 23 de octubre de 1992.

Con estas primeras medidas, se comenzaba a conformar lo que creo podría definirse como "*una política de estado*" provincial con relación a la cuestión de la Antártida" Con ello quiero significar que la percepción fueguina sobre este tema excede cualquier limitante partidaria, cruza por igual a todos los funcionarios y a la propia sociedad civil.³¹

30 Puede encontrarse un análisis pormenorizado de esta cuestión, focalizado en las provincias argentinas, en COLACRAI, Miryam - ZUBELZÚ, Graciela, "El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas" en CERIR, *La Política Exterior Argentina 1994/1997*, op.cit., págs.319-334. Conviene tener en cuenta, además, que *los gobiernos subnacionales buscan cada vez más un acceso directo a las fuentes exteriores de riqueza y tecnología.*

31 Esta percepción surge luego de analizar y evaluar la legislación provincial vigente, las opiniones y artículos periodísticos de la región y los resultados de diversas entrevistas realizadas entre el 16 al 20 de noviembre de 1999, en Ushuaia y Río Grande a diferentes funcionarios provinciales y municipales, y representantes del sector turístico de la región. También he realizado consultas a diputados y senadores fueguinos en el Congreso de la Nación.

Convencidos de la existencia de un *horizonte antártico para la región fueguina y su propio desarrollo como tal*, surgen posteriormente y de manera continuada una serie de proyectos y realizaciones que buscan posicionar a Tierra del Fuego y particularmente a Ushuaia, como una de las denominadas “Puertas a la Antártida” - rol que comparte con Punta Arenas (Chile), Christchurch (Nueva Zelanda), Hobart (Australia) y Ciudad del Cabo (Sudáfrica), aunque exhibiendo una ventaja comparativa cual es la mayor cercanía con respecto a la Antártida. Pero, es necesario agregar que en los últimos años, Ushuaia exhibe claramente ser la “Puerta de Entrada” más activa al Continente Antártico.³²

En principio se parte de ciertos aspectos, considerados claves, para coronar esta aspiración: contar con infraestructura y servicios suficientes para proveer tanto a la actividad antártica nacional como la que desarrollan otros estados, organizar un “Centro logístico antártico” y unificar trámites administrativos relacionados con dicha actividad.

En ese marco la provincia ha desarrollado diversas obras de infraestructura, entre las que merecen señalarse el Aeropuerto Internacional de Ushuaia “Malvinas Argentinas”³³ y el Puerto de Ushuaia, cuya ampliación final ha sido concretada a fines de 1998³⁴. Cuenta, además, con dos áreas íntimamente relacionadas con el quehacer antártico, la Dirección Provincial de Antártida (dentro de la Secretaría de Desarrollo y Planeamiento) y la Oficina Antártica dependiente del Instituto Fueguino de Turismo que elabora anualmente un interesante informe estadístico sobre el “tránsito de turismo antártico a través de Ushuaia”³⁵. Como un pilar básico del desarrollo científico regional - que acompaña con una importante inserción en el plano internacional- debe destacarse la actividad del Centro Austral de Investigaciones Científicas (CADIC), como organismo dependiente del

32 Puede consultarse información más detallado en SECRETARIA DE TURISMO DE TIERRA DEL FUEGO, Informe sobre el Tránsito de Turismo Antártico a través de Ushuaia, Temporada 1999-2000, pág.8. Datos similares en “Chile pierde en la Antártida. Ventajas comparativas de Ushuaia obligan a ese país a explorar nuevas alternativas turísticas”, en Diario *La Nación*, Buenos Aires, 21 de junio de 2000; BOCCHICCHIO, Silvio, “Ushuaia, paso obligado a la Antártida”, en Diario *La Nación*, 29 de septiembre de 2000.

33 La información recabada en la propia terminal indica que posee una capacidad para tres aviones Jumbo B-747 simultáneos. Además ha recibido entre septiembre y octubre de 1999, al avión estratosférico M55 Geophysica, correspondiente al Proyecto internacional APE-GAIA (Airborne Polar Experiment-Geophysica Aircraft in Antarctica).

34 Ha duplicado las dimensiones de su muelle, llegando a un total de 552 metros, con un ancho de 28 metros utilizables en toda su extensión y una profundidad superior a 32 pies, con fondo de arcilla. En lo que respecta a la provisión de agua potable, está capacitado para proveer alrededor de 30 T/h, contando para casos especiales con una bomba elevadora de caudal que le permite entregar 45 T/h. Otro de sus servicios - que guarda relación con la actividad antártica- es la provisión de combustible. (Informe Dirección Provincial de Puertos- Delegación Puerto de Ushuaia, 1999, págs.2 y 3)

35 En el mismo se contabiliza el tránsito de buques y pasajeros a través del puerto de Ushuaia, viajes locales, semilocales, en tránsito, tipo y características de las naves, etc. Se analiza también el turismo antártico comparativamente con los totales mundiales. Ha sido presentado en las cuatro últimas Reuniones Consultivas del Tratado Antártico.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), que funciona desde fines de 1981.³⁶

La combinación de todas estas variables sustentan el perfil de creciente relevancia e interdependencia existente entre la región fueguina y la Antártida, tanto con relación a posibles beneficios como en cuanto a las posibilidades de asumir nuevos roles.³⁷

En el plano político y de gestión pública, es generalizada la convicción acerca de su incumbencia en el diseño e implementación de la política antártica, como así también de la necesidad de llevar adelante una estrategia de “crecimiento y desarrollo regional”, la cual pivotea sobre una multiplicidad de actividades y servicios relacionados con el quehacer antártico, que pueden ser ofrecidos eficientemente desde esa región y pueden ser utilizados para el despliegue de la actividad antártica - en sus aspectos científicos y logísticos- tanto para nacionales como extranjeros.

A ese respecto resulta muy ilustrativo el Convenio firmado entre la Provincia de Tierra del Fuego y el Programa Nacional de Investigaciones Antárticas de la República de Italia, el 21 de junio de 1999 para la colaboración mutua en actividades científicas y logísticas antárticas y que fuera ratificado por Decreto del Poder Ejecutivo Provincial nro.1189/99.

El rol de “oferente de servicios” para Ushuaia y el resto de la provincia fueguina, es percibido de manera unánime por todos los sectores. Por su parte, la comparación con otros procesos similares - Hobart, Christchurch y Punta Arenas, aunque con diferentes niveles de relevancia- permite inferir que ello se corresponde con una tendencia manifestada en las así llamadas “puertas de entrada a la Antártida”.

Va de suyo, entonces que existe una conexión ineludible entre la dimensión nacional-subnacional en la cuestión antártica que, como tal, requiere ser acompañada por una efectiva complementariedad entre ambas.

A modo de conclusión

Tomando en cuenta lo trabajado en este período es posible realizar algunas precisiones acerca del posicionamiento de este tema en un marco de políticas que se desarrollan simultáneamente en lo internacional y lo interno. Comparada con otros temas o áreas, la cuestión antártica para la Argentina constituye

36 Entre los Convenios más destacados del CADIC, debe señalarse el que mantiene con la National Science Foundation (EEUU) por el cual constituye una de las seis estaciones que forman la red mundial en Antártida, Ushuaia, California y Alaska de análisis y monitoreo de radiación ultravioleta solar.

37 En ocasión de un viaje de funcionarios nacionales y provinciales a la Antártida, entre las declaraciones oficiales puede leerse, por ejemplo, “Queremos la operatoria táctica en Ushuaia”, en *El Diario*, Ushuaia, 25 de marzo de 1996.

un área que amerita ser considerada como tradicional, de vigencia continua y negociación permanente donde *predomina la continuidad entre los diferentes gobiernos. Los fundamentos de dicha continuidad deben buscarse, fundamentalmente, en la fortaleza del Régimen Antártico que condiciona las políticas nacionales, pero donde a la vez, al ser Argentina Parte Consultiva es una pieza clave en tanto construye y consensua las reglas de funcionamiento y de acción del propio régimen.*

Otra reflexión que se desprende de lo analizado en este trabajo es que el “tema antártico” no se encuentra al tope de las prioridades de su Política Exterior aunque haya venido ascendiendo en estos últimos años y muy de la mano de las discusiones en tono a la Secretaría del Tratado Antártico. Ello se produce porque existe un firme propósito de que Buenos Aires se convierta, finalmente, en su Sede. En aras de este gran objetivo - ya que sería la primera vez que el país hospedaría la sede de un organismo internacional- se trabaja intensamente en la negociación multilateral dentro del régimen mencionado, como en todas las ocasiones de vinculaciones bilaterales con Estados “antárticos”, lo cual hace que el tema antártico esté más presente que nunca. Esto caracterizó los últimos años de la Administración Menem y se profundiza en el actual gobierno de De la Rúa, con signos claros desde el gobierno central y una ingeniería congruente desde los espacios organizacionales más directos en la Cancillería y la Dirección Nacional del Antártico. En ese sentido, la búsqueda de soluciones que permitan zanjar la negativa británica son objeto de discusión en instancias gubernamentales como no gubernamentales.³⁸ En tanto en el plano estrictamente gubernamental será necesario seguir con atención las deliberaciones de la Consultiva que tendría lugar en San Petesburgo entre el 9 y el 20 de julio de 2001.³⁹

De todas maneras, dentro de ese marco de continuidad al que hacia referencia, es dable resaltar la adopción de algunas medidas de gran valor intrínseco, porque apuntan a un mejor y más efectivo ordenamiento en el desarrollo de las actividades argentinas en la región. Allí debemos mencionar la puesta en vigencia de la Ley 25263 sobre Recursos Vivos Marinos Antárticos conjuntamente con la publicación en el Boletín Oficial de todas las medidas de conservación aplicables a las actividades relativas a estos recursos. Con esto, considero que

38 En este sentido puede señalarse la “Seventh Argentine-British Conference” en Wilton Park (Sussex) del 12 al 14 de mayo realizada a instancias del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y The Royal Institute of International Affairs (Press Release).

Una evaluación interesante sobre el valor de esta reunión puede verse en MOLINARI, Angel “Una sede para el Tratado Antártico”, en *Diario La Nación*, 28 de junio 2000.

39 Encontrándose en edición esta obra, se produce el anuncio que se ha arribado al consenso para que Buenos Aires sea la sede del Tratado Antártico.

El Reino Unido dio un giro en su posición anterior y decidió respaldar la candidatura argentina. Esto fue dado a conocer luego de la reunión del Ministro Rodríguez Giavarini con su par británico Jack Straw. (“Es un triunfo diplomático ser sede del Tratado Antártico”, en *Diario Clarín, Buenos Aires, 19 de julio de 2001*; “Buenos Aires será sede del Tratado Antártico”, en *Diario La Capital, Rosario, 20 de julio de 2001*.

se da una señal inconfundible - tanto hacia el exterior como hacia el interior - de la plena aplicación de la normativa que Argentina negocia y acepta, dada su participación plena en la Convención respectiva. En un sentido similar, se debería evaluar la reorientación impresa a las actividades de investigación antártica, al establecimiento de modos de evaluación más eficientes y a la necesaria optimización de los recursos humanos y económicos de que se dispone.

A su vez teniendo en cuenta la muy auspiciosa profundización de las relaciones con los Estados latinoamericanos con intereses antárticos, parece ser clara la tendencia hacia una continuidad en las conductas cooperativas dadas hasta ahora y en las proyecciones que ellas pueden tener en la conformación de programas regionales. Ya es observable en los foros antárticos la adopción de posiciones y estrategias conjuntas, fruto de un análisis previo y elaboración.

Finalmente, habrá que tener en cuenta la relevancia que cobra y que seguramente se incrementará en el futuro, la posibilidad que Argentina- a través de una de las "puertas de la Antártida"- pueda tener una inserción en el ámbito del ofrecimiento de servicios para los operadores antárticos a nivel internacional. En este sentido y habida cuenta de las facilidades que se ofrecen desde Ushuaia, pero a su vez, de la clara orientación que la Provincia de Tierra del Fuego imprime a esta cuestión, será necesario planificar políticas complementarias y de una óptima conexión nacional-subnacional.

CAPITULO XII

El protagonismo argentino en la diplomacia multilateral a partir de la década del 90

Estanislao A. Zawels¹

Introducción

El ámbito diplomático multilateral existe desde la antigüedad griega, basta para ello con recordar las ligas pan helénicas, como la Liga anfictiónica² que se inicia en el Siglo VI antes de Cristo, o la organización feudal de la Edad Media cristiana, que permitía la convivencia de poderes independientes³. Sin embargo, las organizaciones internacionales, como las entendemos hoy, sólo se inician a comienzos del siglo XIX, con las comisiones fluviales europeas, como la Comisión Central para la Navegación del Rhin, de 1804⁴.

Estas organizaciones constituyen la principal área de acción de la diplomacia multilateral. En 1945, se crea la ONU, organismo universal por excelencia y corazón del sistema internacional como se conoce en la actualidad y cuya membresía está constituida por los Estados nacionales. El temario de esta organización comprende la seguridad colectiva, la temática económica y social, la meta de la descolonización -hoy casi finalizada- y el desarrollo del derecho internacional.

-
- 1 El autor es funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Las opiniones vertidas en el presente artículo no necesariamente reflejan las del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
 - 2 Lefébre, Francois, (1998) L'Amphictionie Pyleo-Delphique : Histoire et Institutions. Bibliothéque des Écoles Francaises d'Athènes et de Rome, B.E.F.A.R. 298.
 - 3 Medina, Manuel, (1979) Las organizaciones internacionales, Alianza Universidad Textos, Madrid.
 - 4 Medina, Manuel, Ibid, 1979.

Debieron pasar casi cincuenta años, con la finalización pacífica de la Guerra Fría, para que la ONU se acercara más que nunca a los principios y propósitos de su Carta. La década del 90 puede considerarse como un punto de inflexión en la manera en que se relacionan los Estados y, en consecuencia, de los instrumentos utilizados para ello, las instituciones y los temas que se abordan.

La Organización de las Naciones Unidas fue pensada para convertirse en el corazón del sistema internacional, y sin desmerecer la importancia y vigencia de la diplomacia bilateral, hoy podemos decir que se ha alcanzado dicha característica. A ello se agregan los procesos de regionalización, como ocurre en Europa con la Unión Europea y en menor medida con el Mercosur en el cono sur de América del Sur, procesos que por el otro lado estaban previsto en la Carta de las Naciones Unidas en su Capítulo VIII.

Los Estados nacionales continúan siendo los principales actores del sistema internacional, pero éstos, cada vez más, interactúan con otros nuevos actores como lo son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las empresas transnacionales, los medios de prensa, etc.

Los temas tratados en la diplomacia multilateral también han evolucionado. A la agenda internacional tradicional se ha agregado el tratamiento activo de temas como el medio ambiente y los derechos humanos. En el plano de la paz y seguridad internacionales, se ha producido una creciente canalización del uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional -en particular de las potencias- a través de los instrumentos previstos en el Sistema de Seguridad Colectiva de la ONU. Este no es un hecho menor ya que modifica profundamente, a ojos del autor, la característica del sistema internacional.

La Argentina, cuenta con una larga tradición de diplomacia multilateral, que se remonta al Sistema Panamericano de fines del Siglo XIX, la Sociedad de las Naciones y finalmente de la ONU. En la década del 90 ha participado activamente en todos los ámbitos y temas tratados en la ONU, en consonancia con la línea fijada por el ilustre pensador argentino, Juan Bautista Alberdi, cuando reclamaba que "la masa de las naciones que pueblan la tierra formen una misma y sola sociedad, y se constituya bajo una especie de federación como los Estados Unidos de la Humanidad"⁵.

En este artículo se intentará mostrar algunos ejemplos de cómo se ha movido la República Argentina en el ámbito multilateral a partir del comienzo de la década del 90, continuando con su tradición, pero en circunstancias diferentes. También se procurará demostrar la continuidad de la política exterior argentina, más allá del cambio de administración de Gobierno.

Para ello, se limitará a mostrar el protagonismo argentino en tres temas: la paz y seguridad internacionales, a través de su actuación en el Consejo de Seguridad y de sus instrumentos; en los esfuerzos para revertir el creciente deterioro del medio ambiente en lo que hace al proceso del Cambio Climático y de la bio-diversidad; y, en el ámbito de los derechos humanos, a través de la constitución de un Tribunal Internacional Penal.

5 Alberdi, Juan Bautista, (1997) El crimen de la Guerra, Universidad Nacional de Quilmes.

Por último, se efectuará una reflexión sobre la evolución de la diplomacia multilateral en el ámbito internacional y regional y sobre los cursos de acción que debiera seguir Argentina para reforzar y proseguir el camino ya recorrido, adaptándose a la era de cambios revolucionarios y constantes que toca vivir.

I.- Argentina y el Consejo de Seguridad⁶

La Carta de la ONU, define al Consejo de Seguridad como uno de los seis órganos principales⁷ de la organización. Sus funciones están definidas en el artículo 24: *“A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.”*

Esta función es clave para un sistema internacional que surge después de la confrontación armada más sangrienta y terrible que haya conocido la humanidad y que concluyera con la aparición del poder nuclear que permite, por primera vez, el suicidio colectivo de la humanidad⁸.

Argentina integró el Consejo de Seguridad, como miembro no permanente, siete veces desde 1946: en los períodos 1948-1949, 1959-1960, 1966-1967, 1971-1972, 1987-1988, 1994-1995 y 1999-2000. Siendo los dos últimos períodos mencionados los que nos convocan, se puede decir que Argentina participó activamente en las labores del Consejo, de acuerdo a las características y la dinámica propias de éste en cada una de dichas ocasiones.

La presencia argentina en el Consejo de Seguridad, en los 90, coincidió con los momentos de mayor actividad en la década y, en rigor, en la historia del Consejo de Seguridad. Actividad medida tanto en la cantidad de decisiones adoptadas por el Consejo, como en la utilización de sus instrumentos en el terreno.

Su participación en el Consejo de Seguridad no se ha limitado a los temas de su propia región sino que ha evidenciado vocación universal, en función de su responsabilidad colectiva inherente de la Carta en los temas relacionados con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Desde el inicio mismo de la década, en el marco del tratamiento internacional del conflicto entre Irak y Kuwait, Argentina apoyó los esfuerzos de la comunidad internacional para liberar a Kuwait y colaboró con buques de su Armada en las tareas de bloqueo naval y en apoyo a las acciones de la coalición multinacional.

6 Zawels, Estanislao A., (2000) Hacia un Sistema de Seguridad Colectiva para el Siglo XXI, Nuevohacer, Buenos Aires.

7 Los órganos principales de la ONU están establecidos en el Artículo 7 de la Carta de la ONU y son: La Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría.

8 GUITTON, Jean (1972) El pensamiento y la guerra, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires.

Su participación en los esfuerzos para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales puede medirse de distintas maneras. Como delegación en el Consejo de Seguridad; en su protagonismo en las gestiones de buenos oficios; en la participación en los instrumentos del Consejo, como las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) o en las Operaciones Multinacionales o Regionales y en las tareas de consolidación de la paz. A continuación se destacan, brevemente, algunos de los hechos más relevantes en las categorías antes citadas:

a.- En el Consejo de Seguridad: Argentina fue activa en la casi totalidad de los temas tratados durante su permanencia en el órgano. En algunos de estos temas, su actuación fue más destacada, y quedó reflejada en propuestas concretas, incluyendo proyectos de resolución o de declaración. Entre estos casos se encuentran las propuestas efectuadas en el marco del tratamiento por parte del Consejo de Seguridad de los temas de Haití, Irak-Kuwait, la ex-Yugoslavia, Ruanda, Liberia, Oriente Medio y Sahara Occidental. La delegación argentina también fue muy activa en los temas relacionados con los procedimientos del Consejo de Seguridad, con el objetivo de hacerlos más eficientes y transparentes. Dicho protagonismo, reconocido por la mayor parte de la membresía, se mantiene también desde fuera del Consejo, en la Asamblea General.

b.- En las gestiones de “buenos oficios”: en el conflicto de América Central, la Argentina venía participando, desde 1986, en las gestiones de “buenos oficios” que llevó a cabo el Grupo de Apoyo de Contadora, conformado también por Brasil, Perú y Uruguay. Dicha participación se proyectó hasta mediados de la década del 90 mediante activo apoyo diplomático y militar a las gestiones de la Organización de Estados Americanos y de las Naciones Unidas en Centroamérica.

En la década del 90, el Secretario General nombró a dos funcionarios argentinos como sus representantes especiales: en Chipre⁹ al ex-Canciller y Ministro de Defensa, Embajador Oscar Camilión y en el caso de Haití al ex-Canciller Lic. Dante Caputo. En el tratamiento del tema Sahara Occidental, la Argentina, a través de su Representante Permanente ante las Naciones Unidas, Embajador Emilio J. Cárdenas, conjuntamente con los EEUU, negoció y gestionó con Marruecos, el Frente Polisario de Liberación Nacional y Argelia la liberación de un grupo de ex prisioneros marroquíes. En el tratamiento del conflicto entre Irak y Kuwait, además de integrar la coalición que liberara a Kuwait en 1991, propuso y negoció en 1994 en el Consejo de Seguridad una propuesta humanitaria que resultó aprobada por el Consejo en su resolución 986 (1994) para flexibilizar el régimen de sanciones, al permitir que Irak vendiera petróleo a cambio de alimentos y medicamentos, conocida como la resolución “food for oil”.

9 Previamente ya se había desempeñado como Representante Especial para Chipre otro diplomático argentino, el Embajador Hugo Gobbi.

c.- Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz¹⁰ (OMP): en el período seleccionado la Argentina participó, de pleno, a través de este instrumento de la comunidad internacional. Esta participación se llevó a cabo en África, Centroamérica, Europa y Asia, involucrando a efectivos de las Armada, Ejército y Fuerza Aérea, así como de la Gendarmería Nacional y de la Policía Federal. De las treinta y nueve OMP aprobadas durante la década señalada, Argentina integró veintisiete de ellas. Participaron de las OMP de la ONU más de quince mil efectivos de nuestras Fuerzas Armadas y de Seguridad. En Centroamérica colaboró con una unidad de lanchas rápidas de la Armada, observadores militares y una unidad médica. En Haití participó con aeronaves de su Fuerza Aérea, observadores militares y policías civiles. En la ex-Yugoslavia participó a través de batallones de infantería, unidades de exploración blindada, observadores militares y policías civiles. En Mozambique desplegó un hospital de campaña de la Fuerza Aérea y observadores militares. En Chipre contribuye con un batallón de infantería conformado por tropas del Ejército y de la Infantería de Marina y con una unidad de helicópteros. En Irak-Kuwait participa con una compañía de ingenieros, una compañía logística, un grupo de operadores de radares y con observadores militares. En Camboya, Guatemala, Sahara Occidental, Angola, Rwanda, Oriente Medio, la ex-Yugoslavia y Timor Oriental participó o participa con observadores militares y/o policías civiles. El Secretario General en cinco ocasiones designó oficiales argentinos con grado de general como comandantes de fuerzas, subcomandantes o comandantes de sector. Ello fue en el marco de los despliegues argentinos en Chipre, Irak-Kuwait y en la ex-Yugoslavia, respectivamente. En todos los casos dicha participación ha sido reconocida por su eficiencia en el cumplimiento de su misión y en la gallardía de los integrantes de los contingentes de las fuerzas armadas y de seguridad.

d.- Operaciones multinacionales o regionales¹¹: la República Argentina integró en cinco ocasiones operaciones multinacionales y de tipo regional, en el marco del Capítulo VII de la Carta. Durante el conflicto entre Irak y Kuwait, la Argentina participó en la coalición multinacional liderada por los Estados Unidos con buques de la Armada para el bloqueo naval impuesto por el Consejo de Seguridad en su resolución 665 (1990). En Haití participó con buques de la Armada en el bloqueo naval impuesto por la resolución 874 (1993) del Consejo de Seguridad y, más tarde, en la operación liderada por los Estados Unidos que desembarcó en Haití. En la ex-Yugoslavia, a partir de 1998, la Argentina participa a través de la Gendarmería Nacional y oficiales de las Fuerzas Armadas en la Fuerza de Estabilización de la OTAN (SFOR) a través de la Unidad Multinacional Especializada que opera en Bosnia y Herzegovina y oficiales del Ejército y de la Fuerza Aérea que integran el Cuartel General de SFOR. Debido al temprano retiro de la

10 "Las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas en las Misiones de Paz", (1999) Cuadernos de Lecciones Aprendidas de la participación argentina en las Misiones de Paz. N°1, CARI.

11 "Las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas en las Misiones de Paz", (1999), op. cit.

operación multinacional de características humanitarias liderada por Canadá en el Zaire, como consecuencia de la rápida evolución de la situación en el terreno, la decisión de la Argentina de participar en ella no llegó a efectivizarse. Desde 1999, la Argentina contribuye con fuerzas militares y policiales en Kosovo (KFOR) bajo comando de la OTAN.

e.- Consolidación de la paz: Argentina, a través de su Cancillería, la Comisión Nacional de Cascos Blancos, de sus Fuerzas Armadas y de ONG participa en actividades relacionadas con ayuda humanitaria y de cooperación socio-económica en varios escenarios relacionados con los conflictos analizados. Angola, Nicaragua, Honduras, Guatemala, El Salvador, Haití, Ruanda, Líbano y Palestina fueron algunos de los escenarios de dicha participación. En tareas de desminado en Kuwait y Angola. Contribuyó en procesos electorales con observadores electorales en Estados en conflicto, en Argelia¹², Camboya, El Salvador, Eritrea, Haití, Mozambique, Nicaragua y Sudáfrica.

La República Argentina ha sido uno de los países más activos de las Naciones Unidas durante la década del 90 en las actividades relacionadas con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Con la excepción los Estados Unidos y Canadá, ningún otro país americano ha invertido tantos recursos humanos y materiales para mantener la paz y lograr una era de prosperidad que permita el desarrollo sostenible de todos los pueblos que conforman la ONU. Dichos esfuerzos son consistentes con los propósitos y principios de las Naciones Unidas y con la era de la mundialización o globalización que nos toca vivir y que Juan Bautista Alberdi intuyera cuando escribía sobre el “Pueblo Mundo”.

La Seguridad Colectiva, no obstante lo ocurrido en la década del 90, aún continúa siendo una utopía, como lo destacaran filósofos como William Penn, el Abate Saint Pierre o Emmanuel Kant. Sin embargo dicha utopía se encuentra mucho más cerca de ser alcanzada.

Para un país como Argentina, resulta de gran importancia para su interés nacional ser activo y mostrar un alto perfil en los temas de paz y seguridad internacionales. En primer lugar, porque permite reforzar la idea de la seguridad colectiva y disminuir el riesgo de una nueva contienda mundial, de cuyos efectos, esta vez, no podríamos escapar; en segundo lugar, porque el protagonismo en este tema de alto impacto en la opinión pública internacional muestra una imagen positiva de la Argentina que repercute en otros ámbitos como el económico y comercial; y, en tercer lugar, porque la canalización del uso de la fuerza a través de las Naciones Unidas y la prevención de los conflictos resulta sumamente eficiente desde el punto de vista de los recursos necesarios destinar hacia las fuerzas armadas, en particular para países que aún se encuentran en procesos de desarrollo.

12 En Eritrea y Argelia, se llevaron a cabo procesos electorales supervisados por las Naciones Unidas pero que no eran objeto de tratamiento por el Consejo de Seguridad.

II.- Argentina y la negociación medio ambiental internacional

Los efectos de la actividad del hombre sobre el medio ambiente no podían dejar de estar presentes en las negociaciones internacionales multilaterales. Sin embargo, es en la década del 90 cuando la comunidad internacional comienza a tomar acciones concretas al darse cuenta de la gravedad de la situación por la cual se atraviesa, en particular en lo que hace al recalentamiento del clima de la Tierra originado en la creciente emisión de gases efecto invernadero producidos por la actividad humana y en la amenaza a la diversidad animal y vegetal (biodiversidad) que también genera el hombre. En ambos casos las consecuencias son potencialmente devastadoras para la humanidad y la necesidad de actuar enérgicamente para remediarlo es impostergable.

El tema medio ambiental se incorpora activamente en la agenda internacional¹³ a partir del Informe Brundtland de 1987 y la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y la Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992. En esta Conferencia se acordó la Agenda 21, en la que se fijan objetivos, políticas y criterios ambientales aceptados universalmente. A su vez, se concluye y se firma la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención sobre la Diversidad Biológica, negociada previamente en Nairobi.

La agenda ambiental internacional contiene, asimismo, otros temas interrelacionados como la desertificación, la preservación de los humedales, el movimiento transfronterizo de sustancias peligrosas, la disminución de la capa de ozono, etc.

La República Argentina ha participado muy activamente de los esfuerzos de la comunidad internacional por proteger el medio ambiente internacional. Su protagonismo internacional se ha destacado en varios ámbitos de estas negociaciones. Para ilustrar esta situación se desarrollarán, brevemente, dos aspectos relacionados con los temas antes señalados: la negociación del Protocolo de Kioto del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹⁴ y la negociación del Protocolo de Bioseguridad de la Convención sobre la Diversidad Biológica¹⁵.

a.- El Protocolo de Kioto: el objetivo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático es la estabilización de la concentración de

13 El tema medio ambiental ya se encontraba en la agenda de las Naciones Unidas desde 1972, cuando se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano y se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con sede en Nairobi, Kenya.

14 Argentina ratificó el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático el 11 de marzo de 1994 y firmó el Protocolo de Kioto el 16 de marzo de 1998, encontrándose el mismo en proceso de examen por parte del Poder Legislativo para su ratificación.

15 Argentina ratificó la Convención de Diversidad Biológica el 22 de noviembre de 1994.

los gases efecto invernadero¹⁶ a niveles tales que prevengan la interferencia antropogénica del sistema climático. Para lograr dicho objetivo los Estados deben fijarse metas de reducción de dichos gases, aprobando el concepto de la “responsabilidad común pero diferenciada” que fija metas obligatorias de reducción para los países desarrollados y no obligatorias para los países en desarrollo.

A los pocos años de firmado el Convenio Marco, surgió la evidencia científica que probaba no solamente el efecto de la actividad antropogénica en el cambio climático pero, también, el creciente deterioro de la situación y la imposibilidad de cumplir con los plazos y objetivos establecidos en el Convenio. Como consecuencia de lo anterior surgió la necesidad de negociar un Protocolo al Convenio que reforzara las medidas a ser tomadas por la comunidad internacional y estableciera mecanismos de flexibilización para ayudar a cumplir con las metas, obligatorias y no obligatorias.

El cambio climático, y en particular el aumento de la temperatura de la Tierra, tiene consecuencias que se traducen en: el aumento del nivel del mar, lo que pone en riesgo la supervivencia de muchos Estados insulares, así como áreas costeras; la emergencia de catástrofes climáticas, como tormentas o inundaciones que afectan a todos pero particularmente a los países de menor desarrollo relativo; y, la alteración de la producción agrícola al trastocar los niveles normales de temperatura secando áreas naturalmente húmedas o viceversa.

Dicho de otro modo, la comunidad internacional, como consecuencia del proceso iniciado con la firma del Convenio Marco, ha iniciado un proceso que conlleva un fundamental cambio tecnológico de su sistema productivo, atento a que la mayor parte de la energía y los procesos productivos que conocemos se basan en la utilización de combustibles fósiles. Este cambio tendrá grandes consecuencias en el mapa del desarrollo del siglo XXI. Para la Argentina se trata de un tema esencial que afecta su sistema productivo industrial y agrícola y que determinará la manera y velocidad en que se integrará al mundo desarrollado.

Argentina, que firmó y ratificó el Convenio Marco, venía participando muy activamente de este proceso negociador. Como consecuencia de ello fue elegida, a través de la persona del Embajador Raúl Estrada Oyuela¹⁷, para presidir el Grupo Ad Hoc del Mandato de Berlín¹⁸.

Este Grupo Ad Hoc tuvo como tarea redactar un Protocolo que incluyera compromisos obligatorios para los Estados, reconociendo que el Convenio Marco resultaba insuficiente. Esta tarea resultó extremadamente difícil atento que de-

16 Los gases efecto invernadero, definidos en el Protocolo de Kioto, son: Dióxido de carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido nitroso (N₂O), Hidrofluorocarbonos (HFC) Perfluorocarbonos (PCF) y Hexfluoruro de azufre (SF₆).

17 El Embajador Raúl Estrada Oyuela fue el primer director de la Unidad de Medio Ambiente que luego se transformara en Dirección General de la Cancillería Argentina. En la actualidad el Embajador Estrada Oyuela es el Representante Especial del Canciller para los temas medio ambientales internacionales.

18 Berlín fue la sede de la Primera Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. La misma se desarrolló en el mes de abril/junio de 1995.

bía satisfacer a muy distintos grupos de países con percepciones diferentes de lo que debía hacerse y del precio que debía pagarse para ello.¹⁹

La Conferencia de Kioto culminó con un texto de Protocolo que fue apoyado por unanimidad. Se trató de una sesión maratónica, que tuvo que ser prorrogada por varias horas, pero que, y no en menor medida, gracias a la tenacidad y la habilidad negociadora del Embajador Estrada Oyuela, se logró conciliar los intereses tan dispares de 150 Estados nacionales y de los lobbies de las diferentes ONG, así como de poderosos grupos económicos.

Una vez aprobado el Protocolo de Kioto comenzó la difícil tarea de negociar los detalles de sus artículos o la manera en que sería aplicado. En dicha negociación Argentina continuó participando activamente y organizó, en 1998, la IV Conferencia de las Partes en la República, que culminara con la aprobación del Plan de Acción de Buenos Aires, considerado el paso indispensable para la aplicación del Protocolo²⁰. Asimismo adoptó una posición innovadora al asumir una meta voluntaria, no obligatoria, de reducción de emisiones.

Este largo proceso negociador fue conducido, hasta mediados del 2000, por la Embajadora Elsa Kelly²¹ quién no sólo tuvo a cargo la intensa tarea de la negociación internacional sino la de crear un consenso nacional sobre este importante tema, que incluyera las autoridades ambientales nacionales y provinciales, los distintos sectores empresarios y las ONG.

El fracaso de la VI Conferencia de las Partes realizada en La Haya, a fines de 2000, debido a las desavenencias entre los Estados Unidos y Europa, abrió un breve compás de espera. La delegación argentina, nuevamente presidida por el Embajador Estrada Oyuela, quién fuera elegido Vicepresidente de la Conferencia de las Partes, tuvo un importante papel en la adopción de la Decisión 5/CP.6 “Ejecución del Plan de Acción de Buenos Aires”²² del sexto período de sesiones de la Conferencia de las Partes, desarrollado en Bonn entre el 16 y 17 de julio de 2001. Se trata de una importante victoria de la comunidad internacional, aunque ensombrecida por la ausencia de los Estados Unidos²³ en su consenso.

19 Grubb, Michael, (1999) *The Kioto Protocol, A Guide and Assessment*, The Royal Institute of International Affairs, Londres.

20 El Plan de Acción de Buenos Aires fijó prioridades en seis temas: los mecanismos de financiación; el desarrollo y transferencia de tecnología; las necesidades especiales de los países en desarrollo; las actividades de implementación conjunta para ser desarrolladas en la fase piloto; los mecanismos del Protocolo de Kioto y los preparativos para la Primera sesión de la Conferencia de las Partes, como reunión de las Partes del Protocolo de Kioto.

21 La Embajadora Elsa Kelly estuvo a cargo la Dirección General de Asuntos Ambientales hasta enero de 2000 cuando fue designada la primer Representante Especial del Canciller para las negociaciones ambientales internacionales hasta octubre de 2000 en que fue nombrada Embajadora ante la República de Italia.

22 Ver Documento FCCC/CP/2001/1.7 en sitio red “<http://www.unfccc.de>”.

23 Estados Unidos es el mayor emisor de gases efecto invernadero, aproximadamente el 25% del total mundial.

b.- el Protocolo de Bioseguridad:

En 1992, se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro con el objetivo de alcanzar un delicado equilibrio entre la conservación de los recursos genéticos, el desarrollo tecnológico, el acceso regulado a los recursos genéticos y la equidad internacional²⁴.

A finales de la década del 70 nace la biotecnología, cuando se descubren las encimas de restricción que permiten conocer la estructura y función de los genes, base esencial del proceso biológico, conocido como genoma y que se aplica a todas las especies vivientes, incluyendo a la especie humana²⁵.

La biotecnología constituye una rama de la ciencia de gran potencial, en particular para la industria farmacéutica y para la agroindustria. En el caso de la Argentina, se trata de un instrumento que contribuye a competir como productor y exportador de productos agroindustriales, proteger su medio ambiente a través de técnicas productivas más eficientes y sustentables, y contrarrestar las prácticas de subsidios agrícolas de la Unión Europea y de los Estados Unidos, que distorsionan el comercio internacional y afectan la rentabilidad de nuestros productores.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica preveía la negociación del Protocolo de Bioseguridad para evitar el impacto negativo que puedan generar sobre los ecosistemas la introducción de Organismos Vivos Modificados (OVM), regulando su movimiento transfronterizo.

Hacia fines de la década del 90, comenzó la negociación del Protocolo de Bioseguridad. Se trató de una difícil negociación que se polarizó rápidamente entre distintos grupos, incluyendo la Unión Europea que propuso por un lado excluir los productos farmacéuticos del Protocolo y por el otro introducir normas exageradamente severas²⁶ en contra de los granos OVM. Cabe señalar que la Unión Europea sufrió, desde mediados de la década del 90, amenazas serias a su seguridad alimentaria, en particular, en lo relativo a su producción de carne afectada por la Encefalopatía Bovina Espongiforme, enfermedad ajena a la biotecnología.

La delegación argentina, conducida por la Embajadora Elsa Kelly tuvo un papel relevante en la negociación en la que buscó preservar la integridad del objetivo buscado así como proteger sus productores agrícolas de medidas para arancelarias. Cabe recordar que más del 90% de la soja plantada en Argentina es OVM y que las exportaciones de soja y sus derivados constituyen su principal rubro exportable. Asimismo es relevante señalar que Argentina cuenta, desde co-

24 Sánchez, Vicente, y Juma Calestous, *Biodiplomacy*, (1994) Genetic Resources and International Relations, African Centre for Technology Studies, Nairobi.

25 Martínez, Arturo, *Diplomacia, biodiversidad, biotecnología y bioseguridad*, Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, Buenos Aires, año 3, n° 10, abril 2000.

26 Las normas propuestas por la Unión Europea no se sustentan sobre evidencia científica y fueron interpretadas como intentos de medidas para-arancelarias.

mienzos de la década del 90, con un exigente esquema regulatorio interno para la aprobación de cultivos OVM, que incluye la Comisión Nacional de Biotecnología (CONABIA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. El prestigio científico de dicha institución es reconocido internacionalmente.

Argentina integró un Grupo de Negociación denominado Grupo de Miami, junto a Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos y Uruguay. Dicho Grupo, luego de difíciles instancias, incluyendo su aislamiento en la Conferencia de Cartagena en 1999, logró negociar un Protocolo más equilibrado acorde al objetivo de proteger los impactos negativos de introducir en los ecosistemas cultivos OVM y evitando introducir barreras artificiales al comercio internacional, sin sustento científico que las justifique.

El Protocolo de Bioseguridad, denominado luego Protocolo de Cartagena, fue aprobado en febrero del año 2000. Argentina fue uno de los primeros países en firmarlo, en Nairobi, a mediados de ese mismo año y el mismo se encuentra en proceso de examen legislativo para su ratificación.

Los temas ambientales ocupan hoy un importante lugar en la negociación multilateral. Las opiniones públicas y los gobiernos han tomado conciencia de la importancia del impacto de orden estratégico y político, además del económico y social, del cuidado y preservación del medio ambiente²⁷.

La negociación ambiental implica un esfuerzo muy particular y novedoso para las diplomacias debido a la gran cantidad de temas científicos, tecnológicos y económicos involucrados en las discusiones que obligan primero a lograr consensos nacionales sobre los mismos y luego a participar en la gran cantidad de foros y eventos en que se atomiza la negociación.

III.- Argentina y la creación de la Corte Penal Internacional

El siglo XX ha sobrepasado en horror cualquier otro período en la historia de la humanidad. Dicho horror ha tomado diferentes dimensiones. Además de las guerras, se produjeron genocidios cometidos en nombre de alguna ideología, etnia o credo. Alemania, Camboya, Ruanda son algunos nombres relativamente recientes que podemos recordar²⁸. A su vez, los crímenes de guerra o lesa humanidad constituyen otra dimensión que se diferencia sólo por el grado en que se aplicó el horror.

La década del 90 no estuvo exenta de estas situaciones, ejemplo de ello fue el genocidio en Ruanda de abril de 1994 y los terribles crímenes de guerra cometidos en el conflicto de la ex-Yugoslavia y muchos otros conflictos. Junto con una mayor voluntad de la comunidad internacional en mantener la paz y se-

27 Kelly, Elsa, Cambio Global y medio ambiente, Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI, Buenos Aires, año 2, n° 7, julio 1999.

28 Zawels, Estanislao A. Ruanda: 36 horas de viaje al corazón de las tinieblas, Revista Criterio, Buenos Aires, año LXX N° 2200, 24 de julio de 1997.

guridad internacionales, surgió la necesidad de reforzar el sistema de seguridad colectiva con instituciones judiciales que castigaran dichos crímenes. Cabe recordar el antecedente constituido por el Tribunal de Nuremberg al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y por los tribunales especiales creados por el Consejo de Seguridad para Ruanda y la ex-Yugoslavia en la década del 90.

De este modo surge, en 1994, un pequeño grupo de países denominado "like-minded", integrado entre otros por Argentina, que empujaron la idea de constituir una Corte Penal Internacional, para lo cual impulsaron la convocatoria de la Conferencia de Roma y lideraron las negociaciones. Este Grupo, coordinado por Canadá, actuó en cooperación con una coalición de 1000 ONG dedicadas a la promoción de los derechos humanos, incluyendo entre éstas a Human Rights Watch y Amnesty International.

En 1995, en el marco de la preparación de la Conferencia de Roma se creó el Comité Especial y un año más tarde se creó el Comité Preparatorio. Argentina, a través de la entonces Secretario de Embajada, Silvia A. Fernández de Gurmendi, tuvo un papel central en el proceso de negociación. Ocupó la vicepresidencia de ambos Comités y presidió en ambos los grupos de trabajo creados para negociar las cuestiones de procedimiento penal.

La Conferencia de Roma se llevó a cabo entre junio y julio de 1998. Silvia Fernández de Gurmendi ocupó la Vicepresidencia del Comité Plenario y continuó presidiendo el grupo de trabajo sobre cuestiones de procedimiento penal.

La Conferencia de Roma produce el Estatuto de Roma por el cual se crea la Corte Penal Internacional. Allí también se formó una Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, encargada de redactar los instrumentos complementarios del Estatuto de Roma, en particular, los Elementos de los Crímenes y las Reglas de Procedimiento y Prueba. Argentina fue elegida, nuevamente, para presidir el Grupo de Trabajo de Reglas de Procedimiento y Prueba.

Argentina, a través del Canciller Adalberto Rodríguez Giavarini, ratificó el Estatuto de Roma, el 8 de febrero de 2001. Hoy preside el Grupo de Trabajo sobre el crimen de agresión que deberá proponer definiciones para este crimen y determinar las condiciones en las cuales podrá ejercer competencia sobre el mismo.

La Corte Penal es una herramienta importante para la promoción de los derechos humanos²⁹ que actuará complementariamente a los Estados nacionales. El Estatuto de Roma se basa en la responsabilidad de los individuos y no de los Estados. Su competencia es reducida a aquellos crímenes que ofenden a la conciencia universal, como el genocidio, de lesa humanidad, crímenes de guerra y, bajo ciertas condiciones, la agresión.

El Estatuto de Roma reconoce al Consejo de Seguridad como la autoridad primordial encargada de determinar las amenazas y quebrantamientos a la paz y los actos de agresión, así como las medidas para responderlos. Sin embargo, co-

29 Silvia Fernández de Gurmendi, (2000) "La creación de la Corte Penal Internacional", Revista del Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Año 9, No 19, junio-noviembre.

mo señala Silvia A. Fernández de Gurmendi³⁰, la Corte Penal Internacional refleja la aceptación por parte de la comunidad internacional de que la justicia es condición imperativa de una paz estable.

Argentina, que todavía recuerda en su pasado no tan lejano hechos que ofendieron la conciencia universal, participó y participa activamente a través de su diplomacia, a la vanguardia de la comunidad internacional, en promover los derechos humanos en los foros internacionales y en apoyo de un sistema de seguridad colectiva más justo y equitativo en la línea de lo que nos proponía Juan Bautista Alberdi³¹ cuando escribía: *“No hay más que un medio de transformar la guerra en el sentido de su legalidad: es arrancar el ejercicio de sus violencias de entre las manos de sus beligerantes y entregarlo a la humanidad convertida en Corte soberana de justicia internacional y representada para ello por los estados más civilizados de la tierra”*... *“Este mismo será el camino que conduzca a la asociación de las naciones que forman el pueblo-mundo, en la adquisición de los tribunales que han de sustituir a las naciones beligerantes en la decisión de sus contiendas”*.

30 Silvia A. Fernández, *Ibid.*

31 Alberdi, Juan Bautista, *Ibid.*

Conclusiones

El presente capítulo ha intentado mostrar dos aspectos diferentes pero complementarios: primero, la capacidad y el grado de protagonismo que ha desarrollado la diplomacia argentina, en un sentido amplio, en el sistema internacional posterior a la Guerra Fría; y, segundo, la importancia creciente de la diplomacia multilateral, no sólo dentro del sistema de las Naciones Unidas sino también en los nuevos ámbitos regionales.

El protagonismo de la diplomacia argentina no debe llamar la atención, pocos países cuentan con un Canciller que haya recibido el Premio Nóbel de la Paz, como fuera el caso de Saavedra Lamas. Sin embargo, en la actualidad, este protagonismo debe leerse como la adaptación a un nuevo mundo que está surgiendo de las cenizas de la Guerra Fría, que no sólo incorpora nuevos actores internacionales, sino que ha ampliado sustantivamente la agenda internacional.

Este protagonismo de la diplomacia argentina sin duda se basa en su profesionalismo y tradición. Hoy, el desafío que enfrenta la diplomacia en el sistema internacional del siglo XXI requiere, además, un profundo proceso de reflexión sobre las tendencias que se suceden a gran velocidad, con rumbos inciertos y sobre su propio papel. Dentro de estas tendencias surge el desarrollo de la diplomacia multilateral.

La diplomacia multilateral está adquiriendo una dimensión sin precedentes dado, por un lado, por la emergencia de una gran cantidad de nuevos temas en la agenda internacional y, por el otro, por el desarrollo de nuevas organizaciones internacionales, las regionales, que aparecen en el marco de los procesos de integración.

Los nuevos temas en la agenda se caracterizan por su gran complejidad y requieren la participación junto a los diplomáticos de especialistas y técnicos. Hemos visto el caso de los temas medio ambientales que responde a esta característica pero hay muchos otros temas, incluyendo las cuestiones comerciales y sectoriales que también requieren la participación de especialistas.

Los procesos de integración terminan creando organizaciones regionales. El caso de la Unión Europea es paradigmático. Basta con ver la cantidad de reuniones y el nivel de especialización y discusión a lo que están sometidos los diplomáticos europeos para comprender la tendencia que posiblemente se seguirá en el Mercosur y quizás también en el orden hemisférico.

El desafío que presenta la diplomacia multilateral requiere el establecimiento de prioridades que permita una eficiente asignación de recursos humanos y materiales. Este proceso no debe limitarse al Servicio Exterior, sino también abarcar a instituciones académicas o sectoriales, que permitan asistir y apoyar la participación de la República en las negociaciones internacionales en defensa de sus intereses nacionales.

CAPITULO XIII

El mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio y el accionar en Argentina

Marta Cabeza

1- INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizará el funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los casos en que Argentina intervino, ya sea como demandada por considerar los países reclamantes que no se respetaban los acuerdos firmados en este ámbito multilateral, como aquellos en los que demandó a otros países. Para entender mejor la posición de nuestro país en el organismo estudiado se hará una evaluación de la postura argentina en relación a un sistema internacional de normas comerciales.

Argentina ingresa al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en 1957 y luego al Fondo Monetario Internacional en 1958 para lograr generar cierta confianza y credibilidad en un momento donde reinaba la incertidumbre. Pero recién en 1967, tres años después de haber iniciado el proceso de negociaciones en la Ronda Kennedy, nuestro país ingresa en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Este desinterés se debió en parte a la concentración del comercio exterior argentino en productos primarios o procesados de origen agropecuario, que estaban sometidos a un régimen de excepción en el Acuerdo General. Además, debemos sumar a esto el hecho que el principal destino de los productos argentinos era el mercado interno, protegido del exterior con altas barreras arancelarias y regulaciones complicadas y numerosas.

Como afirman Makuc y Ablín, hasta los años ochenta "Argentina tuvo una reducida exposición ante el resto de la comunidad internacional en materia comercial, incluso en cuestiones relevantes para las exportaciones argentinas" (MAKUC y ABLIN, 1994).

Los cambios que se desarrollan en la economía argentina desde mediados de la década del 80 - el conocido proceso de apertura económica que se refleja en el crecimiento de las exportaciones, especialmente aquellas de origen in-

dustrial no agropecuario- crean las condiciones para una revalorización de los posibles beneficios para el país de la consolidación de un Sistema Mundial de Comercio equilibrado a través de normas de respeto generalizado.

Así, como consecuencia de estas transformaciones, la evolución del proceso de negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT que se desarrolla desde 1986 hasta 1994 genera un interés prioritario en la agenda del gobierno argentino y por ende se torna de vital importancia la participación en este régimen internacional.

Con la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay se institucionaliza la Organización Mundial del Comercio, que cuenta actualmente con 140 miembros. Constituida formalmente a partir del 1 de Enero de 1995 en la Reunión Ministerial de Marrakech, la OMC crea un cuadro jurídico institucional del cual surgen las principales obligaciones contractuales que se aplican a las relaciones comerciales entre los gobiernos.

La sede de la Secretaría de la OMC se encuentra en Ginebra (Suiza) y su cuerpo de funcionarios está integrado por 500 personas que son dirigidas, desde el 1 de septiembre de 1999, por el Director General Mike Moore, de nacionalidad neocelandesa.

Como se explica en los numerosos folletos y publicaciones de difusión de la propia organización (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, 1995) entre las funciones de la OMC se encuentran:

- administrar los acuerdos comerciales que se logran en su ámbito,
- ser un foro para las negociaciones comerciales,
- supervisar las políticas comerciales nacionales,
- dar asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo,
- cooperar con otras organizaciones internacionales, y
- tratar de resolver las diferencias comerciales.

2- EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Desde el momento de su creación se ha dotado a la Organización Mundial del Comercio de un mecanismo nuevo para la **solución de las diferencias entre los Estados nacionales miembros**, mientras que las personas de existencia física o ideal deben canalizar sus reclamos a través de sus autoridades nacionales. Así, los Miembros se han comprometido a no adoptar ninguna medida unilateral contra un interlocutor comercial, a tratar de solucionar cualquier diferencia por conducto de este mecanismo, a cumplir las normas y atenerse a sus fallos.

El sistema se nutre de la evolución consuetudinaria del sistema del GATT, que se fue plasmando desde 1947 en normas generales. La misma se reúne en el "Código Procesal de la OMC", de aplicación general a todas las diferencias que surjan en su ámbito, y se crean dos órganos jurisdiccionales:

- Órgano de Solución de Diferencias (OSD), y
- Órgano Permanente de Apelación (OPA).

El Órgano de Solución de Diferencias entiende en las controversias derivadas de cualquiera de los Acuerdos incorporados al Acta Final de la Ronda Uruguay, por lo tanto las discusiones pueden plantearse no solamente sobre cuestiones arancelarias sino también sobre cuestiones contenidas en los Acuerdos Generales sobre el Comercio de Servicios (A.G.C.S.), sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (A.D.P.I.C.), etc..

Este Órgano, que es el Consejo General de la OMC pero reunido bajo otra forma ya que está integrado por todos los miembros de la Organización, es el único que se encuentra facultado para:

- establecer Grupos Especiales
- adoptar los informes de los Grupos Especiales y de los exámenes de apelación,
- vigilar la aplicación de las resoluciones y las recomendaciones, y
- autorizar la adopción de medidas de retorsión (retiro de concesiones) en caso de no aplicación de las recomendaciones.

Con estas medidas se evita la fragmentación que presentaba el anterior método de solución de controversias del GATT, donde si bien existía un procedimiento para solucionar las diferencias no se preveían plazos fijos y para la adopción de las resoluciones era necesaria la unanimidad. Esto hacía que pocas veces se llegara a una solución concluyente.

El Órgano Permanente de Apelación, establecido por el Órgano de Solución de Diferencias, está capacitado para entender en todos los recursos de apelación. Se integra por siete personas, de reconocido prestigio en la esfera del derecho y del comercio internacional, que duran en su cargo cuatro años. Los integrantes de este Órgano no deberán estar vinculados con gobierno alguno, debiendo ser representativos de la composición de la OMC.

A través de este mecanismo los Estados Miembros, como ya se ha mencionado, se comprometen a no adoptar ninguna medida unilateral contra un socio comercial y a tratar de solucionar todas las diferencias utilizando el **OSD** de la OMC. Tanto los procedimientos como los vencimientos de los plazos en la solución de controversias comerciales se han hecho más estrictos y más automáticos, con respecto a cuando se operaba en el marco del GATT.

Cuando se presenta una diferencia entre dos Estados miembros, si las partes en disputa están de acuerdo, la cuestión se puede resolver utilizando la mediación, la conciliación o los buenos oficios. De no ser así, después de 60 días a partir de la celebración de consultas, el país que reclama puede solicitar la decisión jurídica de un **Grupo Especial**, que discute en privado un proyecto de informe por él mismo elaborado. Además del demandante principal y el demandado, un tercer grupo de países puede declarar que tiene interés en la cuestión, lo que lo hace acreedor de ciertos derechos. El Grupo Especial ayuda al OSD a dictar resoluciones o hacer recomendaciones que deben basarse en los Acuerdos invocados.

Los grupos especiales son tribunales cuyos miembros suelen elegirse en consulta con los países parte de las diferencias, de una lista permanente de candidatos o de otra fuente. En caso de que no se logre un acuerdo son designados

por el Director General de la OMC. Están integrados normalmente por tres personas, aunque pueden llegar a ser cinco, con una formación y experiencia apropiadas y de nacionalidades de países que no sean partes de la controversia. Actúan a título personal y no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno.

El informe que elabora el Grupo Especial se eleva a las partes involucradas para que, de existir observaciones, puedan ser formuladas. Luego el grupo lo revisa y lo difunde a todos los miembros de la Organización. Si ninguna de las partes apela y si los miembros de la OMC no deciden hacerlo por unanimidad, el informe queda automáticamente adoptado y es vinculante jurídicamente después de transcurridos 60 días. Es importante notar esta característica diferenciadora con respecto a los mecanismos que se utilizaban en el ámbito del GATT, donde el país que perdía un caso podía obstruir la adopción de la resolución porque era necesario el consenso para adoptarla. Ahora la resolución se adopta automáticamente a menos que haya unanimidad para rechazarla. Es decir que si un país desea bloquear el sistema debe lograr que compartan su opinión todos los demás miembros de la OMC, incluso su adversario en la diferencia. Existe un plazo máximo dentro del cual el proceso debe culminarse que es de nueve meses.

En caso de presentarse un recurso interviene el **Órgano Permanente de Apelación**, que evaluará reclamos basados únicamente en un error jurídico. La posibilidad de apelación es un elemento novedoso con respecto a la tradición del GATT pero las apelaciones deben basarse en cuestiones de derecho, no siendo posible examinar de nuevo las pruebas existentes ni aportar nuevas pruebas. El Órgano de Apelación puede confirmar, modificar o revocar las conclusiones del grupo especial en un período que no debe exceder los 90 días.

El fallo deberá ser adoptado automáticamente a menos que los Miembros de la OMC decidan por unanimidad no hacerlo. La parte interesada deberá informar acerca de las medidas que dispondrá para la aplicación de las recomendaciones adoptadas y el OSD vigilará regularmente su cumplimiento hasta que se resuelva el asunto. En caso que no sea posible cumplir inmediatamente las recomendaciones se dará al miembro afectado un “plazo prudencial” para hacerlo. Si superado ese plazo no se llevan a cabo los cambios requeridos tendrá que negociar con el país demandante una compensación mutuamente aceptable. Si esto no se logra después de los 20 días de vencido el “plazo prudencial” la parte reclamante podrá pedir al OSD la autorización para imponer sanciones comerciales limitadas a la otra parte, que deberán ser en lo posible en el mismo sector en que haya surgido la controversia.

El objetivo de este procedimiento para superar las diferencias que surjan entre los miembros de la Organización es aumentar la transparencia, haciendo que las controversias se diriman dentro del ámbito de la OMC y no a través de recursos informales que en el pasado daban lugar a sanciones unilaterales que atentaban contra la credibilidad de los acuerdos.

Los resultados de la implementación de este mecanismo pueden considerarse exitosos: se han hecho más de 226 consultas desde 1995, de las cuales cerca de las dos terceras partes han sido reclamos contra países desarrollados y

la otra tercera parte contra países en desarrollo. Los Estados Unidos han presentado el mayor número de casos, seguidos de cerca por la Unión Europea. Paradójicamente, son los mismos Estados Unidos y la Unión Europea quienes han hecho frente al mayor número de acusaciones. La mayor parte de los casos se ha logrado resolver sin necesidad de intervención de grupos especiales y se han logrado resultados alentadores. Efectivamente, los Estados Unidos, por ejemplo, han modificado sus normas petroleras que, según la OMC, perjudicaban a los productos venezolanos y ha dejado sin efecto las restricciones de ropa interior costarricense. También Japón ha establecido cambios en sus impuestos discriminatorios sobre alcoholes a partir de un pedido de la Organización y la Unión Europea ha debido soportar sanciones por 191 millones de dólares por parte de Estados Unidos por las penalizaciones impuestas por la OMC como condena a los reglamentos de importación de banana de la Unión Europea que favorecían a los productores de las ex colonias en el Caribe en perjuicio de los de América Latina y de las compañías de comercialización de Estados Unidos¹.

3- EL ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS Y ARGENTINA

A continuación se describen las diferencias donde se efectúan reclamos a nuestro país, por entender los países reclamantes que se violan los acuerdos firmados en el ámbito de la OMC, y los casos en los que Argentina ha actuado como demandante².

Hay tres conflictos que poco después de iniciada la diferencia han quedado **en suspenso**, es decir que sin completarse toda la operatoria prevista por el OSD ya no se efectúan operaciones ni se elaboran informes, y son los siguientes:

El primero de ellos se relaciona con las *medidas antidumping definitivas aplicadas a las importaciones de brocas (clavos) procedentes de Italia*, reclamación presentada por la Comunidad Europea. Esta diferencia, de fecha 14 de enero de 1998, se refiere a las medidas antidumping definitivas supuestamente impuestas por la Argentina a las importaciones de brocas italianas. La investigación de la situación que condujo a la imposición de esas medidas se había iniciado supuestamente el 21 de febrero de 1997. La CE alega que la investigación realizada por la Argentina ha excedido de los 18 meses, por lo que se ha infringido el artículo 1 del Acuerdo Antidumping.

1 Este conflicto finalizó en abril del 2001, cuando los Estados Unidos deciden suspender las sanciones contra la promesa de levantamiento de los reglamentos por parte de la Unión Europea.

2 La información que continúa fue obtenida en la página de Internet de la Organización Mundial del Comercio (www.wto.org) consultada el 4 de junio del 2001.

El segundo es la reclamación presentada por la Comunidad Europea sobre las *medidas que afectan a los textiles y las prendas de vestir*. Esta solicitud de celebración de consultas, fechada el 17 de abril de 1997, se refiere a una gama de derechos específicos sobre los textiles y el vestido de los que se alega que han dado lugar a un aumento de los derechos y han tenido como consecuencia la aplicación de aranceles superiores al tipo consolidado del 35% establecido por la Argentina. El 10 de septiembre de 1997 la CE pidió que se estableciese un grupo especial pero el mismo no terminó formalmente sus sesiones porque como resultado de la confirmación por parte de Argentina del informe del Órgano Permanente de Apelación en una reclamación similar efectuada por Estados Unidos (ver más adelante), la Comunidad Económica dejó sin efecto el pedido.

El tercer y último conflicto en suspenso se refiere a los *derechos compensatorios sobre las importaciones de gluten de trigo procedentes de la Comunidad Europea* y se basa nuevamente en una reclamación presentada por la Comunidad Europea. En esta diferencia, planteada el 23 de septiembre de 1998 la Comunidad afirma que la Argentina impuso un derecho compensatorio sobre las importaciones de gluten de trigo de procedencia comunitaria con efecto a partir del 23 de julio de 1998. Como la investigación a la que dio lugar la imposición de esos derechos se había iniciado el 23 de octubre de 1996, la CE sostiene que la investigación duró más de 18 meses, contrariamente a lo previsto en el párrafo 11 del artículo 11 del Acuerdo sobre Subvenciones. La CE alega también una violación del artículo 10 del mismo Acuerdo.

Los casos de denuncias más recientes en los que se está trabajando para lograr un acuerdo o solución son los siguientes:

a) Un importante conflicto es el presentado por la denuncia de Estados Unidos acerca de la *protección mediante patente de los productos farmacéuticos y protección de los datos de pruebas relativos a los productos químicos para la agricultura*.

Esta diferencia, de fecha 6 de mayo de 1999, está basada en dos acusaciones contra Argentina:

Primero, según Estados Unidos, la legislación argentina vigente no prevé la protección mediante patente de productos para las invenciones en la esfera de los productos farmacéuticos por lo tanto no se respetaría la prohibición para los países miembros de la OMC a autorizar a terceros a comercializar productos que sean objeto de derechos exclusivos de comercialización sin el consentimiento del titular de los derechos.

La segunda acusación se refiere al hecho que hasta agosto de 1998 la Argentina otorgaba un período de protección de 10 años de duración contra todo uso comercial desleal de los datos de prueba relativos a los productos químicos para la agricultura. Pero en 1998 se revocan los reglamentos que sostenían este período de protección y no se otorga una protección eficaz para esos datos contra usos comerciales desleales. La inclusión de los agroquímicos en la demanda

aumenta las posibilidades de éxito de Washington debido a disposiciones muy laxas del SENASA que disminuyeron la protección de los mismos.

b) Otra denuncia muy vinculada con la anterior es la efectuada por los Estados Unidos referida a determinadas *medidas relativas a la protección de patentes y de los datos de prueba*, realizada el 30 de mayo del 2000. Estados Unidos considera que la Argentina no otorgó derechos exclusivos a ciertas tecnologías ni protegió información confidencial de prueba entregada por aquél país como requisito para la aprobación de la comercialización de productos farmacéuticos o de productos químicos agrícolas. Estados Unidos además declara que la ley de patentes argentina adolece de fallas como la de excluir indebidamente de la patentabilidad a algunas materias, no prever la adopción de medidas provisionales rápidas y eficaces para impedir las infracciones de los derechos de patente, etc. Consideran por lo tanto que los regímenes jurídicos del Argentina que regulan la protección de las patentes y los datos son incompatibles con las obligaciones de Argentina sobre los ADPIC.

c) Otro caso es el que se refiere a las *medidas antidumping sobre las importaciones de cartón procedente de Alemania y baldosas de cerámicas originarias de Italia*, reclamación que fue efectuada por la Comunidad Europea el 26 de enero del 2000. Las medidas mencionadas fueron impuestas por Argentina en 1999 y son calificadas por la Comunidad como incompatibles con el Acuerdo Antidumping firmado en el ámbito de la OMC. El 14 de septiembre del 2000 se solicita la creación de un Grupo Especial que finalmente se conforma pero sobre la base de una reclamación más limitada que se refería únicamente a las medidas aplicadas a las importaciones de baldosas de cerámicas procedentes de Italia. Los Estados Unidos, Japón y Turquía se reservaron sus derechos como terceros.

Finalmente, los casos en que el Órgano de Solución de Diferencias ha adoptado el informe elaborado por los Grupos Especiales o por el Órgano Permanente de Apelación se detallan a continuación:

a) El conflicto referido a *las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos, reclamación de los Estados Unidos*. Esta solicitud de fecha 4 de octubre de 1996, se refiere a la aplicación por la Argentina de una tasa de estadística ad valorem del 3% a todas las importaciones. El 9 de enero de 1997, los Estados Unidos pidieron que se estableciese un grupo especial y se dio lugar a este pedido. La CE y la India se reservaron sus derechos como terceros en la diferencia.

El Grupo Especial concluyó que los derechos específicos mínimos aplicados por la Argentina a los textiles y el vestido eran incompatibles con las prescripciones del artículo II del GATT y que la tasa de estadística aplicada por la Argentina a las importaciones daba lugar a la percepción de cargas que exceden los costos de los servicios prestados y además constituían una medida de carácter fiscal. El 21 de enero de 1998, la Argentina notificó su propósito de apelar pero el Órgano de Apelación confirmó, con algunas modificaciones, las constataciones y conclusiones del Grupo Especial.

Cumpliendo con lo acordado el 9 de mayo de 1999 entró en vigor el decreto 108/99 que establece que ninguna operación de importación sujeta a la tasa de estadística estará gravada en una cuantía superior a las acordadas entre Argentina y los Estados Unidos (una tasa de estadística del 0,5% y un límite máximo del 35 % para los derechos específicos aplicables a los textiles y el vestido).

b) El conflicto que se relaciona con las *medidas que afectan a la exportación de pieles de bovino y a la importación de cueros acabados*. También esta reclamación fue presentada por la Comunidad Europea el 24 de diciembre de 1998 y se alega que la prohibición “de facto” de las exportaciones de pieles de bovino en bruto y semicurtidas (que se aplica en parte al amparo de la autorización concedida por las autoridades argentinas a la Cámara Argentina de la Industria del Curtido para participar en los procedimientos aduaneros de control de las pieles previamente a su exportación) infringe el párrafo 1 del artículo XI del GATT (que impide “de jure” las prohibiciones a la exportación y las medidas de efecto equivalente); y el apartado a) del párrafo 3 del artículo X del GATT (que imponen la obligación de aplicar de manera uniforme e imparcial las leyes y reglamentos) en la medida en que el personal nombrado por la Cámara Argentina de la Industria del Curtido está autorizado a prestar asistencia a las autoridades aduaneras. Las CE sostienen asimismo que el impuesto sobre el valor añadido adicional del 9% aplicado a los productos importados en la Argentina y el adelanto del impuesto a las ganancias del 3% basado en el precio de las mercancías importadas que se aplica a los agentes cuando importan mercancías en la Argentina infringen el párrafo 2 del artículo III del GATT (que prohíbe la discriminación fiscal de los productos extranjeros cuando éstos y los productos nacionales son similares, directamente competidores o sustituibles entre sí). Se ha constituido un Grupo Especial que distribuyó su informe el 19 de diciembre del 2000 y en el cual se declaran que las resoluciones de la Aduana Argentina son incompatibles con las obligaciones que Argentina ha asumido en el ámbito de la OMC. En su reunión del 16 de febrero del 2001 el Órgano de Solución de Diferencias adoptó el informe del Grupo Especial.

c) La controversia acerca de las importaciones de *calzado*, diferencia planteada por la Comunidad Europea. En 1997 el gobierno argentino, cediendo ante las presiones de los industriales locales vinculados a la industria del calzado, dicta una cláusula de salvaguardia a las importaciones de calzado desde los países fuera de la zona del MERCOSUR. La situación se agravó cuando en noviembre de 1998 se suma al impuesto inicial la aplicación de cupos para la importación.

Esta situación causó la denuncia de octubre de 1998 por parte de la Comunidad Europea quien pidió que se constituyera un Grupo Especial. Brasil, Indonesia, Paraguay y Uruguay se reservaron los derechos como terceros en la diferencia.

El Grupo Especial constató que las medidas de Argentina eran incompatibles con los artículos 2 y 4 del Acuerdo de Salvaguardia, ya que no se proporciona ningún fundamento jurídico para la aplicación de medidas de salvaguardias ni de cualquier otra medida de protección de mercado. Argentina apeló el fallo pero el Órgano Permanente de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial.

El OSD adoptó el informe del Órgano de Apelación el 12 de enero del 2000 y un mes después Argentina informó que estaba estudiando las formas para aplicar las recomendaciones.

Por su parte Argentina actuó como país demandante en cuatro ocasiones desde que el Órgano de Solución de Diferencias inició su actuación en 1995: una denuncia contra los Estados Unidos, otra contra Hungría, en forma conjunta con Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Tailandia y Estados Unidos, y en dos oportunidades la demanda presentada fue contra Chile.

Siguiendo un orden cronológico, la primera de las denuncias fue la presentada el 27 de marzo de 1996 que acusa a Hungría de subvencionar la exportación de productos agropecuarios sin respetar el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. El Grupo Especial inició la investigación pero el 30 de julio de 1997 Australia en nombre de todos los reclamantes le notificó que las partes en la diferencia habían alcanzado una solución mutuamente convenida por la que Hungría debía solicitar una exención de algunas de las obligaciones contraídas en la OMC. En la actualidad, se está tramitando esta exención por lo que el reclamo no se ha retirado formalmente.

La segunda denuncia, con fecha del 19 de diciembre de 1997, tiene como demandado a Estados Unidos y se refiere al contingente arancelario impuesto para las importaciones de maní, que según Argentina viola los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay.

Las dos últimas demandas que Argentina efectuó en el OSD tiene como demandado a Chile y la primera se realizó el 12 de enero del 2001 y se refiere a las medidas de salvaguardia especial aplicadas por aquél país a las mezclas de aceites comestibles. Las mismas consisten en una sobretasa arancelaria ad valorem del 48% a las importaciones de esos productos y según Argentina no se llevaron a cabo las consultas previas previstas por el Acuerdo de Salvaguardias y se cometieron otros errores de aplicación. La siguiente denuncia contra Chile alude al sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas, con fecha del 5 de octubre del 2000. En enero del presente año Argentina solicita el establecimiento de un grupo especial que aún no se constituyó.

El rol que Argentina ha ejercido en el OSD ha dejado en evidencia algunas carencias estructurales que deben ser resueltas para lograr una mejor inserción comercial en el escenario global. Como se ha visto, en ninguna de las demandas que ha debido afrontar ha salido victoriosa y el accionar del país como demandante ha sido prácticamente nulo hasta el presente año. Estas falencias ponen en muestra la ausencia de un cuerpo de negociadores profesionales y la falta de recursos humanos necesarios para afrontar los pactos y la defensa, agravado por el bajo grado de articulación que se da con el sector privado antes y durante el

proceso de negociación. Se hace indispensable además otorgar mayor transparencia a la gestión de los organismos gubernamentales, por ejemplo la Comisión Nacional de Comercio Exterior, que verifican la existencia de daño a la producción local, las solicitudes de salvaguardia, etc.

4- LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO Y EL MERCOSUR

Vimos al inicio de este trabajo como Argentina se unió a la tendencia a la globalización en comercio internacional a fines de la década del '80 y principios de la del '90. Como parte de esta postura confirmada al integrarse plenamente a la OMC se encuentra la participación en el regionalismo abierto al colaborar con la creación del MERCOSUR. Pero estos dos conceptos – regionalismo y multilateralismo – pueden complementarse o ser antagónicos según los casos y las posturas adoptadas por los Estados en cuestión.

Además de estos aspectos también debe considerarse la existencia simultánea de órganos de solución de controversias regionales y multilaterales (el Tribunal Arbitral dentro del MERCOSUR y el Órgano de Solución de Diferencias en el ámbito de la OMC) de cuyo accionar surge una jurisprudencia que tiene influencias para los participantes directos de la disputa y para los demás Estados (BERCÚN, 1999).

Todos los Estados Partes del MERCOSUR también lo son de la OMC debiendo por lo tanto compatibilizar sus normativas comerciales con los principios que ha asumido la Organización. Para este propósito, dentro de la estructura institucional del MERCOSUR se creó un grupo ad Hoc que dependía directamente del Grupo Mercado Común, denominado "MERCOSUR - OMC" que fuera reemplazado posteriormente en 1995 por el "Grupo Ad Hoc de Relacionamiento Externo" que incluye también al desaparecido "Grupo Ad Hoc MERCOSUR Aladi". El Mercado Común del Sur fue firmado bajo la forma jurídica de los Acuerdos de Alcance Parcial de ALADI, y a su vez estos últimos se adecuaban a las excepciones de la *cláusula de la nación más favorecida* convenidos en la Ronda Tokio del GATT (ACUÑA, 1997).

Además, para la representación del MERCOSUR ante la OMC se creó en la esfera del Comité de Acuerdos Regionales un grupo especial que tiene como función el análisis de la compatibilidad del acuerdo de integración con respecto a los acuerdos multilaterales del organismo regulador del comercio. Este grupo se ha reunido por primera vez los días 10 y 11 de Octubre de 1995 en Ginebra y posteriormente se han realizado sucesivas reuniones (septiembre 1996 y mayo 1997) donde se analiza la consistencia legal de los acuerdos del MERCOSUR con las normas internacionales de la OMC.

También se está analizando el impacto de la formación del MERCOSUR sobre el comercio extra regional. Aquí las diferencias aparecen cuando se intenta periodizar la información, estipular los años que abarcará el estudio y la nomenclatura que se utilizará.

Aparece como paradójico de frente a estos esfuerzos de coordinación regional el hecho que los conflictos entre los Estados Miembros del MERCOSUR también han debido ser llevados al ámbito de la OMC, en la imposibilidad de resolverlos con mecanismos propios de solución de controversias comerciales.

Es así que cuando en agosto de 1999 la Secretaría de Industria en Argentina dispuso limitar por el término de tres años el ingreso de tejidos de algodón proveniente de Brasil, China y Pakistán, argumentando que el incremento de las importaciones desde esos orígenes producía un daño a la industria nacional, Brasil deja de lado la posibilidad de apelar al Tribunal Arbitral del MERCOSUR y lleva la problemática de los textiles al ámbito de la OMC.

Inicialmente, en octubre de 1999 Brasil recurre al Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) para que éste procediera a un examen de las políticas aplicadas por Argentina. Por una decisión del OST Argentina tendría que suspender las salvaguardas que impuso debido a que no son compatibles con las normas de la OMC. Pero en noviembre del mismo año Argentina declara que se considera en la imposibilidad de ajustarse a las recomendaciones.

En consecuencia Brasil solicita en febrero del 2000 el establecimiento de un Grupo Especial al OSD. La Comunidad Europea, Pakistán y Paraguay reservan sus derechos como terceros.

Finalmente, en junio del 2000 las partes notificaron la Órgano de Solución de Diferencias una solución mutuamente convenida a esta diferencia.

5- CONCLUSIONES

La OMC, heredera del GATT, ha tomado forma en el escenario internacional como la primera institución internacional con real poder supranacional de arbitraje que puede compatibilizar los intereses contradictorios de las naciones .

En sus primeros años de funcionamiento, el procedimiento de resolución de diferencias comerciales estipulado por la Organización Mundial del Comercio ha generado gran confianza entre los países firmantes, dando mayor solvencia al sistema internacional de defensa del libre comercio. La aplicación de las modificaciones señaladas por el Órgano de Solución de Diferencias por parte de los países llamados a justificar trabas y limitaciones al intercambio, ha sido alta y positiva.

La principal fuerza de estos mecanismos es la imposibilidad de los Estados firmantes de imponer un veto a las decisiones que los afecten negativamente. Por este motivo y por sus buenos resultados, el organismo ha ganado un fuerte entusiasmo internacional. Pero aun no puede considerarse victoriosos sobre las fuerzas que, respondiendo a intereses unilaterales, intentan limitar el libre comercio a través de proteccionismos disfrazados de medidas defensivas. Los pocos casos de incumplimiento³, por provenir de actores trascendentales en el ám-

3 La UE se niega a eliminar la prohibición de las importaciones de carne vacuna norteamericana tratada con hormonas, Canadá no acepta rescindir las restricciones a las revistas extranjeras y difícilmente Estados Unidos acepte el veredicto de la OMC contra su prohibición de los camarones procedentes de países que empleen redes susceptibles de atrapar tortugas.

bito internacional, hacen que esta creciente credibilidad del sistema se encuentre amenazada. Serán determinantes las próximas decisiones acerca de los procedimientos relacionados con la capacidad de la OMC para estipular las competencias nacionales de jurisdicción arbitral que obliguen a cumplir las leyes, teniendo en cuenta que los Estados Unidos y la Unión Europea no están de acuerdo en concederle esta capacidad.

Por otro lado, se origina una nueva desigualdad entre el Norte y el Sur provocada por la alta complejidad de las negociaciones y arbitrajes que exigen muchas veces conocimientos jurídicos financieros que no están al alcance de todos los Estados.

Para el caso argentino, el deficiente accionar del país en el OSD y la fallas en la gestión de los organismos encargados del proceso de negociación dentro del mismo, obligan a pensar en alternativas como la utilización más asidua de declaraciones conjuntas ya sea con el MERCOSUR o con el Grupo CAIRNS con el que se comparten los mismos objetivos de política comercial.

Las próximas negociaciones de noviembre del 2001 en Qatar, luego de la fallida Conferencia Ministerial de Seattle que debía iniciar la Ronda del Milenio, serán decisivas para evaluar el funcionamiento de la OMC que se proyectará sobre el Órgano de Solución de Diferencias. Argentina tiene negociaciones abiertas con diversos interlocutores como la Unión Europea, el ALCA y la profundización del MERCOSUR. Es de esperar que tanto flancos simultáneos no debiliten su presencia en el orden multilateral y que con su rol en la OMC defiendan sus metas de liberalización del comercio mundial.

BIBLIOGRAFÍA

ABLIN, Eduardo (2000) "La política comercial argentina: evolución reciente y limitaciones de los instrumentos futuros" en *Boletín Informativo Techint* n° 304, octubre-diciembre de 2000.

ACUÑA, Edgardo (1997) "MERCOSUR: Entre el regionalismo y el continentalismo" en *Revista del Instituto de Relaciones Internacionales*, N°1, Septiembre de 1997, Universidad Nacional de La Plata.

BERCÚN, Horacio (1999) "Los conflictos comerciales frente a la globalización: un dilema a resolver" en *Buenos Aires Económico*, 24 de octubre de 1999.

FUKASE, Emiko (2001) *Free Trade Area Membership as a Sleeping Stone to Development*, Ed. Banco Mundial, World Bank Publication.

HOEKMAN, Bernard y HOLMES, Peter (1999) *Competition policy, developing countries, and the World Trade Organization*, World Bank PR Working Papers n° 2211, 25 págs., Washington.

LANÚS, Juan Archibaldo (1996) *Un mundo sin orillas. Nación, Estado y Globalización*, Emecé Editores, Buenos Aires.

LUCANGELLI, Jorge (1998) *La integración de Argentina en el MERCOSUR, Revisión de antecedentes y evaluación del desarrollo y perspectivas del acuerdo regional*, Estudio n° 26, CECE, Buenos Aires.

MAKUC, Adrián y ABLIN, Eduardo (1994) *La política comercial argentina luego de la Ronda Uruguay*, Segundo Premio del Concurso del Centro Economía Internacional y la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.

Organización Mundial del Comercio (1995) *Publicación de la División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación*.

TRAPAGA DELFIN, Y (2000) "La nueva ronda de negociaciones de la OMC" en *Revista Comercio Exterior*, págs. 988-996, México.

TUSSIE, Diana y VASQUEZ, Patricia (1996) *La Organización Mundial del Comercio: una evaluación de sus primeros dos años de funcionamiento con miras a su reunión en Singapur*, FLACSO, Documento de Investigación n° 206.

UNCTAD (2000) *Informes sobre el comercio y el desarrollo 2000*, Editorial ONU.

CAPITULO XIV

El compromiso argentino en el establecimiento de la Corte Penal Internacional

Lidia Gatti

En el año 1998, ciertamente como uno de los efectos positivos de la globalización, pero particularmente posible en el contexto de la posguerra fría, se crea la Corte Penal Internacional que, según el art. 1 de su Estatuto “será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional ... y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales”.

Se la ha denominado el eslabón que faltaba al sistema jurídico internacional¹. Por una parte, el órgano judicial de Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia de la Haya sólo es competente para resolver controversias entre Estados.

Por otra parte, en lo que respecta al individuo, si bien se reconoce que la existencia de los denominados *delicta juris gentium* - las violaciones más graves y atroces de los derechos humanos - lo obligarían internacionalmente, hasta ahora, salvo casos excepcionales², el derecho internacional se ha limitado a tipificar las transgresiones por medio de tratados internacionales, siendo el derecho interno el que, a través de órganos y procedimientos estatales, determina las consecuencias penales para el individuo por la comisión de un delito internacional (DIEZ DE VELASCO, 1997: 252).

Además, a partir del caso Pinochet se plantea con mayor fuerza en la doctrina y en la jurisprudencia, al menos en lo que hace a ciertas violaciones de los derechos humanos, la posibilidad de que un juez nacional invoque el *principio de*

1 “...the missing link in the international legal system.”, www.un.org/icc/index.htm, consulta realizada el 31/03/01.

2 Los Tribunales de Tokio y Nuremberg, y los Tribunales Internacionales ad hoc para la ex Yugoslavia y Rwanda.

jurisdicción universal para juzgar a un individuo extranjero³. Este principio es reconocido expresamente por el derecho convencional relativamente reciente, como la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura -1985-, y la Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas -1994-, y en algunos casos por el derecho consuetudinario - piratería, trata de esclavos (FAÜNDES LEDESMA, 1999:116-117).

Pero, en todo caso son los Estados los que se comprometen a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y es a los sistemas jurídicos nacionales a quienes corresponde investigar, juzgar y castigar a los culpables. Así es que, dependiendo de la acción estatal, violaciones atroces a los derechos humanos han quedado impunes.

En este sentido, la creación de la Corte Penal Internacional viene a llenar un vacío. El Estatuto de Roma representa la afirmación de un derecho penal internacional, cada vez más reclamado por el sentimiento jurídico de lo individuos y los pueblos ante las atrocidades que en este siglo mancharon a la humanidad (VASALLI, 1999:10-11).

La posibilidad de que aproximadamente en el año 2002 entre en vigor el estatuto de una corte permanente, más de 50 años después que se establecieron los primeros tribunales para juzgar crímenes internacionales, se debe a que, indudablemente, el contexto internacional ha cambiado en forma considerable. El Estado, otrora único e indiscutido actor de las relaciones internacionales, ve cuestionado su poder soberano por una multiplicidad de organizaciones intergubernamentales, ONGs y por el desarrollo de un Derecho Internacional que los mismos Estados han contribuido a crear en un proceso de cooperación cada vez más fuerte y abarcativo. Esta cooperación entraña, según Hurrell, “cada vez más, la creación de reglas que afectan profundamente las estructuras internas y la organización de los Estados” (HURRELL, 1992:660). Específicamente en el tema que nos ocupa, esto significa sacrificar el *principio territorial* de aplicación de la ley penal por el *principio de complementariedad* consagrado en el Estatuto de la Corte.

Además, la sociedad internacional también ha evolucionado en el sentido de que la globalización de las comunicaciones ha unido a las naciones y a los pueblos en torno a una conciencia, aspiraciones y una mayor solidaridad contra la injusticia (BOUTROS-GHALI, 1995:48).

3 Un tribunal de Bélgica, en una decisión sin precedentes, condenó, a principios de junio de 2001, a cuatro rwandeses - dos religiosas, un industrial y un profesor universitario - juzgados en Bruselas por haber cometido crimen de genocidio durante la guerra civil que asoló Rwanda en 1994. La sentencia del tribunal se fundamentó en una ley sancionada en el año 1993, y ampliada en 1999, que reconoce el principio de jurisdicción universal para los tribunales belgas, permitiendo abrir un proceso, independientemente de dónde hayan sucedido los hechos y de la nacionalidad de los acusados y de las víctimas. Un tribunal de Bélgica condena a las monjas rwandesas por genocidio, en diario “*El País*”, Madrid, 9 de junio de 2001.

La decisión tomada en la “Conferencia de Roma”, de la que participaron 160 Estados, organizaciones intergubernamentales, otras entidades internacionales, y una importante cantidad de ONGs, implica el reconocimiento de que hay crímenes que turban profundamente la conciencia humana, y que sus responsables deben ser juzgados por la comunidad internacional en su conjunto y no solamente por un sistema nacional determinado. Así, en caso de que los sistemas judiciales nacionales no satisfagan ciertos parámetros mínimos para su investigación y procesamiento, deben ser retirados de dicha órbita, para pasar a la órbita internacional (FERNÁNDEZ, 2000:89).

Apuntando a este mismo objetivo, y reafirmando la convicción de que la justicia es una condición necesaria para la paz, la “Declaración del Milenio” de Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 13 de setiembre de 2000, en el punto relativo a “la paz, la seguridad y el desarme”, pide “a todos los Estados que consideren la posibilidad de suscribir y ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”.⁴

ANTECEDENTES

Realizada esta somera presentación, se estructurará el trabajo tomando en cuenta, en primer lugar, los aspectos más salientes del proceso que condujo a las instauración de la Corte Penal Internacional. En segundo lugar, se centrará la atención sobre sus rasgos normativos sustanciales, que la diferencian de los demás tribunales internacionales constituidos hasta la fecha para, finalmente, considerar la posición de nuestro país frente a la creación de este nuevo sujeto de Derecho Internacional.

La idea de implementar una jurisdicción penal internacional según Jiménez de Asúa reconoce antecedentes ya en la Edad Media (JIMÉNEZ DE ASÚA, 1950:953). No obstante, hasta la firma del Estatuto de Roma, la comunidad internacional no había logrado avanzar hacia la implementación efectiva de un tribunal de este tipo.

Se podría señalar como un importante antecedente la iniciativa del Barón Descamps al proponer en 1920, al “Comité de Juristas” encargado de elaborar el anteproyecto del Estatuto del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, la creación de una corte para juzgar todos los crímenes contra el derecho de gentes. Pero la Asamblea de la Sociedad de las Naciones estimó que establecer una jurisdicción de ese tipo era todavía prematuro. No obstante, el proyecto fue recogido y perfeccionado por grupos de científicos privados - International Law Association, la Unión Interparlamentaria y la Asociación Internacional de Derecho Penal (JIMÉNEZ DE ASÚA, 1950:954).

4 “Declaración del Milenio”, en Revista “*Relaciones Internacionales*”, La Plata, junio-noviembre 2000, N° 19, Instituto de Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata, p. 239.

En algunos tratados sobre derechos humanos se realizaron también propuestas sobre la creación de jurisdicciones penales internacionales, para entender sobre crímenes específicos, pero sin llegar a concretarse ninguna de ellas.⁵

Pero sin dudas, el principal antecedente lo constituyen los Tribunales Internacionales de Nuremberg y de Tokio creados por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial para juzgar a criminales de guerra nazis y japoneses, respectivamente, y los Tribunales ad hoc para la ex-Yugoslavia y Rwanda, creados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de la Organización, en su carácter de responsable primordial por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.⁶

Estos tribunales son antecesores de la Corte en su carácter internacional, vale decir, en que no son tribunales nacionales que juzgan a sus súbditos por la comisión de crímenes internacionales, pero difieren de la misma, fundamentalmente, por su origen y por el carácter limitado de sus jurisdicciones, temporaria y geográficamente.

En cuanto a los orígenes Corte Penal Internacional en sí, debemos indicar que la misma se comenzó a gestar en el seno de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, tres años después de la Segunda Guerra Mundial, a pedido de la Asamblea General⁷, y en forma paralela con una iniciativa comple-

5 La Convención de Ginebra para la prevención y represión del terrorismo, de 1937, que nunca entró en vigor; la Convención de Nueva York sobre la prevención y sanción del crimen de genocidio, de 1948; y la Convención para la supresión y prevención del crimen del apartheid, de 1973.

6 El Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia fue creado por Resolución 808 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad en fecha 22 de febrero de 1993; el Tribunal Internacional para Rwanda fue a su vez creado por Resolución 955 del Consejo de Seguridad, adoptada por 13 votos a favor (entre ellos el de Argentina, miembro no permanente del Consejo durante el período 1994-1995), 1 voto en contra (Rwanda) y 1 abstención (China), en fecha 8 de noviembre de 1994. Si bien la creación del Tribunal había sido solicitada por el propio gobierno rwandés al Consejo de Seguridad, este país se opuso a la Resolución en el momento de la votación por considerar, entre otras razones, que la limitación temporal de la jurisdicción del Tribunal dejaría exentos de proceso a algunos instigadores que habían comenzado a actuar antes de 1994 (CONSIGLI, J. y VALLADARES, G., 1998:71). Además de estos dos Tribunales ad hoc, se contempla en Naciones Unidas la posibilidad de creación de un Tribunal para Camboya que juzgará a los ex dirigentes del grupo Khmer Rouge por genocidio. Un tribunal internacional juzgará a los líderes del Khmer Rouge, en diario *"La Nación"*, Buenos Aires, 16 de enero de 2001.

7 Mediante la Resolución 260 B(III) en 1948, la Asamblea invitó a la Comisión a estudiar la conveniencia y oportunidad de establecer un órgano judicial para juzgar a personas acusadas de haber cometido genocidio. Concluyendo la Comisión de Derecho Internacional en sentido favorable, la Asamblea General creó un Comité, que presentó un proyecto de Estatuto en 1951, revisado en 1953.

mentaria, cual es la elaboración de un Proyecto de Código sobre los crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.⁸

Pero el tratamiento de ambas iniciativas se vio postergado debido a las dificultades para lograr un acuerdo sobre la definición de agresión, que fue recién adoptada el 14 de diciembre de 1974 por Resolución 3314 (XXIX).

Así, las mismas se sumieron en un período de letargo, tal vez por las prioridades impuestas por la guerra fría, hasta que en 1981 se decide retomar el Proyecto de Código⁹, y en 1991 incorporar al tratamiento del mismo, en forma coordinada, las consideraciones sobre el establecimiento de una jurisdicción penal internacional para juzgar esos crímenes.¹⁰

Se fue avanzando entonces, progresiva y paralelamente, en estos dos proyectos que, evidentemente, van a coincidir en cierta manera tanto en los principios básicos de derecho penal que los inspiran, como en el ámbito de aplicación por razón de la materia, los *delicta juris gentium*.

El resultado de este trabajo fue la presentación, por parte de la Comisión de Derecho Internacional, en 1994, del Proyecto de Estatuto para la Corte Penal Internacional, y en 1996 la adopción del texto final del Proyecto de Código sobre crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad.¹¹

En 1994 comenzó, entonces, el duro proceso de discusión para la preparación y establecimiento de la Corte, en el que debieron compatibilizarse posiciones verdaderamente antagónicas de los distintos Estados, particularmente en lo relativo a la jurisdicción e independencia del organismo, y que culminó en Roma, en julio de 1998, con la firma del Estatuto.

8 Poco después de finalizados los juicios de Nuremberg, la Asamblea General otorgó a la Comisión de Derecho Internacional, en 1947, por Resolución 177(II) el mandato de formular los principios de derecho internacional reconocidos por la Carta del Tribunal y por el Juicio de Nuremberg, y de preparar un Proyecto de Código sobre ofensas contra la paz y la seguridad de la humanidad, en base a los principios antes mencionados. Los textos de los denominados Principios de Nuremberg y del Proyecto de Código fueron presentados por la Comisión de Derecho Internacional a la Asamblea General en 1950 y 1954, respectivamente. www.un.org/law/ilc/texts/nurnberg.htm, consulta realizada el 15/05/01.

9 Por Resolución 36/106 de la Asamblea General.

10 De acuerdo al mandato otorgado por la Asamblea General a la Comisión de Derecho Internacional por Resolución 45/41 del 28 de noviembre de 1990 - inspirada a su vez en el proyecto de los Estados del Caribe y de América Latina del año 1989, para el establecimiento de una jurisdicción internacional para la represión del tráfico internacional de estupefacientes.

11 El Proyecto de Código, en su primera lectura, en 1991, comprendía la tipificación de 12 crímenes, pero progresivamente se fue reduciendo considerablemente el alcance del mismo ante las dificultades para lograr consenso en torno a algunas definiciones. En este sentido, la misma Comisión de Derecho Internacional afirma que sacrificó la amplitud del ámbito de aplicación en razón de la materia en el interés de adoptar un Código, aclarando que la inclusión de determinados crímenes no afecta el status de otros crímenes internacionales, y que la adopción del Código (que todavía no se produjo) no excluye un desarrollo posterior de esta importante área del derecho. www.un.org/law/ilc/reports/1999/chap02.htm, consulta realizada el 15/05/01.

Por su parte, el tratamiento del Proyecto de Código se vio en cierta manera relegado, produciéndose un traslado del centro de atención al proyecto procesal. Esto fue debido a los acontecimientos internacionales que derivaron en la creación, por parte del Consejo de Seguridad, de los Tribunales ad hoc para la ex Yugoslavia y Rwanda, que aceleraron las iniciativas para el establecimiento de una corte permanente (MAIER, 1998:6). El trabajo de estos Tribunales ad hoc, particularmente en lo que hace a las reglas de procedimiento y prueba, constituyen un punto de referencia muy valioso para la Corte Penal Internacional; sus representantes participan de la Comisión Preparatoria de la Corte, aportando su ayuda y su experiencia (DEL PONTE, 2000-2001:319).

LA FIRMA DEL ESTATUTO DE ROMA

El 17 de julio de 1998 se aprobó en Roma, en el seno de la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios sobre el Establecimiento de una Corte Penal Internacional, el Estatuto de la Corte Penal Internacional, o Estatuto de Roma, por el voto afirmativo de 120 Estados, 7 votos en contra y 21 abstenciones.¹²

Participaron de la Conferencia 160 Estados, la Autoridad Nacional Palestina, 32 organizaciones intergubernamentales y otras entidades, incluidos los Tri-

12 De los 7 Estados que votaron en contra de la adopción del Estatuto (China, Estados Unidos, Irak, Israel, Libia, Qatar y Yermen), tres manifestaron públicamente la razón de su voto: China por considerar que no es suficiente el poder otorgado a la Sección de Cuestiones Preliminares para controlar la iniciativa del Fiscal, y porque la adopción del Estatuto debería haber sido por consenso, no por votación. Por su parte, los Estados Unidos objetaron el concepto de jurisdicción y su aplicación a Estados no Partes, considerando además que el Estatuto debería reconocer el rol del Consejo de Seguridad en la determinación de un "acto de agresión". Israel cuestionó que se incluyera como "crimen de guerra" la transferencia de población a un territorio ocupado. www.un.org/law/icc/statute/iccq&a.htm, consulta realizada el 07/02/01.

Posteriormente, Estados Unidos e Israel firmaron el Estatuto el 31/12/00. El senador republicano Jesse Helms criticó la "indignante" decisión presidencial, considerando que será anulada por el Congreso del Presidente Bush. Incluso el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld, manifiesta temor de que los soldados norteamericanos sean llevados ante el Tribunal a causa de su comportamiento durante misiones de paz. Se señala que el entonces Presidente Clinton subrayó que al firmar el tratado Estados Unidos se reserva el derecho a seguir participando en los debates acerca de la Corte Penal Internacional, y recomendó a Bush que impulse su reforma antes de solicitar su ratificación al Congreso. La lucha contra los crímenes de lesa humanidad: un paso decisivo, en diario "*La Nación*", Buenos Aires, 16 de enero de 2001.

En cuanto al Estado de Israel, en la declaración presentada en el momento de la firma del tratado, expresa que la cláusula que incluye "el traslado, directa o indirectamente, por la Potencia ocupante de parte de su población civil al territorio que ocupa" como un crimen de guerra ha estado políticamente motivada, y que firma el Estatuto rechazando cualquier intento de que esas provisiones sean interpretadas políticamente, contra Israel o sus ciudadanos. www.un.org/law/icc/statute/status.htm, consulta realizada el 16/05/01.

bunales Penales ad hoc para la ex Yugoslavia y Rwanda, la Comisión de Derecho Internacional, y además 135 ONGs, según consta en el Acta Final de la Conferencia.

El Estatuto entrará en vigor, de acuerdo a lo establecido en su art. 126, después que se deposite en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el sexagésimo instrumento de ratificación, aceptación o adhesión.¹³

La sede de la Corte estará en la ciudad de La Haya, Países Bajos. No obstante, según el art. 3 de su Estatuto, podrá celebrar sesiones en otro lugar, cuando lo considere conveniente.

La Conferencia de Plenipotenciarios creó, por medio de una Resolución anexa al Acta Final de la Conferencia, la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional, que tiene a su cargo la elaboración de propuestas de acuerdos para el establecimiento y la efectiva puesta en marcha de la Corte.¹⁴

En principio participaron de los trabajos de esta Comisión - que continuará en funciones hasta la conclusión de la primera reunión de la Asamblea de los Estados Partes - todos los Estados invitados a la Conferencia, signatarios o no del Estatuto. Pero con posterioridad, por Resolución 55/155 del 12 de diciembre de 2000, la Asamblea General solicitó al Secretario General que convocara además, en calidad de observadores, a representantes de organizaciones intergubernamentales y otras entidades, incluidos los Tribunales Internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda, y de un número importante de ONGs.¹⁵

En cuanto a su composición, la Corte estará integrada por 18 magistrados, quienes desempeñarán sus funciones en cada uno de los distintos órganos: Presidencia, Sección de Cuestiones Preliminares, Sección de Primera Instancia y Sección de Apelaciones, Fiscalía y Secretaría. Entre ellos, la figura de la Fiscalía merece una consideración especial, ya que por su carácter de órgano independiente es considerado fundamental para garantizar la autonomía de la Corte.¹⁶

13 Al 30 de abril de 2001, 139 Estados habían firmado el Estatuto, de los cuales 30 ya lo han ratificado. Argentina firmó el 8 de enero de 1999, promulgó la ley el 8 de enero de 2001 y ratificó el 8 de febrero de 2001. www.un.org/law/icc/statute/status.htm, consulta realizada el 16/05/01.

14 Entre éstos se encuentran las Reglas de Procedimiento y Prueba y los Elementos de los Crímenes, un proyecto de texto sobre el Acuerdo de relación entre la Corte y las Naciones Unidas, y las regulaciones y normas financieras. Asimismo la Comisión deberá elaborar propuestas respecto a la definición de agresión.

15 www.un.org/law/cod/sixth/55/english/55_155e.pdf, consulta realizada el 10/05/01.

16 Este fue uno de los puntos de mayor debate en la Conferencia de Roma ya que algunas delegaciones, opuestas en realidad a la creación de un Corte independiente, consideraron que eran insuficientes los poderes otorgados a la Sección de Cuestiones Preliminares para controlar al Fiscal en el ejercicio de sus facultades de instrucción. En base a este argumento, como ya se mencionara, la República Popular China todavía no firmó el Estatuto.

El Estatuto de Roma, además, hace mención explícita al derecho que aplicará la Corte al dictar sus fallos.¹⁷

Las penas que podrá imponer el tribunal están enumeradas en la Parte VII del Estatuto¹⁸, habiéndose descartado la posibilidad, por parte de la Conferencia Diplomática, de incluir la pena de muerte, que sí fue aplicada por los Tribunales de Nuremberg y Tokio.

Otro punto que vale la pena destacar es que el Estatuto de la Corte prohíbe expresamente en su art. 120 la formulación de reservas. Esta disposición podría ser considerada como uno de los puntos fuertes del tratado, indicativa del interés de los Estados Partes en dar una completa certeza a sus efectos jurídicos, aun sacrificando su universalidad. Se evitan así las ambigüedades y vaguedades del sistema flexible de reservas adoptados por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, con la pretensión de favorecer una participación universal en los tratados multilaterales (BASILICO, 1999;415-418).

COMPETENCIA DE LA CORTE EN RAZÓN DE LA MATERIA Y DE LAS PERSONAS

El núcleo fundamental de los *delicta juris gentium* son las violaciones más graves y atroces de los derechos humanos, ya sea en tiempo de guerra como en tiempo de paz, cometidos en el marco de conflictos armados internacionales.

17 La Corte aplicará, según consta en el art. 21, en primer lugar, el Estatuto, los Elementos de los Crímenes y sus Reglas de Procedimiento y Prueba; en segundo lugar, cuando proceda, los tratados y los principios y normas de derecho internacional aplicables, incluidos los principios establecidos del derecho internacional de los conflictos armados; en su defecto, los principios generales del derecho que la Corte derive de los sistemas jurídicos del mundo, incluido, cuando proceda, el derecho interno de los Estados que normalmente ejercerían jurisdicción sobre el crimen, siempre que los mismos no sean incompatibles con el Estatuto ni con el derecho internacional ni las normas y principios internacionales reconocidos. Asimismo, la Corte podrá basarse en su propia jurisprudencia.

18 Las penas que podrán ser impuestas a las personas declaradas responsables por uno o más de los crímenes de competencia de la Corte son, de acuerdo al art. 77: la reclusión por no más de 30 años; la reclusión a perpetuidad, cuando así lo justifiquen la extrema gravedad del crimen y las circunstancias personales del acusado. La Corte podrá imponer además, multas y decomiso del producto, los bienes y haberes procedentes de dicho crimen. En cuanto a la posibilidad de una reducción de la pena, el art. 110 inc. 3 dispone que la Corte podrá revisar la pena y eventualmente reducirla, sólo cuando el recluso haya cumplido las dos terceras partes de la pena o 25 años de prisión en el caso de cadena perpetua. Por otra parte, el art. 75 establece que la Corte puede ordenar que las personas condenadas otorguen una reparación a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación.

19 Uno de los cambios que se han producido en la comunidad internacional, finalizada la guerra fría, consiste en que muchos de los conflictos actuales se producen más bien dentro de los Estados que entre éstos; guerras de tipo religioso o étnico, y con una inusitada cuota de violencia (BOUTROS-GHALI, 1995:7).

les o internos¹⁹; son delitos capaces de inquietar la conciencia de cualquier individuo medio y están consecuentemente ligados, en cierto modo, a cualquier comunidad territorial (CONFORTI, 1997:270).

La Corte tendrá una competencia bastante reducida, sobre aquellos pocos crímenes internacionales “respecto de los cuales fue posible lograr un común denominador aceptable para los principales sistemas jurídicos, políticos y religiosos del mundo” (FERNÁNDEZ, 2000:87). Estos son, de acuerdo al art. 5 del Estatuto: a) el crimen de genocidio; b) los crímenes de lesa humanidad; c) los crímenes de guerra; y d) el crimen de agresión.²⁰

El **crimen de genocidio** es definido por el art. 6 de acuerdo a la Convención para la prevención y sanción del crimen de genocidio del 9 de diciembre de 1948; los **crímenes de lesa humanidad**, contenidos en el art. 7, consisten en una serie de actos - asesinato, exterminio, esclavitud, tortura, el crimen de apartheid, desaparición forzada de personas, entre otros - que sean cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización; los **crímenes de guerra**, enumerados en el art. 8, fueron tomados en su gran mayoría de los Convenios de Ginebra de 1949 y de los dos Protocolos de Nueva York de 1977, distinguiéndose entre conflictos armados internos e internacionales.

Según señala Rebagliati, el Estatuto constituye una codificación de las normas ya existentes y consagradas en el derecho internacional observándose, particularmente en el caso de los “crímenes de lesa humanidad”, algunos elementos de desarrollo progresivo del derecho, como por ejemplo los casos de desaparición forzada de personas o el embarazo forzado, que recogen los hechos de extrema gravedad que se produjeron en la última década (REBAGLIATI, 1998:30-34).

Esta codificación es la base normativa que permitirá cumplir con el *principio de legalidad, nullum crimen, nulla poena sine lege*, art. 22 y 23 del Estatuto, según el cual nadie puede ser castigado por un hecho que no tuviera condición de delito en el momento de su comisión, ni con pena distinta a la señalada por la ley a tal delito.²¹

La inclusión en el Estatuto del **crimen de agresión** contó, durante la Conferencia Diplomática, con gran apoyo por parte de los Estados y de las ONGs que participaron en la misma. Sin embargo, se tropezó con dificultades técnicas para tipificarlo como delito directamente imputable a individuos, ya que actualmente, y de acuerdo a la definición de la Resolución 3314 de la Asamblea General, sólo es imputable como acto de Estado (REBAGLIATI, 1998:34).

20 Debe señalarse que la Corte no tendrá competencia para entender en estos crímenes cuando se cometan como actos aislados. Con respecto al genocidio, esta limitación se desprende de la propia definición del delito. En cuanto a los crímenes de lesa humanidad y a los crímenes de guerra se hace referencia, respectivamente, a “un ataque generalizado o sistemático” y a que se cometan “en particular como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes” (REBAGLIATI, 1998:33-34).

21 Este principio no fue respetado por los juicios de Nuremberg y Tokio, dado que los acusados fueron juzgados por delitos tipificados con posterioridad a la comisión de los mismos.

En el Estatuto se estipula que el texto final sobre el crimen de agresión, sus elementos y condiciones en que la Corte podrá ejercer su jurisdicción sea incorporado por una disposición emanada de una Conferencia de Revisión a celebrarse, de acuerdo al art. 123, siete años después de su entrada en vigor. Estas provisiones deberán ser compatibles con las disposiciones pertinentes de la Carta de Naciones Unidas.

Además, se contempla la posibilidad que sean incorporados al Estatuto los **crímenes de tráfico de drogas y terrorismo**. En este sentido, la Conferencia de Plenipotenciarios recomendó que la Conferencia de Revisión considere la inclusión es estos crímenes bajo la jurisdicción de la Corte.²²

Por último se podría considerar la disposición transitoria del art. 124, punto débil del Estatuto, que debió ser incorporada cediendo a las presiones de Estados Unidos, Rusia, China y Francia. Este artículo, propuesto por la delegación de Japón, como solución de compromiso, contempla la posibilidad de que un Estado, al hacerse parte en el Estatuto pueda declarar que no acepta la competencia de la Corte sobre crímenes de guerra cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio, durante un período de siete años a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto. Así, la competencia de la Corte por razón de la materia podría verse reducida temporariamente a sólo dos crímenes - genocidio y crímenes contra la humanidad (VA-SALLI; 1999:14).²³

Estas limitaciones hacen que algunos de los representantes de las ONGs que participaron de la Conferencia Diplomática consideren que el Estatuto de Roma dio nacimiento a un “niño tullido”. No obstante, el establecimiento de la Corte significa en sí mismo un avance sustancial hacia el objetivo de acabar con la impunidad, en tanto por lo menos algunos delitos internacionales cometidos por nacionales de algunos Estados podrán ser juzgados y castigados. Además, se erige en un punto de apoyo concreto sobre el cual cimentar los futuros esfuerzos por perfeccionar el sistema.

La jurisdicción de la Corte no es retroactiva sino que se ejercerá respecto de actos cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto, según su art. 11²⁴, respetando así el *principio de irretroactividad de la ley penal*.

22 www.un.org/law/icc/statute/iccq&a.htm, consulta realizada el 07/02/01.

23 Francia, en efecto, ya formuló esta declaración, al ratificar el Estatuto el 9 de junio de 2000. www.un.org/law/icc/statute/status.htm, consulta realizada el 16/05/01. A su vez, Estados Unidos exigía que esta moratoria fuera de 10 años, renovable, y que se extendiera además a los crímenes de lesa humanidad. Nace en Roma el Tribunal Penal Internacional pese a la oposición de Estados Unidos, en diario “*El País*”, Madrid, 18 de julio de 1998.

24 Por esta razón, y si bien en el art. 29 se establece que los crímenes de competencia de la Corte son imprescriptibles, el caso Pinochet, por ejemplo, no podría ser llevado ante la Corte, así como tampoco situaciones como las de la ex Yugoslavia y Rwanda.

El Estatuto establece, en su art. 25, el *principio de responsabilidad penal individual*, razón por la cual sólo podrán ser juzgadas, individualmente, **personas naturales**, mayores de 18 años de edad en el momento de la presunta comisión del crimen. Este es uno de los principios de Nuremberg que, en el art. 27, se ve complementado con el de *improcedencia del cargo oficial* a fin de establecer distinciones en cuanto a la responsabilidad o a la reducción de la pena.

EJERCICIO DE SU COMPETENCIA

La competencia de la Corte, ante una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes a que se refiere el art. 5, podrá ser activada, según el art. 13, por un Estado Parte, por el Consejo de Seguridad actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas²⁵, o de oficio por el Fiscal.

La Corte podrá juzgar los crímenes cometidos en el territorio de un Estado Parte, o bien por nacionales de un Estado Parte. No obstante, se pueden observar dos excepciones a esta regla de principio: a) que cualquier Estado no Parte acepte, por medio de una declaración ad hoc, la jurisdicción de la Corte; y b) que el Consejo de Seguridad active su competencia, en cuyo caso es irrelevante si el Estado implicado es o no Parte del Estatuto o ha prestado su consentimiento ad hoc, ya que las decisiones del Consejo, en virtud del art. 25 de la Carta de Naciones Unidas, son obligatorias para todos los Estados Miembros de la organización universal.

Corresponde remarcar, entonces, que si bien en principio la competencia de la Corte no está basada en un régimen de jurisdicción universal, este sistema se altera completamente cuando es el Consejo de Seguridad quien remite una situación al Fiscal (FERNÁNDEZ, 2000:95).

CARACTERÍSTICAS DE LA CORTE

La Corte, según las provisiones del Estatuto, en su art. 4, es una **persona jurídica internacional**, vale decir, un nuevo sujeto del derecho internacional, con la capacidad jurídica que sea necesaria para el desempeño de sus funciones y la realización de sus propósitos, y cuyos caracteres distintivos radican en ser una institución permanente, independiente - si bien vinculada al sistema de Naciones Unidas -, y con jurisdicción complementaria de las jurisdicciones nacionales.

25 Esta participación del Consejo de Seguridad podría justificarse en la ampliación de los conceptos de paz y seguridad internacionales, en la consideración de que las fuentes no militares de inestabilidad, en las esferas económica, social, *humanitaria* y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad. *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad*, S/23500, 31 de enero de 1992.

El carácter *permanente* de la Corte se desprende del art. 1 del Estatuto. Las mismas Naciones Unidas afirman la necesidad de establecer un tribunal de este tipo a fin de “remediar las deficiencias de los tribunales ad hoc”, cuya existencia hace pensar inmediatamente en una “justicia selectiva”²⁶ en la que, por decisiones políticas se impulsa la creación de tribunales como los de la ex Yugoslavia y Rwanda, y tal vez en un futuro un tribunal para Camboya, pero se pasan por alto situaciones como las continuas masacres de civiles en Argelia, Sierra Leona o en la región de los Grandes Lagos en África.

Todo esto sin dejar de tener en cuenta que la multiplicación indefinida de tribunales ad hoc genera serias dificultades, por ejemplo, desde el punto de vista presupuestario, por las limitaciones espaciales y temporales a que están sometidos por su propia naturaleza, y por las demoras que necesariamente se generan en el establecimiento de los mismos, con la consiguiente pérdida de pruebas y dificultades para localizar a los testigos.

Se considera, además, que un tribunal permanente actuaría como un elemento disuasivo frente a los posibles criminales, y estimularía a los Estados a investigar y juzgar crímenes cometidos en sus territorios, o por sus nacionales porque, de no hacerlo, la Corte estaría allí para hacer justicia.²⁷ Los Estados estarían obligados, entonces, por la norma “o extraditar o juzgar”.²⁸

Por otra parte, la Corte es una institución *independiente y vinculada al sistema de Naciones Unidas*, según consta en el Preámbulo y en el art. 2 del Estatuto.

Si bien oportunamente se consideró que la Corte podría constituirse en una agencia especializada de Naciones Unidas²⁹, el texto del proyecto de Acuerdo de relación entre la Corte y la Organización, todavía en proceso de elaboración por parte de la Comisión Preparatoria de la Corte Penal Internacional³⁰ establece, en principio, que Naciones Unidas reconocería a la Corte como una institución judicial de carácter permanente e *independiente*. Ambas se compromete-

26 www.un.org/icc/index.htm, consulta realizada el 31/03/01.

27 www.un.org/law/icc/statute/iccq&a.htm, consulta realizada el 07/02/01.

28 No obstante, en el texto del Estatuto no se utiliza el término “extradición” sino “entrega”, a fin de marcar la diferente naturaleza de la relación que se plantea entre los Estados y la Corte, no asimilable a la que existe entre Estados (FERNÁNDEZ, 2000:93).

29 www.un.org/icc/index.htm, consulta realizada el 31/03/01.

30 Texto no definitivo, que debe ser tratado en futuros períodos de sesiones de la Comisión Preparatoria. www.un.org/law/icc/prepcomm/nov2000/spanish/rev1ad1s.doc, consulta realizada el 10/05/01.

rían a respetar su condición y mandato respectivos, a cooperar estrechamente entre sí y, cuando proceda, a celebrar consultas sobre asuntos de interés común.³¹

En cuanto a la relación Corte-Consejo de Seguridad, entre los Estados participantes de la Conferencia se plantearon posiciones tan divergentes que casi hicieron fracasar las negociaciones. Algunos, entre ellos España y Canadá, pretendían evitar todo contacto entre el ambos, resguardando así la independencia del organismo jurídico; otros, entre los que se destacan los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a excepción de Gran Bretaña, buscaban propiciar un vínculo estrecho entre las dos instituciones, mucho más incluso del que finalmente quedó plasmado en el Estatuto.³² Se argumentaba que la interacción fortalecería a la Corte porque al tener el Consejo de Seguridad la posibilidad de activar su competencia eliminando el requisito del consentimiento de los Estados, se podrían someter a su consideración situaciones en cualquier parte del mundo con independencia de la participación en el Estatuto de los Estados implicados, evitando así que los crímenes cometidos queden impunes.³³ Se razonaba, además, que dando esta posibilidad al Consejo se evitaría, o por lo menos se haría menos probable, la creación de nuevos tribunales especiales, y que si bien los Estados y el Consejo de Seguridad pueden someter al Fiscal determinadas situaciones, es éste, en definitiva, quien determina según las disposiciones del art. 53 si existe fundamento razonable para iniciar la investigación y posterior enjuiciamiento (FERNÁNDEZ, 2000:95).

No obstante, se puede considerar con cierta preocupación en cuanto a la efectiva independencia de la Corte el hecho de que un órgano político como el Consejo de Seguridad, cuyas decisiones no necesariamente se basan en consideraciones jurídicas, tenga determinadas prerrogativas, como por ejemplo la reconocida en el art.16 del Estatuto que se refiere a la posibilidad de que el Consejo pueda para pedir a la Corte que suspenda la investigación o el enjuiciamiento, en situaciones en que, a su criterio, la justicia pueda obstaculizar la búsqueda

31 Mantendrían una representación recíproca que se implementaría, básicamente, a nivel de observadores en sus respectivos órganos plenarios (Asamblea General de Naciones Unidas y Asamblea de Estados Partes de la Corte), cuando el interés del tema a tratar así lo justifique. Además, y dada la estrecha cooperación prevista entre el Consejo de Seguridad y la Corte, el Presidente de la misma y el Fiscal, previa invitación del Consejo, podrían asistir a sus deliberaciones e incluso hacer uso de la palabra, a fin de prestar asistencia respecto de cuestiones de competencia de la Corte.

32 Estados Unidos pretendía reservar al Consejo de Seguridad el poder exclusivo de acusar a individuos presuntamente culpables, particularmente respecto de los crímenes de guerra y de lesa humanidad, ya que sobre el crimen de genocidio el consenso fue manifiesto desde un principio. EE.UU. se sitúa junto a Cuba e Irak en contra del Tribunal Penal Internacional, en diario "ABC", Madrid, 16 de julio de 1998.

33 Sin embargo, es difícil pensar en la posibilidad de que el Consejo llegue a someter a la Fiscalía alguna situación en que estén involucrados directamente algunos de sus cinco miembros permanentes (DEOP, 2000-2001:233).

de la paz (VASALLI, 1999:17). Esta inquietud podría alcanzar un grado todavía mayor cuando en un futuro se incorpore definitivamente a la competencia de la Corte el crimen de agresión, si se tiene en cuenta que de acuerdo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad quien detenta la competencia exclusiva para calificar a una determinada situación como amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o *acto de agresión*. En este sentido, por ejemplo, se discute en el seno de la Comisión Preparatoria si va a ser necesario que el Consejo de Seguridad determine la comisión por parte de un Estado de un acto de agresión previamente a que la Corte pueda investigar la responsabilidad de un individuo por ese crimen.³⁴

Según el décimo párrafo del Preámbulo y el art. 1 del Estatuto, la jurisdicción de la Corte será **complementaria** de las jurisdicciones penales nacionales. Se considera así que, en principio, es el Estado el que debe ejercer su propia jurisdicción contra los responsables de crímenes internacionales.³⁵

Esta característica diferencia radicalmente a la Corte Penal de los Tribunales para la ex Yugoslavia y Rwanda, que tienen primacía con respecto a las jurisdicciones nacionales, pudiendo, de acuerdo al art. 28.2 de los Estatutos, solicitar la inhibición de un tribunal nacional en cualquier fase del procedimiento (DUBOIS, 1997:770).

Según el art. 17, la Corte no podrá ejercer su jurisdicción cuando: a) el asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento en el Estado que tiene jurisdicción sobre él; b) el Estado haya investigado y decidido no entablar una acción penal contra la persona de que se trate; c) la persona haya sido juzgada por la misma conducta por un tribunal nacional, sentencia que, en principio, de acuerdo al art. 20 del Estatuto, la Corte debe respetar.

No obstante los casos mencionados, la Corte podrá declararse competente si determina que el Estado concernido no está dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no puede realmente hacerlo, de acuerdo a los criterios establecidos en los párrafos 2 y 3 del art. 17.

Relacionada en parte con este punto, en cuanto se refiere a la relación entre la jurisdicción internacional y los sistemas nacionales, se debe considerar la **obligación de cooperar** con la Corte que pesa sobre los Estados Partes, en virtud del art. 86, tanto para llevar a cabo la investigación de los hechos, como pa-

34 www.un.org/icc/index.htm, consulta realizada el 31/03/01.

35 En los debates relacionados con este tema se enfrentaron dos enfoques principales. Por un lado los Estados que preferían un papel limitado de la Corte, argumentando que la relación Corte-Estados debía basarse sobre una fuerte presunción a favor de estos últimos, tanto por razones de principio como por razones prácticas - los tribunales nacionales continúan siendo la forma más eficaz de ejercer jurisdicción. El enfoque opuesto pretendía evitar que el respeto a las decisiones de un Estado se convirtiera en un arma destinada a escudar a los autores nacionales de graves crímenes internacionales. En este sentido, el principio de complementariedad vino a solucionar la controversia (FERNÁNDEZ, 2000:89-90).

ra citar a testigos, arrestar a los individuos, obtener su entrega para someterlos a juicio y, finalmente, ejecutar las sentencias.³⁶

No obstante, y dado que la Fiscalía no cuenta siquiera con facultades autónomas para suplir la falta de cooperación se presenta la paradoja de que el Estado cuyas autoridades han dado sobradas muestras de su falta de voluntad para llevar adelante la persecución penal, situación que motiva la intervención de la Corte por el principio de complementariedad, sea el encargado de ejecutar las solicitudes de asistencia (GUARAGLIA, 1998:53).

LA ACTIVA PARTICIPACIÓN ARGENTINA

Como señala el Presidente De la Rúa en el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso que acompaña el proyecto de ley de aprobación del Estatuto de Roma, “la República Argentina - en consonancia con la política mantenida desde el regreso a la democracia, de defensa de la plena vigencia y el respeto irrestricto de los derechos humanos - ha tenido y tiene una activa participación en el proceso de establecimiento de la Corte Penal Internacional.”³⁷

Este compromiso constituye una “verdadera política de Estado”³⁸, presentando una clara continuidad en las administraciones Menem y De la Rúa.

Durante el gobierno del Dr. Menem nuestro país, trabajando en el seno del grupo de países amigos de la Corte (“like-minded”) junto a las delegaciones de Australia, Canadá y los Países Bajos, entre otras, y a un gran número de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, promovió desde sus inicios la creación de esta institución judicial.

A partir de la presentación del Proyecto definitivo del Estatuto de la Corte en 1994, Argentina participó activamente, durante los años 1995, 1996 y 1997, de las sesiones del Comité Especial y del Comité Preparatorio para el establecimiento de la Corte Penal Internacional, hasta la adopción del texto en la Conferencia celebrada en Roma, entre el 15 de junio y el 17 de julio de 1998. También durante la administración Menem, Argentina firmó el Estatuto el 8 de enero de 1999.

Asumida la Presidencia de la Nación por el Dr. De la Rúa, el 10 de diciembre de 1999, se continuó dando un firme apoyo a la iniciativa, y el 8 de enero de 2001 se promulgó la ley 25.390 por la cual se aprueba el Estatuto de Roma. Así, expresando plenamente la voluntad de Argentina en obligarse por este tratado, el Ministro de Relaciones Exteriores Adalberto Rodríguez Giavarini lo ratifica ante el Secretario General de Naciones Unidas el 8 de febrero de 2001.

36 El régimen de cooperación judicial previsto en el Estatuto de Roma recoge la experiencia de los Tribunales ad hoc, reconociendo la necesidad de efectuar consultas permanentes y concertar el mejor procedimiento a seguir (FERNÁNDEZ, 2000:93).

37 *Orden del Día N° 586*, Cámara de Senadores, Sesiones ordinarias de 2000.

38 La Argentina, en la Corte Penal Internacional, en diario “*La Nación*”, Buenos Aires, 29 de julio de 2000.

Nuestro país, en la etapa actual, se encuentra comprometido en una intensa actividad de difusión destinada a lograr la más rápida entrada en vigor del Estatuto, así como en los trabajos de la Comisión Preparatoria, dedicados a elaborar el paquete de instrumentos indispensables para la puesta en marcha de la Corte Penal, en base a fórmulas de consenso que permitan hallar soluciones aceptables a todos los problemas aún pendientes.³⁹

La posición que la República Argentina llevó a Roma podría ser considerada como intermedia entre las argumentaciones extremas de los distintos grupos de Estados, cuya intransigencia hizo pensar en un fracaso de la reunión.

Argentina ha bregado siempre, se sostuvo en la Conferencia⁴⁰, por la creación de una institución eficaz, y no una mera fachada institucional, inhabilitada para funcionar en la práctica; por una institución relacionada estrechamente con el sistema de Naciones Unidas, particularmente con el Consejo de Seguridad, complemento del sistema de seguridad colectivo creado en San Francisco, pero cuya capacidad de acción no dependiera exclusivamente de una autorización del Consejo.

Se propuso, además, y a fin de garantizar la independencia de la Corte, la creación de una Fiscalía sólida, independiente y responsable.

En cuanto a los principios del derecho penal, la delegación argentina sostuvo que el Estatuto debía recoger las normas y principios fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional y por los principales sistemas jurídicos del mundo, como los principios de legalidad, irretroactividad de la ley penal, debido proceso y defensa en juicio; y en lo relativo al ámbito material de competencia de la Corte, se remarcó la importancia de incluir el tráfico ilícito de estupefacientes. Por otra parte, y en lo concerniente a la relación entre la Corte y los Estados nacionales, se insistió especialmente en otorgar al sistema de cooperación el carácter de una verdadera obligación de naturaleza jurídica. Esto se motivaría, en parte, en la experiencia recogida por los Tribunales ad hoc creados por el Consejo de Seguridad, que tropiezan frecuentemente con la reticencia de los Estados a colaborar.⁴¹

Se apoyó, además, la consagración del principio de complementariedad de la Corte con los tribunales domésticos, garantizando un adecuado equilibrio en la distribución de competencias, a fin de preservar suficientemente los sistemas nacionales de administración de justicia, sin vaciar de contenido y eficacia a la Corte.

39 "Establecimiento de la Corte Penal Internacional" (55AGNU), 19 de Octubre de 2000, www.un.int/argentina, consulta realizada el 6/06/01.

40 República Argentina, intervención del Señor Ministro de Justicia, Dr. Raúl E. Granillo Ocampo, 17 de junio de 1998, www.un.org/icc/index.htm, consulta realizada el 31/03/01.

41 Intervención del Sr. Embajador Arnoldo Listre ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el 2 de junio de 2000, en ocasión de la visita de la Sra. Carla del Ponte, Fiscal de los Tribunales Internacionales para Rwanda y Ex Yugoslavia. www.un.int/argentina, consulta realizada el 6 de junio de 2001.

En este sentido, la Corte otorgará responsabilidades muy importantes a los tribunales nacionales, de modo que también resulta preciso que los Estados miembros adopten la legislación interna necesaria para implementar el Estatuto de Roma.

En cumplimiento de este compromiso, el 29 de septiembre de 2000, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Defensa, han creado una Comisión de Estudio para analizar y evaluar la adaptación de la legislación vigente en la Argentina al Estatuto de la Corte Penal Internacional, así como la preparación de los proyectos de ley que sean necesarios, para garantizar una efectiva implementación del Estatuto y de los principios en él contenidos.⁴²

Además, existiría la posibilidad que se otorgue al Estatuto de Roma, una vez que entre en vigor, jerarquía constitucional, de acuerdo a las disposiciones del art. 75 inc. 22 de nuestra Constitución Nacional.⁴³

A MODO DE CONCLUSIÓN

El establecimiento de la Corte Penal Internacional constituye un verdadero punto de inflexión en las relaciones internacionales y en el Derecho Internacional, avanzando hacia la consideración del individuo como un sujeto pleno de este sistema jurídico, pasible de responder judicialmente por la comisión de los crímenes más graves que afectan la conciencia de toda la humanidad, ante una institución jurídica internacional independiente y complementaria de las respectivas jurisdicciones nacionales.

El Prof. Jiménez de Asúa señalaba en el año 1950 que “el establecimiento de una jurisdicción superior, independiente de los Estados, encargada de resolver los litigios de naturaleza criminal que encierren elementos internacionales, sería la expresión más sensible y popular de la justicia penal internacional” (JIMÉNEZ DE ASÚA, 1950:953).

Sin embargo, fue necesario que se comenzara a cuestionar el poder soberano del Estado para que la posibilidad de implementar un organismo semejante dejara de ser una utopía.

Los Estados han ido cediendo progresivamente parcelas de soberanía y de autonomía. En este caso particular se cuestiona el derecho exclusivo y discrecional que detentaban los sistemas jurídicos nacionales para juzgar, o no, a sus súbditos por violaciones a los derechos humanos. Esta “amenaza” a la soberanía estatal proviene de dos frentes que pueden coexistir perfectamente: por una parte, el principio de jurisdicción universal que pretenden aplicar algunos Estados para juzgar a individuos extranjeros; por otra, el establecimiento de una jurisdic-

42 “*Establecimiento de la Corte Penal Internacional*” (55AGNU), 19 de Octubre de 2000, www.un.int/argentina, consulta realizada el 6/06/01.

43 La Argentina, en la Corte Penal Internacional, en diario “*La Nación*”, Buenos Aires, 29 de julio de 2000.

ción supranacional que pueda incluso llegar a obligar a los Estados más allá de su propio consentimiento en caso de que el Consejo de Seguridad active su competencia.

Asimismo, se debe considerar el papel que ha jugado en este proceso la sociedad civil internacional, por medio de las ONGs, realizando un aporte fundamental en la elaboración y discusión del Estatuto, y participando actualmente en los trabajos de la Comisión Preparatoria.

“Una de las virtudes del Derecho Internacional es su flexibilidad y el grado en que permite la introducción de nuevas normas y principios - con frecuencia por Estados débiles e incluso a veces por individuos o grupos de presión -, su expresión formal y su consolidación gradual por medio de reglas que obligan, que crean deberes y obligaciones específicos”. Pero este proceso está, en cierto modo, “determinado por el poder y los intereses de los Estados dominantes” (HURRELL, 1992:655).

Así, las pretensiones de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a excepción de Gran Bretaña, condicionaron en gran medida el alcance del Estatuto de Roma. Estados Unidos, por ejemplo, durante la Conferencia de Plenipotenciarios habría informado a Alemania que reconsideraría la presencia de sus tropas en territorio germano si este gobierno seguía presionando a favor de un tribunal independiente.⁴⁴

En este sentido, si bien se podría considerar que la institución de la Corte Penal Internacional es uno de los resultados del proceso de globalización, como señala Fierro, no necesariamente implica la globalización de la justicia. Recién cuando los Estados poderosos admitan que los tribunales de los países pequeños pueden también someter a juzgamiento a los nacionales de las grandes potencias que hayan cometido *delicta juris gentium* o, el día que las grandes potencias admitan que sus súbditos tienen la misma obligación que los demás habitantes del mundo de comparecer ante la Corte Penal Internacional se podrá sostener que la globalización no es un concepto unilateral, una verdad a medias vacía de contenido para una importante parte del mundo. (FIERRO, 1998: 1102).

Por su parte, la República Argentina, comprometida con el respeto de los derechos humanos y con la institucionalización de la justicia penal internacional, apoyó en el año 1993 la creación del Tribunal para la ex Yugoslavia, y en 1994 votó favorablemente, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, el establecimiento del Tribunal Internacional para Rwanda.

44 Incertidumbre sobre el futuro del Tribunal Penal Internacional, en diario “*El Mundo*”, Madrid, 16 de julio de 1998.

A su vez, y en cuanto al tema específico que nos ocupa, nuestro país ha apoyado plenamente la creación de la Corte Penal Internacional, abogando por el establecimiento de una institución eficaz, independiente, y con una jurisdicción en razón de la materia más amplia de la que finalmente quedó plasmada en el Estatuto.

Las administraciones Menem y De la Rúa, firmaron y ratificaron, respectivamente, el Estatuto, participando además en los trabajos tendientes a lograr las ratificaciones, adhesiones y acuerdos necesarios para que pueda comenzar a funcionar esta institución que, a pesar de sus limitaciones en cuanto al alcance de su competencia, a la falta de apoyo de la potencia dominante y a los condicionamientos a los que probablemente se vea sometida por parte del Consejo de Seguridad, constituye la expresión de un sentido de justicia compartido por gran parte de la comunidad internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Basilico, Alessandra, (1999) "In tema di riserve ai Trattati internazionali e alle Convenzioni sui diritti umani" en "*Rivista di Studi Politici Internazionali*", Roma, luglio-settembre 1999.
- Buotros-Ghali, Boutros, (1995) *Un programa de paz*, Naciones Unidas, Nueva York.
- Conforti, Benedetto, (1995) *Derecho Internacional*, Editorial Zavalía, Buenos Aires.
- Del Ponte, Carla, (2000-2001) "Balkans-Rwanda: la fin de l'impunité" en Revista "*Politique Internationale*", Paris, hiver 2000-2001.
- Consigli, José A., Valladares, Gabriel P., (1998) "Los Tribunales Internacionales para ex Yugoslavia y Ruanda, precursores necesarios de la Corte Penal Internacional" en "*Revista Jurídica de Buenos Aires*", Buenos Aires, 1998.
- Deop, Xabier, (2000-2001) "La Corte Penal Internacional: un nuevo instrumento internacional contra la impunidad" en Revista "Afers Internacionals", Barcelona, diciembre 2000-enero 2001.
- Díez de Velasco, Manuel, (1997) *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Dubois, Olivier, (1997) "Las jurisdicciones penales nacionales de Ruanda y el Tribunal Internacional" en "*Revista Internacional de la Cruz Roja*", Ginebra, noviembre-diciembre 1997.
- Faúndes Ledesma, Héctor, (1999) "Derecho Internacional, impunidad y responsabilidad del Estado" en Revista "*Nueva Sociedad*", Caracas, mayo-junio 1999.
- Fernández de Gurmendi, Silvia A., (2000) "La creación de la Corte Penal Internacional" en Revista "*Relaciones Internacionales*", La Plata, junio-noviembre 2000.
- Fierro, Guillermo, (1998) "El caso Pinochet" en Revista "*Jurisprudencia Argentina*", Buenos Aires, 1998-IV.
- Guaraglia, Fabricio, (1998) "Creación de la Corte Penal Internacional: Algunos aspectos del Estatuto de Roma" en "*Revista Jurídica de Buenos Aires*", Buenos Aires, 1998.
- Hurrell, Andrew, (1992) "Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea" en Revista "*Foro Internacional*", México, octubre-diciembre 1992.
- Jiménez de Asúa, Luis, (1950) *Tratado de Derecho Penal*, t. II, Editorial Losada, Buenos Aires.
- Maier, Julio B. J., (1998) "Derecho penal internacional. Crímenes contra la humanidad. Extraterritorialidad de la ley penal aplicable y competencia de juzgamiento" en "*Revista Jurídica de Buenos Aires*", Buenos Aires, 1998.
- Rebagliati, Orlando R., (1998) "La Corte Penal Internacional" en "*Revista Jurídica de Buenos Aires*", Buenos Aires, 1998.
- Vasalli, Giuliano, (1999) "Statuto di Roma. Note sull'istituzione di una Corte penale internazionale" en "*Rivista di Studi Politici Internazionali*", Roma, gennaio-marzo 1999.

ABSTRACTS

Las relaciones argentino americanas a finales del gobierno de Menem y en los inicios de la gestión De la Rúa. Entre la continuidad y los condicionantes domésticos.

Anabella Busso

RESUMEN

En este artículo se analizan las relaciones bilaterales argentino – americanas durante los dos últimos años de la administración Menem y los primeros quince meses de gobierno de la Alianza UCR- FREPASO. Para ello se abordan tres dimensiones fundamentales de los vínculos con Washington como son las cuestiones diplomáticas, económicas y de seguridad. En función de dicha base empírica se comparan ambos períodos partiendo del supuesto que existen más continuidades que cambios y que esta tendencia se hace más evidente a medida que transcurre el gobierno de Fernando De la Rúa.

Sin embargo, como conjetura central se destaca que, a pesar de la continuidad, la acción externa de la República Argentina durante el gobierno de la Alianza se verá afectada en mayor medida por cuestiones domésticas (crisis económica, ausencia de liderazgo y amenazas a la gobernabilidad) en comparación con el peso que dichas cuestiones tuvieron a lo largo de la administración Menem.

A los fines de sustentar la hipótesis de trabajo el artículo reseña las modificaciones políticas y económicas producidas a nivel nacional y los cambios acontecidos en Estados Unidos que afectaron el marco sistémico, con el objetivo de caracterizar el contexto político, económico e internacional en el que se concretó el traspaso de una gestión a otra. Además, desde una perspectiva teórico – metodológica se revisa el valor explicativo de los conceptos utilizados para el estudio de la Política Exterior Argentina hacia Washington en los 90` y su utilidad - o no- para el abordaje del mismo tema bajo la gestión de la Alianza UCR – FREPASO.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA EXTERIOR, ARGENTINA, ESTADOS UNIDOS, MENEM, DE LA RÚA.

ABSTRACT

This article analyzes bilateral Argentinean - American relations during the last two years of Menem Administration and the first fifteen months of the UCR-FREPASO Alliance Government. Therefore, three main aspects of the relation with Washington are focused: diplomatic, economic and security issues. Both presidential periods are compared assuming that there are more continuities than changes and that this tendency is more evident in the course of De la Rúa Administration.

However, in spite of the continuity, the external action of Argentina during the Alliance Government would be affected mostly because of domestic issues (economic crisis, lack of leadership and threats to governmental stability), unlike the importance that such issues have played in Menem Administration.

In order to support this assumption, this paper gives an account of Argentine political and economic changes and those American changes which would help to characterize the political, economic and international context where the transfer from one Administration to another took place. Besides, from a theoretic-methodological point of view, the value and usefulness -or unusefulness- of the concepts that are used to study Argentina's foreign policy towards Washington in the 90' are reviewed and analyzed.

KEY WORDS: FOREIGN POLICY - ARGENTINA - UNITED STATES - MENEM DE LA RUA

Brasil e Argentina nos anos 90: dez anos de política externa

Miriam Gomes Saraiva

RESUMEN

Este artículo examina las diferencias que se presentan en las orientaciones generales de las políticas externas argentina y brasileña durante la década del 90. En perspectiva comparada, considera en primer lugar la percepción por parte de ambos países del orden internacional y de sus respectivas inserciones en el mismo. Seguidamente, el artículo destaca las posiciones argentina y brasileña en relación a los Estados Unidos, el comportamiento en lo atinente a cuestiones de seguridad y las tesituras frente a la cuestión regional y a las dificultades de articulación entre ambos en el campo de la política internacional. En las conclusiones se discute la distancia proximidad que se presenta entre las dos políticas externas.

PALABRAS CLAVES: ARGENTINA - BRASIL - POLITICA EXTERIOR - POLITICA COMPARADA - ORDEN INTERNACIONAL - ESTADOS UNIDOS - SEGURIDAD - POLITICA REGIONAL

Brazil And Argentina in the 90's: ten years of foreign policy

Miriam Gomes Saraiva

ABSTRACT

This article examines the differences between foreign policy of Argentina and Brazil in the 1990s. It is a comparative study of the main trends in foreign policy, emphasizing each country's perception of the new world order and the insertion of each one in it. Afterwards, the article discusses the relation with the United States, the stand in front of security issues and the performance in the regional relations and the difficulties to articulate both countries in international issues. It concludes by analyzing the differences and similarities which characterize the 1990s foreign policies in both countries.

KEY WORDS: ARGENTINA - BRAZIL - FOREIGN POLICY - COMPARATIVE POLICY - INTERNATIONAL ORDER - UNITED STATES - SECURITY - REGIONAL POLICY.

Malvinas: el final de la política de seducción

Alfredo Bruno Bologna

RESUMEN

La presentación de este tercer tomo del Programa de Seguimiento de la Política Exterior aparece en el periodo de transición luego de diez años de gestión del presidente Carlos Saúl Menem y a un poco mas de un año del inicio de la gestión del presidente Fernando De la Rúa.

Dentro de este contexto, en este trabajo se intenta realizar un análisis comparativo entre las dos administraciones reconociendo de ante mano que las evaluaciones serán preliminares debido a la diferencia de tiempo transcurrido.

En esta ocasión uno puede preguntarse si la administración De la Rúa está más cercana a la administración Alfonsín por tener ambas el mismo signo político, con el agregado en la actualidad de una alianza entre la Unión Cívica Radical y el (Frente del País Solidario) FREPASO, o estamos frente a un cambio con la administración Menem que pertenece a un partido político distinto (Partido Justicialista).

En la primer parte de este trabajo referido a la cuestión Malvinas, se realizará un resumen de los logros alcanzados, los fracasos y los temas pendientes o sin solución de la Administración Menem.

En la segunda parte nos detendremos en las referencias a la cuestión Malvinas que aparecen en la Plataforma Electoral de la Alianza, en documentos emanados de la misma y en las declaraciones realizadas por el Poder Ejecutivo y Legislativo.

En las consideraciones finales esbozaré aquellos que hasta el momento de análisis aparecen como cambios o continuidades entre las administraciones Menem y De la Rúa.

PALABRAS CLAVES: POLITICA EXTERIOR ARGENTINA - ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR Y SANDWICH DEL SUR - REINO UNIDO - UNION CIVICA RADICAL - PARTIDO JUSTICIALISTA

Falkland (Malvinas): The End of the Seduction Policy

Alfredo Bruno Bologna

ABSTRACT

The presentation of this third part of the “Update Program of Foreign Policy” (Programa de Seguimiento de la Política Exterior), appears in the transitional period after ten years of President Carlos Saúl Menem Administration and at the beginning of Fernando De la Rúa Administration.

Therefore, this paper carries out a comparative analysis among the two Administrations, recognizing that the evaluations will be preliminary because of the difference in time.

One might wonder if De La Rúa Administration is nearer to Alfonsín Administration, because they both have the same political sign, in addition to the more recent alliance between the Unión Cívica Radical and the (Front of the Solidary Country) FREPASO; or, on the contrary, we are facing a change with Menem Administration, which belongs to a different political party (Partido Justicialista).

In the first part of this chapter that refers to Malvinas, we will develop a summary of Menem Administration reached achievements, failures and pending issues -or issues without solution-.

In the second part, we will focus on the references about Malvinas that appear in the Electoral Platform of the Alliance, in several documents emanated from that Platform and on the declarations made by the executive and legislative powers.

In the final considerations we will sketch those that appear as changes or continuities among the Administrations Menem and De la Rúa, until this current moment.

KEY WORDS: ARGENTINE FOREIGN POLICY - FALKLAND (MALVINAS) - UNITED KINGDOM - UNION CIVICA RADICAL - PARTIDO JUSTICIALISTA.

La política exterior argentina hacia Japón: la continuidad en la ausencia de nuevas propuestas.

Graciela Bonomelli

RESUMEN

Siguiendo como modelo de análisis el planteado en los volúmenes precedentes, en este trabajo se aborda la política exterior argentina hacia Japón en el período 1998-2001.

Se hace especial énfasis en la visión *monocognitiva* de la política exterior argentina - su atlántico dependencia- que impactó sobre el bajo perfil de nuestras relaciones con Japón y de su escasa consideración en nuestra agenda externa, así como el perfil *economicista* de la mutua relación.

Continuando en esa línea de trabajo, se aborda los temas prioritarios desarrollados en el período de referencia así como las continuidades y cambios entre la administración Menem y la actual administración del Presidente De la Rúa.

El título del presente capítulo permite adelantar las características esenciales que posee la agenda mutua : no hay modificación en el diseño de a política exterior argentina hacia Japón. Se insiste en plantear acciones que tradujeron un rol otorgado a Japón, predominantemente *asistencialista*, vinculado a priorizar problemáticas relacionadas a la solicitud de asistencia técnica no reembolsable y solicitud de créditos.

El trabajo concluye que Japón ha reconocido los esfuerzos que Argentina ha emprendido para revertir el bajo perfil de inserción comercial y mejorar la confianza en un país que ha alcanzado cierto grado de credibilidad internacional.

El trabajo propone que en esa línea de acción, Argentina tiene pendiente un esfuerzo importante en el marco de las políticas públicas a través del desarrollo de dos criterios de acción : por un lado, aquellos dirigidos a reforzar desde el sector público el proceso de toma de decisiones - *agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación*- de las políticas públicas dirigidas a potenciar las relaciones comerciales bilaterales. Por el otro, potenciar el accionar privado - empresarial- tendiente a mejorar la capacidad privada de competir en el mercado japonés.

PALABRAS CLAVES: POLITICA EXTERIOR - JAPON - PERFIL ECONOMICISTA - DEPENDENCIA ATLANTICA

Argentina's Foreign Policy Toward Japan: continuity in the absence of new proposals

Graciela Bonomelli

ABSTRACT

Continuing with the previous model of analysis in the precedent volumes, this paper is an approach of Argentine Foreign Policy toward Japan in the period 1998-2001.

There is a special emphasis in a vision of Argentine Foreign Policy that privileges an *Atlantic dependence*, which has impacted on our low-profile relationship with Japan, its little consideration in Argentina's external policy, and in the *economic* profile of the relationship between the two countries.

Following this path of analysis, high-priority issues are going to be developed in the period of reference. Besides, the continuities and changes between Menem's Administration and the current administration of De La Rúa will be examined.

The title of this chapter allows the reader to anticipate the essential characteristics of the bilateral relationship: there is no modification in the design of Argentina's Foreign Policy toward Japan. Similar Argentine actions and policies are being taken based in the *assistance* part that Japan has played, mainly related with non reimbursable technical assistance and credits appliance.

The paper concludes that Japan has recognized the efforts that Argentina has undertaken to revert the low profile of the commercial insert and to improve the trust in a country that has reached certain level of international credibility.

The paper suggests that Argentina still needs to develop public policies within two main courses of action: on one hand, those directly focused to reinforce the process of public making decisions (formulation, adoption, implementation and evaluation) of the policies to improve the bilateral commercial relationships; and, on the other, the develop of the private working -enterprises, management to reach a private capacity to compete in the Japan's market.

KEY WORDS: FOREIGN POLICY - JAPAN - ECONOMIC PROFILE - ATLANTIC DEPENDENCE

La valoración del mercado como núcleo de la política argentina hacia China.

Carla Oliva

RESUMEN

Este capítulo apunta a analizar la política exterior argentina hacia la República Popular China en el período 1998-2000, a partir de la delimitación en cuatro áreas: el área político – diplomática, el área económico – comercial, las relaciones en el marco de algunos foros multilaterales y las relaciones en el ámbito del MERCOSUR.

En la primera, se examinan el estado de las relaciones políticas y las actividades diplomáticas más relevantes. En la segunda, se remarca que desde 1989 Argentina ha puesto énfasis en el incremento de los intercambios comerciales como eje de su política exterior hacia China. En la tercera, se analizan las posibili-

dades de cooperación en Naciones Unidas y en la Organización Mundial de Comercio, una vez que se produzca el ingreso chino. En la cuarta, se parte del supuesto de que el bloque regional constituye una de las prioridades de la política exterior argentina y del reconocimiento de que la vinculación China – MERCOSUR responde a una iniciativa de Beijing.

Se señala que la administración De la Rúa ha mantenido el perfil comercial de la política hacia China, en cuyo marco las actividades político – diplomáticas están destinadas a fortalecer las relaciones en el área económico – comercial.

PALABRAS CLAVES: ARGENTINA - REPUBLICA POPULAR CHINA - POLITICA EXTERIOR - COMERCIO - MERCOSUR - ONU - OMC

The Importance of the Market as the Central Point of the Argentine Policy Towards China.

Carla Oliva

ABSTRACT

The aim of this chapter is to analyze argentine foreign policy towards the Popular Republic of China during the period 1998-2000, beginning with a delimitation in four areas: political – diplomatic, economic – commercial, the relations within some multilateral forums and the relations with the Mercosur.

First, the political relations and the main diplomatic activities are examined. Second, the article remarks that since 1989 Argentina has emphasized the increase of bilateral trade as the goal of its policy towards China. Third, the possibilities of cooperation in the United Nations and in the World Trade Organization, after China's admission, are analyzed. Fourth, this chapter recognizes that the Mercosur is a priority in Argentine foreign policy and that the relation with China is a consequence of Beijing's interest.

It is appointed that De La Rúa Administration has continued with a commercial profile in the policy towards China and that the political – diplomatic activities are destined to strengthen the economic - commercial relations. **KEY WORDS:** ARGENTINA - CHINA - FOREIGN AFFAIRS - TRADE - MERCOSUR - UN - WTO

Argentina ante Europa Central y Oriental. Continuidad y rutina en lo político - diplomático - necesidad de acciones en lo económico - comercial

Graciela Zubelzú

RESUMEN

Este capítulo analiza las relaciones bilaterales de la Argentina con los veintisiete estados de Europa Central y Oriental en el período 1998-2000, diferenciando dos niveles: el de las relaciones bilaterales de la Argentina con Rusia, por un lado, y el de los vínculos con los demás países. Esta distinción se basa en la necesidad de tratar al primer caso mencionado con mayor detalle en función del propio peso de Rusia en el sistema de posguerra fría y de la mayor densidad de temas presentes en la agenda bilateral, a diferencia de la relación con los demás países.

Uno podría preguntarse si hay una política exterior hacia la región, entendida como un conjunto de decisiones articuladas en función de objetivos claros definidos por la máxima conducción política de la Cancillería, o si en realidad más bien predomina una combinación de acciones puntuales ante hechos y/o demandas provenientes del contexto externo, con la inercia propia del proceso burocrático rutinario de las tareas diplomáticas típicas. A la primera la podríamos llamar política activa, a la segunda reactiva o inercial.

El artículo concluye remarcando que el cambio de gobierno no se tradujo en modificaciones importantes en las acciones externas hacia los países del área, predominando los puntos de continuidad más que los de cambio.

PALABRAS CLAVES: POLITICA EXTERIOR ARGENTINA - EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL - COLECTIVIDADES - CANCELLERIA - RELACIONES ECONOMICAS Y COMERCIALES - VINCULOS POLITICO-DIPLOMATICOS

Argentina in the Presence of Central and Eastern Europe. Continuity and Routine in the Political-Diplomatic Field and Action Needed in Economic-Commercial Issues.

Graciela Zubelzú

ABSTRACT

This chapter analyzes the bilateral relations between Argentina and the twenty seven Central and Eastern Europe States during the period 1998-2000, distinguishing between two levels: on one hand, Argentina and Russia bilateral relations, and on the other, the relations with the rest of the countries. This distinction is based in the necessity of treating the first level of relations in closer

detail due to the influential part that Russia plays in the post Cold War system and because of the numerous issues that contains the bilateral agenda, unlike the rest of the countries.

The author wonders if there is a foreign policy towards the region, understanding it as a group of decisions articulated in relation to those goals clearly defined by the highest political authorities at the Ministry of Foreign Affairs; or if there is actually a combination of specific actions responding to facts and/or demands coming from the foreign context, with the particular inertia that involves all ordinary bureaucratic processes of typical diplomatic work. The first case can be called active policy and the second one, reactive or inertial.

The article concludes highlighting the fact that the coming of a new government did not translate into important modifications in the foreign actions taken towards the countries of the area, predominating continuity more than change.

KEY WORDS: ARGENTINE FOREIGN POLICY - CENTRAL AND EASTERN EUROPE - IMMIGRANT COMMUNITY - MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS - ECONOMIC AND COMMERCIAL RELATIONS - POLITICAL AND DIPLOMATIC LINKS

Africa desde Menem a De la Rúa: continuidad de la política por impulsos

Gladys Lechini de Alvarez

RESUMEN

El trabajo se ocupa del seguimiento de las acciones externas argentinas frente a los estados del continente africano durante los últimos años del gobierno de Menem y el primer año del de De la Rúa, destacándose las continuidades. Durante el período bajo estudio el área en cuestión recibió escasa atención por parte del gobierno argentino, mostrando baja prioridad, ausencia de diseños y estrategias, acciones selectivas –hacia los estados de Africa del norte, Sudáfrica y recientemente Nigeria- orientadas por un criterio comercialista y débiles relaciones políticas que acompañaron los destinos de las exportaciones argentinas.

Si la política exterior argentina se enmarca en una visión pragmática de las relaciones internacionales la autora sugiere políticas más activas que apunten a desarrollar y ampliar los nada despreciables mercados existentes en la región.

PALABRAS CLAVES: ARGENTINA - AFRICA - MENEM - DE LA RUA - POLITICA EXTERIOR - COMERCIO

Africa, from Menem to De la Rúa: continuity of the “policy of impulses”

Gladys Lechini de Alvarez

ABSTRACT

This work is a follow up of Argentinean external actions towards the States of the African continent during the last years of Menem's government and the first year of De la Rúa's.

During the period under study – that shows a big amount of continuity - the area has received little attention from the Argentine Government as well as low importance as it is pointed by the absence either of plans or strategies. Thus, these selective relations are directed to the Northafrican States, to South Africa and recently to Nigeria. This weak political approach has generally accompanied the destiny of Argentinean exports.

If the Argentinean Foreign Policy is supposed to have a pragmatic insight of the present international system the author suggests the need of more active policies directed to develop and enlarge trade with the region.

KEY WORDS: ARGENTINA - AFRICA - MENEM - DE LA RUA - FOREIGN POLICY - TRADE

Señales de una política exterior activa: Argentina y los países del Medio Oriente y Norte de Africa

Magdalena Carrancio

RESUMEN

El presente capítulo describe los hechos más destacados de la Política Exterior del gobierno del Dr. Carlos Menem hacia los países de Medio Oriente y Norte de Africa durante el período 1997-1999. Se privilegiaron cuestiones como la posición argentina frente a la nueva intervención armada de EEUU contra Irak, en 1998, y la escalada diplomática surgida con el gobierno de Irán, ese mismo año. En el marco de las Naciones Unidas, se describe el patrón de voto de nuestro país en el Conflicto árabe-israelí, y la intervención en las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el Programa Cascos Blancos en la región. Se desarrollan asimismo las relaciones comerciales con los principales países del área. En todos los casos, se analizan los cambios y continuidades que se perfilan en la administración del Dr. De la Rúa.

PALABRAS CLAVES: MEDIO ORIENTE, NORTE DE AFRICA, IRAK, IRÁN, CONFLICTO DE MEDIO ORIENTE, COMERCIO.

Signs of a presidential diplomacy: Argentina, Middle East and Northern Africa

Magdalena Carrancio

ABSTRACT

The current chapter describes the most prominent issues of Dr. Menem's foreign policy in the Middle East and Northern Africa from 1997 to 1999. It has been considered the position adopted by Argentina towards the American army participation against Iraq, and also the diplomatic escalation of the irani government in 1998. Within the United Nations setting, it is stated the position adopted by our country in the arabian-israeli conflict, and its participation in the Process of Supporting Peace and the White Helmets Program in the region. Trade relations have been developed with the most important countries in the area. In all cases, the variations and continuities which are reflected in Dr. De la Rúa administration are also analysed.

KEY WORDS: MIDDLE EAST, NORTHERN AFRICA, IRAQ, IRAN, MIDDLE EAST CONFLICT, TRADE.

La Unión Europea y la República Argentina: una agenda en clave económica.

Marta Cabeza

RESUMEN

El presente trabajo aborda las relaciones entre nuestro país y Europa occidental desde 1997 hasta mediados del presente año, incluyendo los últimos años de la presidencia del Dr. Menem y los primeros 18 meses de la presidencia del Dr. De la Rúa.

En la vinculación bilateral el eje principal se constituye en torno a los temas económicos, y como características fundamentales del intercambio comercial entre las dos áreas se puede señalar la poca diversificación de las exportaciones argentinas hacia Europa y la gran asimetría en la importancia mutua.

En este capítulo además se estudian las ventas de carne argentina a Europa y el problema del rebrote de la aftosa, proponiendo algunas alternativas superadoras para limitar los efectos negativos del proteccionismo europeo.

También se aborda la temática de las inversiones europeas en Argentina y su trascendental importancia que ha causado profundas transformaciones en las economías de producción y continúan provocando cambios estructurales en la economía argentina, demostrando una vez más la compleja y fructífera relación entre Europa occidental y nuestro país.

La cooperación para el desarrollo entre el viejo continente y nuestro país,

que se apoya en la estructura brindada por el Programa Marco de Cooperación firmado el 15 de febrero de 1990, ha sufrido transformaciones que son en parte reflejo de los cambios a nivel mundial y que han volcado el interés hacia la cooperación económica con objetivos de interés mutuo.

En cuanto al área política de la vinculación bilateral, para comprender mejor la trascendencia política de América Latina en general y Argentina en particular para Europa Occidental se aborda el análisis conocido como de los “círculos concéntricos” que describe la importancia relativa de las distintas zonas o grupos de países.

En general, se puede afirmar que no ha habido cambios sustanciales en la política exterior del Presidente de la Rúa hacia la Unión Europea con respecto a la anterior administración menemista.

En las conclusiones se plantea la presidencia española en el primer semestre del 2002 como una buena oportunidad para aumentar y profundizar los lazos entre Argentina y la Unión Europea. Los buenos resultados que arrojaría el mejoramiento del acceso al mercado europeo por parte de los productos argentinos hacen pensar que la opción más ventajosa para la Argentina, entre las varias que se plantean en la actualidad, es la que se puede negociar con la Unión Europea.

PALABRAS CLAVES: ARGENTINA - POLITICA EXTERIOR - EUROPA OCCIDENTAL - UE - RELACIONES BILATERALES - COMERCIO - EXPORTACIONES CARNE - AFTOSA - PROTECCIONISMO - INVERSIONES - COOPERACION

The European Union and the Argentine Republic: an economic agenda

Marta Cabeza

ABSTRACT

This work approaches the relations between Argentina and Western Europe from 1997 up to this present year, including the last years of Menem's Administration and the first 18 months of De la Rúa's.

In the bilateral relationship the economic issues are highlighted. Likewise, one of the main characteristics of the commercial trade is the little diversification of Argentinean exports towards Europe and the big asymmetry in the mutual importance.

This chapter also studies the sale of Argentinean meat to Europe and the renewal of the aftosa fever, proposing some overcoming choices in order to limit the negative effects of the European protectionism.

The European investments in Argentina are indeed analyzed as well as their importance which have caused deep changes in the Argentinean economy,

showing the complex and fruitful relation between Western Europe and Argentina.

The cooperation for development between Europe and our country -that lays in the structure of the Cooperation Frame Programme signed on February 15th 1990- has suffered changes caused by global transformations that have turned to economic cooperation with goals of mutual interest.

To understand the political relevance that Latin America -and Argentina in particular- has to Western Europe, this work follows the analysis known as "concentric circles" which describes the relative importance of the different regions or group of countries.

Compared with the former Menem's Administration, it can be assured that there haven't been substantial changes in the foreign policy of the De la Rúa's Administration towards the European Union.

In the conclusions, the Spanish presidency of the EU in the first semester of the year 2002 is pointed out as a great opportunity to raise and strengthen the links between Argentina and the European Union. The better results that an improvement of the access of Argentinean goods to the European market would bring, make us firmly believe that the best option for Argentina is the one that can be negotiated with the European Union.

KEY WORDS: ARGENTINA - FOREIGN POLICY - WESTERN EUROPE - EU - BILATERAL RELATIONS - TRADE - EXPORTS - MEAT - AFTOSA - PROTECTIONISM - INVESTMENTS - COOPERATION

El nuevo relanzamiento del MERCOSUR:

¿avances o estancamiento del proceso de integración?

Daniel Makler

RESUMEN

El artículo describe la evolución del MERCOSUR desde su nacimiento en 1991 hasta el presente, poniendo énfasis en los temas comprendidos dentro de cuatro ámbitos de acción: las condiciones de funcionamiento como Zona de Libre Comercio, las condiciones de funcionamiento como Unión Aduanera, el desarrollo de su estructura institucional y el relacionamiento externo.

Asimismo, se analiza el contenido del denominado "relanzamiento del MERCOSUR" demostrando que, la existencia de antecedentes de compromisos similares en etapas anteriores, podría estar situando al proceso de integración en una nueva formulación de buenas intenciones más que ante una nueva etapa de consolidación y profundización.

Para concluir, se destaca la importancia de que los Estados Parte demuestren la capacidad y la necesaria voluntad política para abordar los principales temas pendientes, y así consolidar y profundizar el MERCOSUR en los plazos ne-

cesarios para participar adecuadamente en otros procesos de integración continental e interregional.

PALABRAS CLAVES: MERCOSUR - INTEGRACIÓN - LIBRE COMERCIO - UNIÓN ADUANERA - ARANCEL EXTERNO COMÚN - INSTITUCIONES - RELACIONES EXTERNAS - RELANZAMIENTO.

The New Relaunching of the MERCOSUR: progress or stagnation of the integration process?

Daniel Makler

ABSTRACT

The article describes the evolution of MERCOSUR from its origins in 1991 to the present, emphasizing the issues contained in four spheres of action: functioning conditions as a Free Trade Zone, functioning conditions as a Customs Union, development of its institutional structure and foreign relations.

At the same time, the contents of the so called "MERCOSUR relaunching" are analyzed in order to prove that the existence of previous similar agreements might be placing the integration process in a new goodwill stage more than in a new phase of strengthening and development.

To sum up, the importance of political will and capacity of the State members is pointed out as the best way to approach the main pending issues, so that MERCOSUR can be strengthened and developed within a proper period of time necessary to participate more appropriately in other integration processes.

KEY WORDS: MERCOSUR - INTEGRATION - FREE TRADE - CUSTOMS UNION - COMMON EXTERNAL TARIFF - INSTITUTIONS - FOREIGN RELATIONS - RELAUNCHING.

La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias. Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales

Miryam Colacrai

RESUMEN

Este trabajo parte de la consideración de la cuestión antártica como un área de la Política Exterior multilateralizada de Argentina, que se ha caracteriza-

do por pertenecer a su agenda tradicional, de vigencia permanente y en la cual predomina la continuidad dado su compromiso y membresía activa en el Sistema del Tratado Antártico. Aunque no ha ocupado el sitio de los asuntos prioritarios de la Política Exterior, se reconoce que ha experimentado un significativo ascenso en estos últimos años vinculado al énfasis puesto en la negociación para lograr la Secretaría del Tratado Antártico.

Este análisis cubre el período de 1997- 2001 y fue estructurado en torno a tres ejes de cuestiones: el *primero*, corresponde a aspectos del funcionamiento del Sistema del Tratado Antártico y a la participación efectiva de Argentina en un marco de “normalidad” y acciones cooperativas . En este eje , además, se observa la profundización de la cooperación latinoamericana y la disposición a llevar adelante acciones conjuntas y defender posiciones regionales ; el *segundo*, relativo a la persistencia de ciertas “disfuncionalidades y disensos bilaterales” con el Reino Unido. Por su parte, el *tercer eje* toma en cuenta las demandas subnacionales que apuntan a un mayor protagonismo y participación por parte de la región fueguina en el quehacer antártico de la Argentina, dado que Ushuaia constituye una de las “puertas de entrada” a la Antártida”.

En las conclusiones del trabajo se ponderan positivamente la congruencia de la negociación diplomática en torno al tema de la Secretaría del Tratado Antártico y la adopción de importantes medidas legales para lograr un eficaz ordenamiento de los recursos vivos marinos antárticos. Se promueve, además, la continuidad en los esfuerzos cooperativos latinoamericanos y la necesaria complementariedad de la política antártica nacional y las demandas fueguinas, con el propósito de optimizar la presencia argentina en la Antártida.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA ANTÁRTICA ARGENTINA- TRATADO ANTÁRTICO- SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO- DESACUERDOS ARGENTINO - BRITÁNICOS- RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS- REGÍMENES INTERNACIONALES - COOPERACIÓN LATINOAMERICANA. “PUERTAS DE ENTRADA” A LA ANTÁRTIDA.

The “Antarctic Issue ” within Argentine Foreign Policy: Recent Developments and Projection of Trends. Between Multilateral Consensus and the Persistency of Bilateral Disagreements

Miryam Colacrai

ABSTRACT

This article starts considering the antarctic issue as a part of the Argentinean foreign policy developed at a multilateral level. This matter belongs

to our country's traditional and permanent agenda , showing a profile of continuity related to its active partnership and engagement with the Antarctic Treaty System.

We must recognize that although this theme is not at the top in the Foreign Policy agenda, its relevance has been increasing particularly in recent years when Argentina devoted a singular attention to its proposal of hosting the Antarctic Treaty Secretariat.

The focus is on the period 1997-2001 and the analysis is organized around three axes:

the first one refers to the dynamics of ATS and the Argentine's effective participation within its cooperative context. The intensification of Latin-american cooperation and the determination to conduct conjunct actions and regional strategies are also remarked. *The second axe* is related to the persistence and iteration of bilateral disens with United Kingdom. *The third axe* takes into account demands of participation from subnational level. Thus, Tierra del Fuego province and particularly Ushuaia as a "gateway" to Antarctica asked for deeper insertion in decision making process of national antarctic policy.

The work concludes with a positive ponderation about both the solid diplomatic efforts in persuing the setting of the "secretariat" and the adoption of important legal measures in orden to reach an efficient management of antarctic marine living resources.

Finally, the promotion of Latin-american cooperation and the need of complement between national Antarctic policy and Tierra del Fuego demands, are also recommended to optimize Argentina's presence in Antarctica.

KEY WORDS: ARGENTINE ANTARCTIC POLICY - ANTARCTIC TREATY - ANTARCTIC TREATY SECRETARIAT - ARGENTINE-BRITISH DESAGREEMENTS - ANTARCTIC MARINE LIVING RESOURCES - INTERNATIONAL REGIMES - LATIN-AMERICAN COOPERATION - "GATEWAY" TO ANTARCTICA

El protagonismo argentino en la diplomacia bilateral.

Estanislao A. Zawels

RESUMEN

El protagonismo argentino en la diplomacia multilateral a partir de la década del 90 se mira a través de la acción de la diplomacia argentina en tres temas de la agenda internacional de dicho período: la paz y seguridad internacionales, el medio ambiente y los derechos humanos. En el primero se destaca la activa

presencia de la Argentina en el Consejo de Seguridad y en sus instrumentos, las operaciones de mantenimiento de la paz, las operaciones multinacionales y la consolidación de la paz. En el segundo tema se sigue la acción y protagonismo de Argentina en las negociaciones de la Conferencia Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kioto y de la Convención sobre la Diversidad Biológica y su Protocolo de Cartagena. Por último se relata el proceso de negociación que terminará con el establecimiento de un Tribunal Penal Internacional, donde Argentina tuvo, también, un papel protagonista.

Como conclusión se intenta mostrar la tendencia a un mayor uso de la diplomacia multilateral, no sólo en el marco de las Naciones Unidas, pero también de los procesos de integración regionales, como la Unión Europea y el Mercosur. Se plantea la necesidad de efectuar una reflexión sobre este proceso así como sobre la mejor manera de utilizar eficientemente los recursos humanos y materiales.

PALABRAS CLAVES: ARGENTINA - DIPLOMACIA MULTILATERAL - PAZ Y SEGURIDAD - MEDIO AMBIENTE - DERECHOS HUMANOS - ONU - NEGOCIACIONES

The presence of Argentina in the multilateral diplomacy

Estanislao A. Zawels

ABSTRACT

The article approaches the Argentine Multilateral Diplomacy since 1990, through three of the main issues of the international agenda, in which Argentina played an important role: International Peace and Security, Environment and Human Rights. On the first one it is highlighted the Argentine participation in the Security Council and its instruments, Peacekeeping Operations, Multinational Operations and Peace Building. The second issue is dealt through the negotiation processes at the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Protocol of Kyoto and at the Convention on Biological Diversity and its Protocol of Cartagena. Lastly the article refers to the negotiation process which concluded with the establishment of the International Criminal Tribunal.

The article concludes by showing the increase resort to multilateral diplomacy not only in the framework of the United Nations but also in the regional integration processes such as European Union and Mercosur. It also underlines the need to assess this trend and to study the ways and means to enhance the effective use of human and material resources.

KEY WORDS: ARGENTINA - MULTILATERAL DIPLOMACY - PEACE AND SECURITY - ENVIRONMENT - HUMAN RIGHTS - UN - NEGOTIATIONS.

El mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC): los casos de denuncia contra la Argentina

Marta Cabeza

RESUMEN

En este trabajo se analiza el funcionamiento del Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y se estudian los casos en que la Argentina intervino, ya sea como demandada o como demandante.

Argentina ingresa al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1967 y, posteriormente, la evolución del proceso de negociaciones en la Ronda Uruguay genera un interés prioritario en la agenda del gobierno argentino. Con la firma del Acta Final de esta Ronda se institucionaliza la OMC y se crea un marco jurídico del cual surgen las principales obligaciones contractuales que se aplican a las relaciones comerciales entre los países. Se crea también el Organismo para la Solución de Diferencias entre los Estados nacionales miembros. En el presente capítulo se hace un desarrollo de las principales características de este instrumento.

Lamentablemente, el rol que nuestro país ha ejercido en el OSD ha dejado en evidencia algunas carencias estructurales que deben ser resueltas para lograr una mejor inserción comercial en el escenario global. Además de estas consideraciones, debe tenerse en cuenta que la existencia simultánea de órganos de solución de controversias regionales y multilaterales provoca la necesidad de compatibilizar las normativas comerciales.

Aparece como paradójico el hecho que los conflictos entre los Estados miembros del MERCOSUR también han debido ser llevados al ámbito de la OMC, en la imposibilidad de resolverlos con mecanismos propios de la solución de controversias comerciales.

PALABRAS CLAVES: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO - SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS - POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA - NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL - COMERCIO EXTERIOR

Dispute Resolution Mechanism of Controversies within the World Trade Organization (WTO): accusation cases against argentina

Marta Cabeza

ABSTRACT

This chapter analyzes the functioning of the WTO's (World Trade Organization) Dispute Resolution Organ. It also studies the cases in which Argentina has intervened, both as a defendant and a plaintiff.

Argentina joined the GATT (General Agreement of Tariff and Trade) in 1967. Later, the evolution of the negotiating process of the Uruguay Round became a priority to the Argentine government. The signing of the Final Act of this Round institutionalized the WTO creating a legal framework from which the main contractual obligations that rules the commercial relations between countries emerged. The Dispute Resolution Organ was also created. The most important characteristics of this Organ are developed in this work.

Unfortunately, the part that Argentina has played within the Dispute Resolution Organ showed some of the structural deficiencies that need to be overcome in order to gain a better global commercial insertion. Moreover, it will be pointed out that the simultaneous existence of regional and multilateral dispute resolution organs originates the necessity to make commercial legislations compatible.

It seems paradoxical the fact that many commercial disputes among Mercosur members have been taken to the WTO. This case shows the impossibility to solve such disputes with Mercosur's own dispute resolution mechanisms.

KEY WORDS: WORLD TRADE ORGANIZATION - RESOLUTION OF THE DISPUTES - ARGENTINE FOREIGN POLICY - INTERNATIONAL NEGOTIATION - FOREIGN TRADE

El compromiso argentino en el establecimiento de la Corte Penal Internacional

Lidia Gatti

RESUMEN

En el presente trabajo se señalan, en primer lugar, los antecedentes de la Corte Penal Internacional, y las provisiones generales del Estatuto de Roma, particularmente, la competencia de la Corte en razón de la materia y de las personas.

Se destaca, además, el apoyo brindado por la República Argentina al proceso de preparación y establecimiento de esta instancia jurídica internacional.

Finalmente, se consideran brevemente los cambios acaecidos en la sociedad internacional por el proceso de globalización, y que han permitido la constitución de esta corte permanente, independiente y complementaria de las jurisdicciones nacionales.

PALABRAS CLAVES: CORTE PENAL INTERNACIONAL – NACIONES UNIDAS – DELICTA JURIS GENTIUM – GENOCIDIO – CRIMENES DE LESA HUMANIDAD – CRIMENES DE GUERRA – AGRESION – RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL – ARGENTINA

The Argentine Commitment to the Establishment of the International Criminal Court

Lidia Gatti

ABSTRACT

In this work we outline, in first place, the previous attempts to establish an international criminal court and the general provisions of the Rome Statute, in particular the crimes and persons over which the Court may exercise its jurisdiction.

It is also pointed out the support given by Argentina for the preparation and establishment of the International Criminal Court.

Finally, we consider the changes in the international society which allowed the creation of a permanent court, an independent entity, complementary of national jurisdictions.

KEY WORDS: INTERNATIONAL CRIMINAL COURT – UNITED NATIONS – DELICTA JURIS GENTIUM – GENOCIDE – CRIMES AGAINST HUMANITY – WAR CRIMES – AGRESSION – INDIVIDUAL RESPONSABILITY – ARGENTINA

DE LOS AUTORES

ALFREDO BRUNO BOLOGNA

Doctor en Ciencias Políticas y Diplomáticas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor Titular de Política Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Profesor de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario, Centro de Estudios Interdisciplinarios y Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Profesor visitante en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Complutense, Madrid, España. Profesor de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Universidade da Regiao da Campanha, Bage, Brasil. Fue director de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (1996-1998). Director Ejecutivo del CERIR. Director de los “Cuadernos de Política Exterior Argentina”. Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Con licencia como Investigador Científico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET.

GRACIELA BONOMELLI

Licenciada en Ciencia Política- Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Doctora en Ciencia Política- Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Investigadora adjunta del CERIR – Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario -.Ex becaria del CONICET. Docente titular de la Cátedra “Comercio Exterior” de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Docente de la Cátedra “Políticas Públicas y Desarrollo Exportador” de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional del CERIR – UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO. Becaria a Japón de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) y la NPA (Instituto Nacional de la Administración Pública de Japón.)-1999.

ANABELLA BUSSO

Licenciada en Ciencia Política egresada de la Universidad Nacional de Rosario, Magíster en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de FLACSO, Investigadora adjunta del CONICET y del CERIR, Profesora de Relaciones Internacionales y Política Internacional Latinoamericana de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO, Profesora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO y de las Maestrías en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata y de FLACSO.

MARTA CABEZA

Licenciada en Relaciones Internacionales - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Maestranda en Integración y Cooperación Internacional. Fue becaria del Instituto Italo Latinoamericano. Asistente de investigación del CERIR. Docente Adscripta de la Cátedra "Economía Internacional" y Docente de la Cátedra "Comercio Exterior" de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

MAGDALENA CARRANCIO

Licenciada en Ciencia Política de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Maestranda en Integración y Cooperación Internacional. Fue becaria de perfeccionamiento del CONICET. Se desempeñó como docente de Política Internacional en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Colabora con el Anuario de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora asistente del CERIR.

MIRYAM COLACRAI

Master en Ciencias Sociales (con mención en Ciencia Política) de FLACSO. Doctoranda por la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Ciencia Política. Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora Titular por Concurso 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 el área de las Relaciones Internacionales en diversas universidades nacionales. Profesora titular de Teorías de Integración y Cooperación Internacional en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario y en Universidade da Região da Campanha (Brasil). Directora de la Maestría mencionada. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR y Directora de Investigadores y Becarios del CONICET y la Universidad Nacional de Rosario. Colaboradora ad-honorem de la Dirección Nacional del Antártico. Miembro del Comité de Estudios Antárticos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

LIDIA GATTI

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Maestranda en Integración y Cooperación Internacional. Asistente de investigación del CERIR. Docente en la Cátedra de Derecho Internacional Público de la Carrera de Licenciado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

MIRIAM GOMES SARAIVA

Licenciada en Historia de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro y Master en Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la misma Universidad. Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Adjunta/Investigadora Prociencia (dedicación exclusiva) del Departamento de Historia de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Participante del cuadro permanente del Programa de Posgrado en Historia de la UERJ; coordinadora de la "Linha de Pesquisa" en Historia de las Relaciones Internacionales.

GLADYS LECHINI DE ALVAREZ

Licenciada en Ciencia Política y Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. 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 Universidad Nacional de Rosario Profesora titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora del CONICET. Directora de Proyectos del CERIR. Miembro del Grupo Africa y Cercano Oriente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Coordinadora del Departamento de Africa del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

DANIEL MAKLER

Licenciado en Economía, UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO. Curso de Especialización de Posgrado en Comercio Exterior, Buenos Aires. Asesor de Gabinete de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Nación, 2/5/91 al 9/7/95. Jefe de Gabinete de Asesores de la Secretaría de Planeamiento, Jefatura de Gabinete de Ministros. Miembro Alterno del Grupo Mercado Común del Mercosur. Miembro Alterno de la Comisión de Comercio del Mercosur. Profesor de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO), y del Curso de Especialización de Posgrado en Tributación (UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO). Consultor independiente.

CARLA OLIVA

Licenciada en Relaciones Internacionales egresada de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Maestranda en Integración y Cooperación Internacional. Becaria de Posgrado del CONICET. Docente de la Cátedra de "Política Internacional" de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora asistente del CERIR.

ESTANISLAO A. ZAWELS

Estanislao A. Zawels es miembro del Servicio Exterior de la Nación, habiendo egresado del ISEN en 1985. Prestó servicios en la Dirección de África Subsahariana; en la Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas, donde integró dos veces la delegación argentina ante el Consejo de Seguridad; en la Dirección de Organismos Internacionales; en la Subsecretaría de Política Exterior; en la Secretaría de Planificación Estratégica de la Presidencia de la Nación; la Dirección de Asuntos Ambientales y la Embajada Argentina en el Reino Unido. Licenciado en Economía de la UBA ejerció la docencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA y en la Facultad de Relaciones Internacionales de la UCSA.

GRACIELA ZUBELZU DE BACIGALUPO

Licenciada en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Posgrado en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de FLACSO. Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Docente de Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Coordinadora Académica y Profesora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario.) Investigadora Adjunta del CONICET. Colaboradora académica ad-honorem con la Dirección de Europa Central y Oriental del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto desde 1993.

LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA 1998-2001 EL CAMBIO DE GOBIERNO ¿IMPACTO O IRRELEVANCIA?

INDICE ANALITICO

SUMARIO	5
PROLOGO	
<i>Por Alfredo Bruno Bologna.....</i>	9
INTRODUCCION	11
CAPITULO I:	
LAS RELACIONES ARGENTINO-AMERICANAS A FINALES DEL GOBIERNO DE MENEM Y EN LOS INICIOS DE LA GESTIÓN DE LA RÚA ENTRE LA CONTINUIDAD Y LOS CONDICIONANTES DOMÉSTICOS	
<i>Por Anabella Busso</i>	17
Revisando el marco teórico.....	18
Caracterización del contexto político doméstico e internacional: su influencia en la PEA hacia Washington	23
a- Las condiciones de las relaciones bilaterales al final de la administración Menem	23
b- Las acciones más destacadas de los miembros de la Alianza durante la campaña electoral y en el primer año de gobierno	24
c- Las mudanzas de orden sistémico y su incidencia en las cuestiones domésticas: el cambio de gobierno en EE.UU. y la situación latinoamericana.....	25
La dimensión político-diplomática	27
a- Los vínculos con Washington en los últimos años del gobierno de Carlos Menem: Acontecimientos y temas que cruzaron la agenda bilateral durante el período 1998- 1999.....	27
a-1. La última visita de Estado a Washington y la búsqueda del apoyo de EE.UU. para las negociaciones con el Reino Unido	28
a-2. La propuesta de dolarización.....	32
a-3. Los acuerdos bilaterales	34
b- El gobierno de la Alianza y las relaciones con los EE.UU.: hasta el momento más continuidades que cambios.....	35
b-1. Los principales encuentros a nivel diplomático. La búsqueda de contactos relevantes con la administración Clinton.....	35

b-2. La búsqueda de un acercamiento con la administración de George W. Bush en el marco de la creciente crisis política doméstica argentina.....	42
La dimensión económica: un escenario complejo	46
a- Visitas y Acuerdos en el espacio económico.....	47
b- El comercio entre Argentina y Estados Unidos: un ejemplo de micro – relaciones y densidad en las relaciones bilaterales.....	52
b-1. Propiedad intelectual y cielos abiertos: viejos y nuevos “test cases”.....	54
b-2. El estado de la agenda comercial bilateral: algunos ejemplos.....	59
b-3. Las negociaciones comerciales para la conformación del ALCA: la PEA atrapada entre dos hegemonías	65
La dimensión estratégico - militar	70
a- La cuestión del narcotráfico	71
b- Terrorismo	77
c- El sueño del ingreso a la OTAN	79
d- Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.....	80
e- Visitas de alto rango	82
f- Las cuestiones nucleares y espaciales	84
Conclusiones	87
Referencias bibliográficas	90

CAPITULO II:

BRASIL E ARGENTINA NOS ANOS 90: DEZ ANOS DE POLÍTICA EXTERNA

<i>Por Miriam Gomes Saraiva</i>	93
O novo ordenamento internacional e as mudanças internas dos anos 90	94
As diferenças de percepção da ordem internacional e as relações com os Estados Unidos	96
Reflexos das percepções diferenciadas em atuações frente a temas da segurança internacional	101
A parceira Brasil-Argentina: aproximação econômica e dificuldades no campo da política internacional.....	103

Conclusão.....	107
Referências bibliográficas.....	108

CAPITULO III:

MALVINAS: FIN DE LA POLÍTICA DE SEDUCCIÓN

<i>Por Alfredo Bruno Bologna.....</i>	111
La administración Menem: Política de seducción.....	112
- Logros alcanzados.....	112
1. La visita del presidente Menem a Londres.....	113
2. El levantamiento del embargo de armas.....	114
- El efecto Pinochet.....	116
- La resurrección de Margaret Thatcher.....	116
3. Comunicaciones entre la parte continental y las islas Malvinas.....	118
- Los aspectos negativos de la Administración Menem.....	118
La cuestión pesquera.....	119
Declaración conjunta sobre exploración y explotación de petróleo firmada en julio de 1995.....	119
- Los temas de la agenda que quedaron pendientes y sin solución..	120
1. Soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.....	121
Corte Internacional de Justicia.....	121
2. Construcción de un monumento en el cementerio de Darwin... ..	123
3. Colocación de una bandera argentina en las Islas Malvinas.....	123
4. Eliminación de minas antipersonales.....	123
El tema Malvinas en los Organismos multilaterales.....	124
1. Organización de las Naciones Unidas. O.N.U.....	124
2. Organización de Estados Americanos. O.E.A.....	126
3. Mercado Común del Sur (MERCOSUR).....	127
- Organismos No gubernamentales. O.N.G.....	127
Unión Parlamentaria Mundial.....	127
- Internacional Demócrata Cristiana.....	128
El gobierno de la Alianza: fin de la política de seducción.....	128
1. El programa de la Alianza.....	129
- El pensamiento de los dirigentes de la Alianza.....	130
- Propuesta de cambio. Los contratos de petróleo.....	131
- Negociaciones bilaterales entre Argentina y el Reino Unido.....	133

2. El tema Malvinas en los organismos multilaterales.....	135
- Organización de las Naciones Unidas. O.N.U.	136
- Comité Especial de Descolonización	136
- Organización de Estados Americanos. O.E.A.	139
- Reunión de Presidentes de América del Sur.....	139
- Internacional Demócrata Cristiana	139
Conclusiones	140
Bibliografía	143

CAPITULO IV:

LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA HACIA JAPÓN: LA CONTINUIDAD EN LA AUSENCIA DE NUEVAS PROPUESTAS.

Por Graciela Bonomelli..... 145

Consideraciones preliminares 145

1. Actividades relevantes en la postrimería de la Administración Menem.....	146
1.1. Los temas de la agenda bilateral a cien años de las relaciones..	146
1.1.1. La XIX Reunión Plenaria del Comité Mixto empresario argentino-japonés.....	150
Los temas de la agenda en la reunión Plenaria.	150
1.1.2. Fortalezas y debilidades. Sugerencia para futuras reuniones plenarias.	154
1.2. La visita del Presidente Menem a Japón.	157
1.2.1. Escenario político-económico de los viajes oficiales a Japón. La visita de Estado en el marco de los festejos del centenario....	157
1.2.2. Objetivos y actividades agendadas en el viaje presidencial.	159
1.2.3. Resultados alcanzados.	160
1.3. Otras actividades de la Administración Menem.	161
2. La Administración de De la Rúa.	162
3. Comercio Bilateral.....	164
3.1. Análisis de los intercambios.	164
3.2. Historia de una presencia no deseada. El rebrote de la aftosa y los límites al mercado japonés de carne vacuna.	167

4.- Cooperación técnica.....	170
Reflexiones finales.....	175
Notas bibliográficas.....	178

CAPITULO V:

LA VALORACION DEL MERCADO COMO NUCLEO DE LA POLITICA ARGENTINA HACIA CHINA.

Por Carla Oliva

Consideraciones preliminares.....	181
1. El área político – diplomática.....	182
2. El área económico – comercial.....	185
a) El comercio bilateral.....	185
b) Las inversiones.....	190
3. Las relaciones en el marco de foros multilaterales.....	192
a) Las relaciones en el contexto de Naciones Unidas.....	193
b) El impacto del futuro ingreso de China a la OMC.....	194
4. Las relaciones en el ámbito del Mercosur.....	196
a) La dimensión política.....	197
b) La dimensión económica.....	198
Consideraciones finales.....	199
Referencias bibliográficas.....	201

CAPITULO VI:

ARGENTINA ANTE EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL. CONTINUIDAD Y RUTINA EN LO POLÍTICO-DIPLOMÁTICO, NECESIDAD DE ACCIONES EN LO ECONÓMICO-COMERCIAL.

Por Graciela Zubelzú de Bacigalupo

I- Consideraciones preliminares.....	203
II- Las acciones externas hacia Rusia.....	204
III- Las relaciones bilaterales con los países de Europa Central y Oriental, más allá de Rusia.....	209
IV- Consideraciones Finales.....	223

CAPITULO VII:

**ARGENTINA Y AFRICA DESDE MENEM A DE LA RUA:
CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA POR IMPULSOS**

Por Gladys Lechini de Alvarez 227

La administración Menem 230

Sudáfrica en el Africa Austral 232

Africa Austral..... 235

Nigeria 236

Un año de la administración de De La Rúa 239

Africa Subsahariana 239

Sudáfrica..... 240

Las relaciones comerciales argentino-africanas. Poco ruido y
muchas nueces 243

Africa del Norte..... 244

Africa Subsahariana 245

Reflexiones finales..... 246

CAPITULO VIII:

**SEÑALES DE UNA DIPLOMACIA PRESIDENCIALISTA:
ARGENTINA Y LOS PAISES DE MEDIO ORIENTE
Y NORTE DE AFRICA**

Por Magdalena Carrancio..... 251

Nuevamente tropas al Golfo: ¿Principios o consecuencias? 252

Irán: La política del desconcierto 254

Posición argentina en el conflicto árabe-israelí 258

Otras participaciones argentinas en el marco de la ONU..... 261

- Operaciones de Mantenimiento de la Paz 262

- Programa Cascos Blancos..... 262

El comercio bilateral 262

Conclusión 268

CAPITULO IX:

LA UNION EUROPEA Y LA REPUBLICA ARGENTINA: UNA AGENDA EN CLAVE ECONOMICA

Por Marta Cabeza

Introducción	271
2- Las claves de la relación: Los aspectos económicos comerciales	272
2-1 El proteccionismo agrícola.....	275
2-2 Las compras europeas de carne argentina	277
2-3 Algunas alternativas superadoras.....	278
2-4 Las inversiones europeas en Argentina.....	280
3- La cooperación al desarrollo	281
4- Algunos aspectos vinculados con el área política de la relación bilateral	283
5- Consideraciones finales	286
Bibliografía	288

CAPITULO X:

EL NUEVO RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR: ¿avance o estancamiento del proceso de integración?

Por Daniel Makler

1. Introducción	291
2. La competitividad del MERCOSUR.....	292
3. El MERCOSUR como Unión Aduanera	293
4. El MERCOSUR como Zona de Libre Comercio	294
5. El relacionamiento externo del MERCOSUR	296
6. El desarrollo institucional del MERCOSUR	300
7. El relanzamiento del MERCOSUR.....	301
7.1. Medidas orientadas al fortalecimiento institucional	302
7.2. Medidas orientadas al perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio	302
7.3. Medidas orientadas al perfeccionamiento de la Unión Aduanera	302
7.4. Medidas orientadas a la coordinación de políticas sectoriales con impacto en la producción, el comercio y las inversiones.....	302
7.5. Medidas orientadas al relacionamiento externo del MERCOSUR	302
7.6. Medidas orientadas a la coordinación de políticas macroeconómicas	302
8. Consideraciones finales.....	304

CAPITULO XI:

LA CUESTION ANTARTICA EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA: DESARROLLOS RECIENTES Y PROYECCION DE TENDENCIAS

Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales

Por Miryam Colacrai

Algunas consideraciones de partida	307
1.1. La continuidad y profundización de la cooperación internacional en el régimen antártico. Aspectos relativos a la participación y negociación argentina en su esquema decisional	310
1.2. Las negociaciones en el marco de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos	316
1.2.1 La nueva legislación argentina avanza en la dirección correcta	318
1.3. Fomento de la cooperación en el contexto regional latinoamericano	319
1.4 La especial relación bilateral con Chile	320
1.5 Incremento y consolidación de la cooperación científica con otros Estados	322
A modo de conclusión	328

CAPITULO XII:

EL PROTAGONISMO ARGENTINO EN LA DIPLOMACIA MULTILATERAL A PARTIR DE LA DECADA DEL 90

Por Estanislao A. Zawels

Introducción	331
I.- Argentina y el Consejo de Seguridad	333
a.- En el Consejo de Seguridad	334
b.- En las gestiones de “buenos oficios”	334
c.- Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP)	335
d.- Operaciones multinacionales o regionales	335
e.- Consolidación de la paz	336
II.- Argentina y la negociación medio ambiental internacional	337
a.- El Protocolo de Kioto	337
b.- El Protocolo de Bioseguridad	340

III.- Argentina y la creación de la Corte Penal Internacional.....	341
Conclusiones	344

CAPITULO XIII:

EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO Y EL ACCIONAR DE ARGENTINA

Por Marta Cabeza

1- Introducción	345
2- El mecanismo de solución de diferencias.....	346
3- El órgano de solución de diferencias y Argentina.....	349
4- La Organización Mundial del Comercio y el Mercosur	354
5- Conclusiones	355
Bibliografía.....	357

CAPITULO XIV:

EL COMPROMISO ARGENTINO EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Por Lidia Gatti..... 359

Antecedentes.....	361
La firma del Estatuto de Roma.....	364
Competencia de la corte en razón de la materia y de las personas.....	366
Ejercicio de su competencia.....	369
Características de la Corte.....	369
La activa participación argentina.....	373
A modo de conclusión	375
Referencias bibliográficas.....	378

ABSTRACTS	379
------------------------	------------

DE LOS AUTORES	399
-----------------------------	------------

Este libro,
se terminó de imprimir
en Noviembre de 2001

TECNIGRAFICA

Av. Pte. Perón 3747 - t/f 0341-4325648
Rosario - Santa Fe - Argentina

El Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario -CERIR- es una institución dedicada a la investigación y docencia en el área de Relaciones Internacionales. Si bien se estaba trabajando en equipo desde la década del setenta, en 1985 se presenta el primer proyecto a CONICET como Programa de Investigación y Desarrollo que se sigue actualizando hasta el presente. Como Centro surge en 1988 en el marco del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), está integrado por un conjunto de docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y becarios e investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

La preocupación central es el estudio, discusión y difusión de los problemas de la política exterior argentina, por ello que en 1992 se incluye el Programa de Seguimiento de Política Exterior Argentina (SEPEA).

En el ámbito docente se organizó la Maestría en Integración y Cooperación Internacional que depende del Centro de Estudios Interdisciplinarios CEI de la Universidad Nacional de Rosario. Aprobada por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Rosario a fines de 1995 y por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, comenzó el dictado de clases en 1996. Esta Maestría está categorizada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como B y admite becarios graduados de los países miembros y adherentes del MERCOSUR (convenio firmado entre el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y la U.N.R.), becas Mutis con el gobierno de España y Programa ALFA de la Unión Europea.

