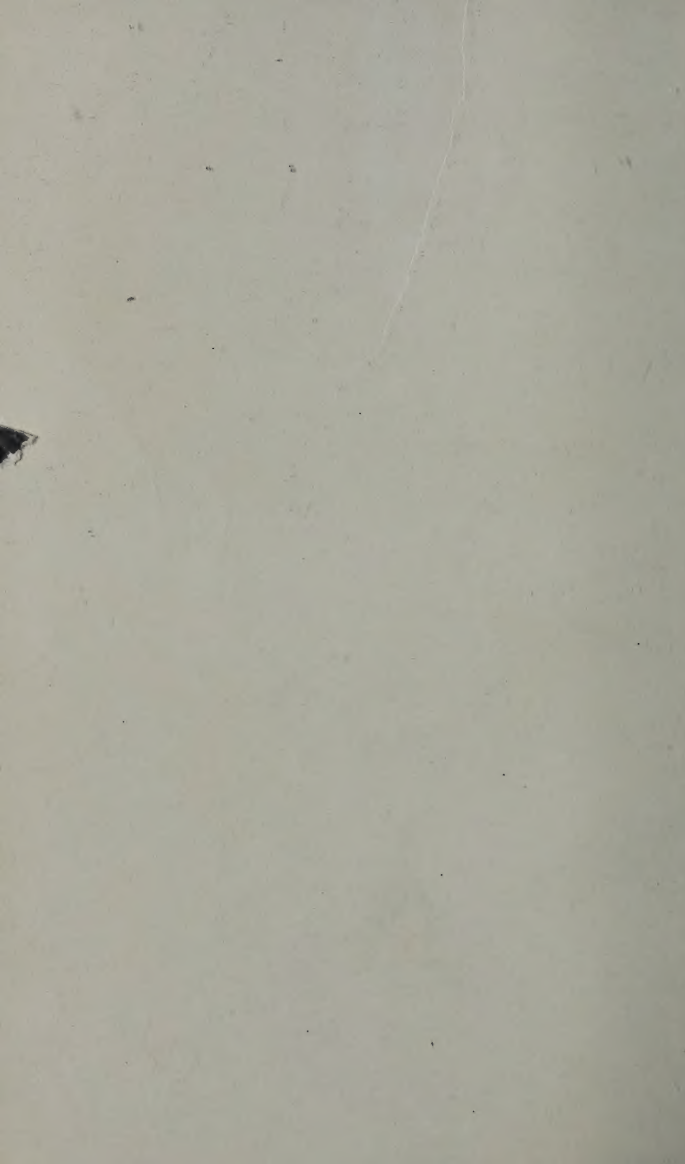


Argentina y América Latina: conflictos e integración

Guillermo M. Figari





**Argentina y
América Latina:
conflictos
e integración**

27-6.
\$ 700

Guillermo M. Flores

CENTRO EDITOR DE AMÉRICA LATINA

Argentina y América Latina: conflictos e integración

Guillermo M. Figari



CENTRO EDITOR DE AMERICA LATINA

Dirección: Oscar Troncoso

Secretaría de redacción: Margarita B. Pontieri

Asesoramiento artístico: Oscar Díaz

Diagramación: Oscar Sanmartino, Estela Enecoiz

Coordinación y producción: Natalio Lukawecki,
Fermín E. Márquez

© 1991 Centro Editor de América Latina S.A.

Tucumán 1736, Buenos Aires

Hecho el depósito de ley. Libro de edición argentina. Compuesto por ECEGraph, Esmeralda 625, 3º "G", Capital. Impreso en Carbet, Udaondo 2646, Lanús Oeste, Prov. de Bs. As.. Encuadernado en Haley, Av. Mosconi 640, Lomas del Mirador, Prov. de Bs. As.. Distribuidores en la República Argentina: Capital: Mateo Cancellaro e Hijos, Echeverría 2469, 5º "C", Buenos Aires; Interior: Dipu S.R.L., Azara 225, Capital.
Impreso en setiembre de 1991.

ISBN: 950-25-1594-3-

Con todo mi amor a quienes, con su cariño y apoyo me brindaron el marco adecuado para realizar estas investigaciones: A mi mujer, Stella Maris del Rosario. A mis hijas, María del Rosario y María Eugenia. A mi madre y al recuerdo de mi padre.

INTRODUCCION*

El objetivo de estudiar las relaciones de la Argentina con la América Latina, radica en ver la evolución de la política exterior —en este aspecto— desde 1945 hasta nuestros días. Nos proponemos explicarnos el pasado —los cambios y regularidades—, con el fin de observar las tendencias del presente y del futuro, tratando de adoptar claridad para la formulación de políticas.

En un primer epígrafe, analizaremos aquellas cuestiones que limitan o condicionan la fluidez de las relaciones de la Argentina con la región.

En primer lugar, nos ocuparemos de las tareas internacionales. En este sentido, hemos tratado de explicar como la situación internacional ha recortado la libertad de acción de los países latinoamericanos. Se observa la evolución del sistema Internacional desde la guerra fría a la actual situación de interdependencia creciente, y con preponderancia de los medios económicos. También se nota la aparición de nuevos actores internacionales y los profundos cambios tecnológicos, propios de una tercera Revolución Industrial.

En este contexto, hemos apreciado el peso de los Estados Unidos, como líder del bloque Occidental, y la evolución de su influencia en el desarrollo de las relaciones de la Argentina con sus países vecinos.

En segundo lugar, la Argentina y la América Latina, también han estado condicionadas por problemas relacionados con su propia viabilidad interna. Al respecto, la cuestión del desarrollo no sólo la planteamos desde la óptica de los recursos materiales. También tratamos de indagar sobre los problemas espirituales de la Nación y de la región. Analizamos la cuestión de la identidad nacional y regional, relacionada entre otros aspectos, con la búsqueda de objetivos compartidos. Al respecto, no dejamos de hacer hincapié en la característica dualista de la comunidad argentina; y también de la latinoamericana, que se explica

por la inexistencia de articulación de intereses y de objetivos compartidos por los miembros de la sociedad en su conjunto. De la misma manera, se nota un cambio de actitud con respecto al pasado. La década de los '80, pareciera que comenzó a conformar una *transformación* de la política exterior argentina, que inició la toma de conciencia de su pertenencia a la región, no sólo geográficamente; sino también, política, social, económica y culturalmente. Probablemente, la conducta argentina con respecto a la América Latina tenga en el comienzo de la década de los '80, un antes y un después. La evolución de esta cuestión en los años venideros, podrán confirmar o no esta apreciación. Pues entendemos que no es fundamentalmente, la obra de algunos dirigentes, ni tampoco de determinados gobiernos; sino más bien, por la evolución misma del devenir histórico.

Posteriormente, nos abocamos al análisis de dos cuestiones prioritarias.

Por un lado, *volvimos al pasado* para observar las relaciones de la Argentina con la América Latina en una forma general, desde sus comienzos, que eran conflictivas y casi inexistentes. Analizamos las causas de tal comportamiento, al observar los principales factores de la política exterior argentina; determinados en gran parte, por una focalización excesiva en las relaciones con la metrópoli de entonces: Gran Bretaña.

Por otro lado, pretendimos introducirnos en las relaciones argentinas-latinoamericanas desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Procuramos notar los avances en la relación del país con la región.

Lo cierto, que en 1945 comienza un replanteo de la actitud argentina hacia la América Latina: habrá períodos donde se impulsará una política de cooperación; habrá otros momentos de prescindencia. Se alternarán etapas de preeminencia de toda una estrategia "geopolítica", tal la concepción anterior a la Segunda Guerra Mundial, con etapas donde se priorizará una estrategia cooperativa. Sin embargo, cada vez más se hegemoniza una concepción latinoamericana en los dirigentes y en la sociedad argentina; siendo a principio de la década de los '80 un momento clave en la transformación de la actitud argentina con

respecto a la región, principalmente con el Cono Sur. Después comenzará a observarse, tanto una cierta continuidad en las relaciones; como también, la búsqueda de una cooperación óptima, que quizás todavía no transite por el camino del éxito.

No obstante, esta evolución conceptual de la política exterior argentina con respecto a la América Latina, que expusimos en el párrafo anterior de una manera general, puede observarse en sus aspectos singulares en las relaciones bilaterales, en las relaciones multilaterales, y también en el marco del sistema interamericano.

En las relaciones bilaterales, con los países de América Latina, cabe destacar las relaciones de la Argentina con el Brasil y con Chile. Sin embargo, desde 1945 si bien predominaron las situaciones conflictivas sobre las cooperativas —en una primera etapa— dominadas por la desconfianza y el recelo; el proceso empieza a cambiar en la década de los '80. En este sentido, se realiza un esfuerzo tendiente a maximizar la cooperación para construir un desarrollo conjunto. Dos hechos serán los detonantes de una evolución que comienza con la misma Guerra Fría, que cambiarán el ritmo y el tono de las relaciones argentino-brasileñas y argentino-chilenas. En el primer caso, será el Tratado Tripartito sobre Corpus e Itaipú (1979), que pondrá fin a una larga "batalla geopolítica" por el predominio en la Cuenca del Plata. En el segundo caso, el Tratado de Paz y Amistad con Chile (1984), pone fin a una larga etapa de litigios con Chile, que a fines de la década de los '70 había llevado al borde de la guerra a los dos países. Desde entonces, el Brasil será el aliado preferido de la política exterior argentina. Las diferentes concepciones entre los gobiernos de la administración Alfonsín y la administración Pinochet, retrasó una coincidencia, cuyos primeros pasos se estaban dando por 1990, entre los gobiernos de Menem y Aylwin.

En el plano multilateral, no existen grandes variantes en la actitud argentina con respecto al plano bilateral. La Argentina hasta la década de los ochenta, oscilará entre conductas integrativistas y no integrativistas. No obstante, las relaciones multilaterales siempre tendrán su sesgo —en este primer período— motivado exclusivamente por el

interés, cuando no cargada de recelos. Desde mediados de la década de los '80, la Argentina conformará con Brasil un eje Buenos Aires-Brasilia, que será el núcleo de toda una acción multilateral tendiente a facilitar una cooperación integral con América Latina —más precisamente con América del Sur— ya en la integración —bilateral primero, multilateral después—, ya en la concertación y en la coordinación de políticas. No obstante, aún la cooperación resultante de estos entendimientos no es óptima, a veces los intereses coyunturales de los participantes pueden más que los objetivos compartidos; otras veces, no se encuentra el tipo o el nivel de cooperación adecuado. Pero a pesar de las dificultades, también se observa una continuidad en la cooperación latinoamericana.

Por último, la actitud argentina con respecto a la América Latina puede observarse en el marco más amplio del sistema Interamericano, hegemonizado por los Estados Unidos. En la primera etapa, los desencuentros entre la Argentina y los países latinoamericanos, serán notables, y estarán directamente relacionados con las coincidencias y diferencias existentes en la actitud con respecto al país hegemónico. Se observarán diferencias apreciables de la Argentina y la América Latina en la percepción de sus relaciones con los Estados Unidos. Después de Malvinas, existirán coincidencias de percepción y de intereses entre la Argentina y la región —en especial con Brasil— que parecieran presentar un frente común ante el mundo. No obstante, la cuestión que se debate por estos días tiene que ver con esa "homogeneidad" de la década de los '80. En efecto, los Estados Unidos se ha lanzado a recuperar la iniciativa en las cuestiones continentales. En este sentido, ha formulado propuestas tendientes, ya a reflatar la OEA, ya a un incremento del intercambio económico a través de la "Iniciativa para las Américas". En estas circunstancias se abre un interrogante sobre la actitud de los diversos gobiernos de los países latinoamericanos: ¿priorizarán los objetivos conjuntos o los intereses individuales?

Finalmente, tratamos de sacar conclusiones del análisis de estas cuestiones; como también de la observación de las similitudes y diferencias con el proceso de cooperación europea —fundamentalmente la integración— de cuyos

resultados pretenden muchas veces los latinoamericanos extraer experiencias para trasportarla a la región.

El objetivo es contribuir a la búsqueda de una cooperación beneficiosa entre el país y la región, tratando de encontrar instrumentos que resulten apropiados con los recursos existentes, que no son los mismos con que cuentan los europeos. Quizás las posibilidades latinoamericanas sean menores que las europeas al comienzo del proceso integrativo de la década de los '50. Probablemente, el objetivo próximo de la región, más precisamente del Cono Sur, sería alcanzar el grado de desarrollo, material y espiritual, de la Europa de la inmediata post-guerra. Tal vez, un proceso más ambicioso, puede terminar en la inoperancia. América Latina y sus países miembros, probablemente, tendrán que comenzar por encontrar una cierta equivalencia en sus intercambios, para que la cooperación signifique una ganancia para todos los participantes. Quizás, habrá que introducir el concepto de solidaridad entre sus integrantes, tanto en la teoría como en la praxis. Sólo en una segunda etapa, se puede pensar en una integración interdependiente, como los procesos que se iniciaron en la década de los '50 en la Europa Occidental. En este sentido, como ya lo demostrara Kant, no existe obligación moral cuando hay una total imposibilidad material. En el caso de América Latina, la imposibilidad posiblemente, esté relacionada con la inconveniencia de procurar saltar etapas en la evolución de las relaciones.

* Este trabajo constituye un informe presentado al CONICET para el bienio 1988-1990; fin realizado con el apoyo logístico del Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales de la Univesidad del Salvador (IDICSU).

LOS CONDICIONANTES DE LAS RELACIONES ARGENTINO-LATINOAMERICANAS

1.1. La estructura jerárquica de la Comunidad Internacional. Su influencia sobre la realidad de la América Latina.

1.1.1. *Cambios y regularidades en el orden mundial. De la guerra fría a la Interdependencia creciente.* La teoría clásica de las relaciones internacionales nos enseña que en las relaciones entre las unidades políticas existe un orden jerárquico internacional.¹ Cada unidad política ocupa un lugar en el concierto internacional, que está formado por una especie de pirámide. La cúspide de esa pirámide está integrada, por lo general, por no muchas unidades políticas. En este sentido, se puede notar un oligopolio de Estados, aunque a veces esa relación se transforma en monopólica o imperial. Es el caso de cuando sobresale una de esas unidades políticas sobre las demás. Esta situación provoca que cada uno de los integrantes del régimen internacional, por la estructura misma del mundo, tenga una tarea que cumplir, en contraposición a la consecución de sus objetivos. En este sentido, los países de la América Latina han sido considerados de diversas maneras —países periféricos, coloniales, satélites, dependientes, etc.—. Lo cierto, que todos estos conceptos nos indican una misma condición: no son autónomos, porque la fuerza de las tareas internacionales les impide lograr en una medida suficiente objetivos nacionales. O si se quiere, no pueden tomar la cantidad de decisiones necesarias que les facilite elaborar políticas tendientes a regir con plenitud sobre sus propios destinos y los de sus habitantes. En definitiva, toda ésta cuestión está relacionada con el logro del bien común interno y una inserción internacional, más o menos, independiente.

En la actualidad, la dinámica de las relaciones internacionales, está modificando —en parte— el esquema clásico de la política mundial. Por de pronto, digamos, que el sistema de equilibrio bipolar, más o menos rígido, de la guerra fría, se ha ido transformando. En este sentido, el mundo actual se ha vuelto más complejo. El equilibrio bipolar en el terreno diplomático-estratégico fue madurando. Por un lado se desmoronaron los cimientos ideológicos de la guerra fría. Por otro lado, se observa una moderación en la intensidad de la competencia por el poder; como también, la existencia de una cooperación que ocasionalmente realizan para su ventaja mutua. De alguna manera, se las puede considerar a las superpotencias, como los garantes de la seguridad del sistema.² Paralelamente, fue apareciendo entre los países desarrollados una interdependencia o "vulnerabilidad común",³ de tipo económico, aunque su contenido no concluye allí, sino que abarca diversos aspectos de las relaciones interestatales.⁴

En el campo económico, la hegemonía de los Estados Unidos comienza a ser discutida por sus propios socios occidentales. La Comunidad Económica Europea —especialmente Alemania Federal— y el Japón han crecido. Hay competencia en el mundo occidental, también cooperación, y hasta solidaridad. Cada vez se acepta más el concepto de interdependencia económica, donde las pérdidas y ganancias entre los participantes —grandes potencias— no son totales, sino compartidas. Los juegos son de suma variable, en reemplazo de la interacción económica donde los juegos son de suma cero, práctica que aún subsiste en la relación países desarrollados-países subdesarrollados.⁵ En lo que respecta a la Unión Soviética, podemos decir, que no logró el desarrollo económico que había proyectado en la década de los sesenta, y cada vez necesitaba (y necesita) más de la tecnología occidental para seguir creciendo.

El mundo de los países desarrollados se vuelve mucho más complejo. La antinomia Este-Oeste comienza a disminuir en una intensidad inimaginable en el pasado: mientras que aparece un punto de entendimiento o de equilibrio, que reemplaza esta dicotomía, por el Norte (desarrollado) en oposición al Sur (subdesarrollado).

En este Norte desarrollado, subsiste un mundo diplomático-estratégico esencialmente bipolar, pero a la vez existe una multipolaridad económica, donde las distancias entre los Estados Unidos y el resto de los países desarrollados se ha acortado. Hoy podemos designar al tiempo de la política económica mundial como el tiempo "posterior a la hegemonía". El Grupo de los Siete, formado por los siete países más industrializados de Occidente, se reúnen frecuentemente para concertar y coordinar políticas relacionadas con el orden económico mundial. En otras palabras, los Estados Unidos se ven obligados a compartir las decisiones económicas con otros países, por más que siga siendo el "primus inter pares".

En los últimos tiempos, este esquema va cerrando, pues desde mediados de la década de los '80, comenzó en la Unión Soviética la era Gorbachov, que conlleva toda la intención de realizar profundas reformas en el sistema económico y político en ese país, hecho que ha provocado también profundas reformas en los países comunistas de Europa del Este. De todo ellos, el hecho más significativo ha sido la reunificación alemana.

Por otra parte, la pirámide interestatal se fue ensanchando en toda su extensión. Así como han aumentado la cantidad de los países denominados desarrollados. También han surgido nuevos Estados por la descolonización que se fue operando en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial. A comienzos de la década de los '50 las Naciones Unidas tenía sólo 51 Estados miembros, mientras que en la actualidad suman 159 países. Asimismo, debemos tener en cuenta, la aparición —con una fuerza antes desconocida— de nuevos actores internacionales, además del Estado que ha sido el actor clásico y unidad política del sistema desde la paz de Westfalia (1648). Estos "nuevos" actores internacionales, que ya existían, ostentan un poder que antes les era desconocido. Así tenemos a las empresas multinacionales, los capitales financieros y ciertos organismos internacionales. Sin embargo, como dice Keohane, los estados son los actores cruciales, que no sólo persiguen riqueza y poder de manera directa, sino que procuran construir marcos de referencias de normas prácticas que les permitan asegurarse esos objetivos, entre

otros, en el futuro.⁶

La realidad de este hecho, lo confirman las tendencias actuales de los países desarrollados desintegrarse unos a otros. En este sentido, se observa como probable, sino como posible, la formación de tres grandes áreas: Norteamérica, Europa y la Cuenca del Pacífico, liberada por el Japón.

La explicación de los cambios que se están produciendo en el Norte desarrollado, no sería completa, sino observamos, aunque más no sea superficialmente los alcances de la nueva Revolución Industrial que se está produciendo gracias a los progresos, a pasos acelerados, del conocimiento científico y tecnológico.

Podemos hablar así de tecnologías maduras, en las que el ritmo de la evolución es hoy más lento, y de nuevas tecnologías, siendo este concepto algo permanentemente dinámico, ya que si ahora se refiere sobre todo a las tecnologías de la información (electrónica, informática y telecomunicaciones), las de los materiales, las energías alternativas o la bioingeniería, en un futuro no lejano otras pasarán a ocupar un primer plano, derivadas de fenómenos aun poco controlados (como la superconductividad o la fusión nuclear) o incluso completamente desconocidos en la actualidad.⁷

Pero el fenómeno, no sólo se refiere a la capacidad de innovación tecnológica, o a su difusión generalizada; sino también al hecho, de que por su carácter acumulativo, el ritmo de la innovación tecnológica ha seguido a lo largo de este siglo una aceleración exponencial. Los tiempos que van desde los avances en el conocimiento científico hasta el desarrollo de sus aplicaciones prácticas han pasado de medirse en términos de generaciones a períodos de unos años. Esto hace que en las tecnologías más dinámicas antes de que una innovación haya alcanzado su estado de difusión generalizada ya hayan surgido otras que la superan. De este modo, a diferencia de lo que ocurre con las tecnologías más maduras, se invierte aquí el conocido paradigma de la carrera de Aquiles y la tortuga, siendo aquí la tortuga (sociedades tecnológicamente atrasada) quien se ven obligadas a correr tras de Aquiles (sociedades más desarrolladas), con escasas posibilidades de alcanzarle

mediante el simple recurso a las capacidades espontáneas del "laissez faire".⁸

Pero estas asombrosas innovaciones tecnológicas, abarcan todo el espectro industrial, pues necesariamente deben ser incorporadas, por la tradicional industria manufacturera. Es decir, la industria manufacturera para no marchar a su propia autoliquidación tiene que incorporar los sistemas de automatización avanzada, cuyo máximo exponente es el sistema CIM (Computer Integrated Manufacturing); es decir, el sistema de fabricación integrado por computador.⁹ En otras palabras, un país que aspire tener una inserción aceptable en el orden internacional, tendrá necesariamente que incorporar las innovaciones tecnológicas de esta nueva Revolución Industrial, que podemos considerar que involucra —por lo menos— toda la actividad económica de una Nación, pero que también tiene que ver con el desarrollo de las instituciones políticas, sociales y culturales. La problemática de las relaciones internacionales ya no se mide como en el pasado, casi exclusivamente por el poder militar. En nuestros días, el poder económico y tecnológico, determina también una forma casi exclusiva, los diversos matices de la antinomia autonomía—dependencia, o países desarrollados— subdesarrollados.

Frente a este Norte (con un orden que tiende a la implantación de un capitalismo social —donde se conjugan la libertad y la seguridad—, con grandes corporaciones multinacionales y capitales financieros, organizaciones internacionales, más o menos homogéneas); se encuentra el Sur.

El Sur, es todo lo expuesto. Pobre, con problemas de crecimiento —subdesarrollo— económico, político, social y cultural; manifestado entre otras razones por el insuficiente ahorro interno, la falta de tecnología, y la mayoría de las veces también por la inexistencia de una identidad nacional. Asimismo, dependiente y con distintos grados de viabilidad nacional y de indigencia entre sus connacionales para enfrentar la situación interna y lograr una mayor autonomía externa. Sería aventurado de nuestra parte, profundizar esta mera descripción general, pues son múltiples y singulares las situaciones y condiciones que enfrentan cada uno de esos países.

No obstante, entendemos que esta antinomia Norte-Sur, fundamentalmente, aunque no exclusivamente, económica o de supervivencia para los países del Sur, supera y reemplaza al conflicto Este-Oeste que era una lucha por la primacía de carácter político e ideológico. Si esta última relación está referida a una disputa para establecer el "mejor" régimen, la relación Norte-Sur, tiene como fundamento —por lo menos para los países del Sur— el establecimiento de un régimen "justo". Los alcances que tiene que abarcar ese régimen justo, desbordan los objetivos de este trabajo; no obstante, digamos que se acerca al Imperio del Derecho Internacional, como ideal objetivo. La condición de países Sur, engloba la realidad de los países de América Latina.

Para los Estados latinoamericanos, la antítesis objetivos nacionales-tareas internacionales no ha sufrido modificaciones esenciales. En síntesis, como dice Stanley Hoffmann, el juego sigue siendo de suma cero entre los países ricos y los países pobres: pues todo lo que gana uno, lo pierde el otro.¹¹

De todas maneras, se observa, una realidad distinta por la heterogeneidad existente entre los países de la región. Hay quienes son más viables que otros; como también existen diferencias de grado en cuanto a la dependencia. Todo está relacionado con el potencial de poder de cada uno y las capacidades de sus dirigentes. No todos son viables —por lo menos en lo inmediato, para alcanzar una autonomía, digamos que óptima, y un desarrollo adecuado en relación con los países industrializados. En este sentido, habría que requerirse, si verdaderamente existe algún país latinoamericano realmente viable, incluido Brasil. O los distintos grados de viabilidad, individual o colectiva, e incluso de inviabilidad, que se analizaban en la década de los '70 sobre los países latinoamericanos¹¹ fueron borrados por el ensanchamiento de la brecha de desarrollo que impusieron tanto las innovaciones tecnológicas que se llevaron a cabo por los países del Norte; como también, las respectivas deudas externas.

No obstante, la cooperación entre todos los países latinoamericanos —o de algunos— pueden hacer posible una mejoría de sus posiciones relativas, y con el tiempo,

incluso superar el agobio de las tareas internacionales.

De todos modos, por ahora, la cooperación nace del poder con que se cuenta. Para ser socio aceptable de las grandes potencias hay que tener un poder respetable en los campos político, económico y tecnológico. Sólo así una unidad política es consultada o tenida en cuenta cuando se toman decisiones en el sistema internacional.

Ahora bien, en qué medida esa fuerza la pueden conseguir los países latinoamericanos con el esfuerzo colectivo y en qué medida con el esfuerzo individual. Creemos que en un nivel teórico la integración sería el mejor instrumento, pero no el único. Pero ¿es posible la integración en América Latina? Además ¿no ha llegado el tiempo de superar antinomias? Seguramente que para el crecimiento de los países de la región pueden complementarse el instrumento colectivo con el instrumento individual, en tanto y en cuanto resulte posible la utilización del primero. El análisis del sistema interamericano —la interacción con los Estados Unidos—; como también, los esfuerzos integrativos regionales, y las disputas bilaterales nos pueden mostrar parte de las posibilidades y limitaciones de un entendimiento de la Argentina con la región. Un análisis sociológico-histórico de la realidad argentina, y también de algunos otros países latinoamericanos, el devenir de sus principales acontecimientos, nos remitirá a las posibilidades y limitaciones del esfuerzo individual que podemos realizar en el futuro.

1.1.2. El papel relevante de los Estados Unidos en la América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial a nuestros días resulta casi imposible referirse a las relaciones de Argentina con América Latina, sin hacer una breve mención a las relaciones con los Estados Unidos, que como líder del Bloque Occidental, ha ejercido una directa influencia en los objetivos de la política exterior de los países latinoamericanos. A tal punto llegó esa influencia que ha tenido que ver con cambio de gobiernos, explotación de los recursos regionales, modificaciones en las tradiciones culturales, frustraciones sociales, subordinación tecnológica, cuando no sometimiento ideológico e intervención militar. Por supuesto, que el gobierno de los Estados Unidos,

defendiendo sus intereses y las inversiones realizadas por sus empresas multinacionales, ha influido en la cooperación intraregional e incluso en el conflicto entre países latinoamericanos, alentándolos en algunos casos y desalentándolos en otros.

Desde la década de los '70, aunque con mayor firmeza en la década de los '80, la relación interamericana ha ido cambiando. La creciente interdependencia económica entre los países desarrollados, en donde los intereses de todos tiene que ver con todo, ha hecho disminuir —en parte— el peso de los Estados Unidos en la América Latina, aunque ello no haya mejorado la posición relativa de la región. Por cierto, que los Estados Unidos, sigue detentando su posición hegemónica; como también, la dirección táctica en las cuestiones latinoamericanas. Sin embargo, algunas veces se ve en la obligación de compartir algunas cuestiones relacionadas con la dirección estratégica. Tal el caso de la determinación de las políticas globales de los países desarrollados con respecto a la deuda externa de los países del Sur, de los cuales las naciones latinoamericanas son las más endeudadas.¹² En la misma dirección se encaminan las cuestiones en el terreno diplomático-estratégico. La concertación entre las superpotencias pareciera dirigirse a la conclusión de los conflictos en el mundo. Es decir, a mantener un statu quo, posiblemente en este sentido, habría que interpretar los esfuerzos tendientes a destrabar el conflicto en América Central, incluida las elecciones que se llevaron cabo en Nicaragua. Todo indica que es una solución negociada entre los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Pero convengamos, que tanto las cuestiones relacionadas con la interdependencia, como las cuestiones referidas al plano diplomático-estratégico, han hecho ganar terreno o poder a los países desarrollados en perjuicio, en estos casos, de los países latinoamericanos.

Si observamos, la cuestión de la dependencia latinoamericana desde otra óptica, podemos decir que no es un asunto nuevo. En este sentido, los países de la región no han gozado de autonomía desde las guerras libradas por la independencia de principios del siglo pasado, cuando se independizaron de España; y más recientemente, el Brasil

del Portugal.

La primera metrópoli fue Gran Bretaña, poco a poco fue sintiendo la competencia de los Estados Unidos, que la fue sustituyendo en un largo proceso que llevó más de un siglo. Formalmente, la disputa por la América Latina se inicia aún antes de la enunciación de la Doctrina Monroe en 1823, aunque en la praxis la expansión de los Estados Unidos sobre la América Latina data desde fines de la década de los '30 del siglo pasado, cuando se acuñó el concepto de destino manifiesto.¹³ Esta tarea culminará con la institucionalización del Sistema Interamericano en 1948. Probablemente una serie de Tratados celebrados después de la guerra entre Gran Bretaña y la Argentina, el último de los mismos firmados en 1949, quizás sean los últimos rasgos de la acción imperialista británica en América Latina. Aunque en la praxis, el Convenio de Ottawa de 1932, puede considerarse como la retirada de la influencia británica en la América Latina, replegando sus intereses y limitando solo al intercambio con el Commonwealth. Era todo lo que quedaba del poderoso Imperio del siglo XIX.

No obstante, entre el imperialismo británico y el imperialismo estadounidense pueden apreciarse una diferencia de grado a favor del primero. Pues este último, siempre mostró un estilo más rudo para los países de la región. El imperialismo británico brindaba aparentemente una mayor libertad de acción; permitió en cierto momento, según la interpretación de algunos autores, la racionalización de la dependencia.¹⁴ En el caso concreto de la Argentina, si sus dirigentes hubiesen querido, quizás hubiesen podido acceder a la autonomía en la segunda mitad del siglo XIX. En este sentido, podemos recordar el relato de Ferns, quien sostenía que "ese sector de los intereses argentinos —es decir, sus dirigentes— no estaban convencidos de que la comunidad argentina pudiera realizar por sí misma lo que estaba realizando los capitales extranjeros... esa clase pudo haber tenido los recursos para financiar los ferrocarriles y cambiar bonos del gobierno, pero ni los ferrocarriles ni los títulos públicos arrojaban suficientes beneficios para atraer la atención de esos hombres en cuyas manos está el capital y el poder político de la Argentina".¹⁵

Pero también es cierto que la Argentina llegó a esa

situación por la necesidad de Gran Bretaña de las materias primas de este país, tanto para alimentar su revolución industrial como a su pueblo. Es decir, desde una óptica metropolitana, digamos que el crecimiento argentino se debió a la inserción dependiente de la Argentina en la división internacional del trabajo, motivadas por las necesidades británicas.

Con esto, no pretendemos inducir que el imperialismo inglés tenía en sus miras el bien común. Por el contrario, sólo aspiraba —como todo Imperio— a obtener la mayor cantidad de beneficios para sí. Si tomamos, por ejemplo a la Argentina, podemos observar que cuando realizaba en el país alguna obra de infraestructura, tal el caso de los ferrocarriles, era porque les convenía a sus intereses, independientemente de los beneficios que pudiera proporcionar al país. Esta realidad puede ser ratificada por otros hechos, entre los que podemos mencionar la creación del Uruguay como estado tapón, cuyo proceso hacia la independencia provocó la guerra con Brasil en el gobierno de Rivadavia, el bloqueo anglo-francés en la época de Rosas, la amenaza de la cañonera, en la década de los '70, en la cuestión del Banco de Londres, de Rosario; y la de más bulto, la invasión y posesión de las Malvinas en 1833, son sólo algunos ejemplos del destemplado trato de la metrópoli cuando consideraba afectado sus intereses. Sólo sostenemos que brindaba mayores posibilidades a los países periféricos, porque su proyecto se basaba en la división internacional del trabajo que permitía realizar a los nativos —sin competir en muchos casos, pues hubo excepciones—, algunas actividades relacionadas con la explotación agropecuaria en sus propias tierras. Los Estados Unidos, por el contrario, trató siempre de influir en todas las actividades económicas de los países de la región. Esto se ha manifestado más notoriamente en América Central y el Caribe.

A partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial, América Latina pasará a ser el exclusivo "coto de caza" de los Estados Unidos, como lo pretendía la doctrina Monroe desde el primer cuarto del siglo XIX. Este objetivo, fue una constante de la política exterior de los Estados Unidos, que paso a paso, fue ganando terreno sobre Gran Bretaña. En

1840, con la enunciación del "destino manifiesto" apuntó sus miras sobre América Central y el Caribe; a fines del siglo pasado, ya se interesa por toda la región con la iniciación de las Conferencias Panamericanas. Por supuesto que el avance sobre América Latina también conoció algunos paréntesis determinados por la situación internacional en la década de 1830, sólo recordemos que el liderazgo británico en esa época era incontrastable; también la guerra de secesión y la industrialización posterior de los Estados Unidos, provocó otro intervalo de los '60 hasta fines de los '80 del siglo pasado. Por el contrario, en este siglo el avance de la influencia de los Estados Unidos tuvo una evolución constante. Después de la Primera Guerra Mundial, se observa una militancia creciente y militante, a la par que se nota un repliegue en forma proporcional de los intereses británicos en particular, y europeos en general, que una vez terminada la Segunda Guerra Mundial se cristalizará en la institucionalización del Sistema Interamericano, que equivalía a la institucionalización de la Doctrina Monroe. En otras palabras, "América para los Americanos", o para los norteamericanos, según la interpretación clásica.

A partir de entonces, con diferencias de grado, tratará, con manos férreas, de mantener una hegemonía exclusiva sobre la región, más allá de la cuestión cubana en la década de los '60 y la actual situación de interdependencia entre las grandes potencias. Asimismo, utilizará diferentes instrumentos para ejercer su poder. Por un lado, usará los medios diplomático-estratégicos. Por otro lado, los recursos económicos. Privilegiará a uno en detrimento del otro, según las circunstancias y también según las épocas. Desde la creación del Sistema Interamericano (OEA, TIAR, Tratado Americano de Soluciones Pacíficas-1947/1948) hasta fines de la década de los '60 dará más importancia a la acción diplomático-estratégica; pero en la década de los '80 el poder económico prevalecerá sobre los medios diplomático-estratégicos.

Sin embargo, las presiones de los Estados Unidos sobre el gobierno de Perón para condicionarlo económicamente dio sus buenos resultados. A partir de 1953 comenzaron a llegar las inversiones automotrices, y no se estuvo lejos de implementar un acuerdo petrolero lleno de beneficios para

la Standard Oil. Por el contrario, en la década de los ochenta los Estados Unidos no dejaron de intervenir en Grenada y Panamá.

Las causas de la preponderancia de una variable sobre otra está íntimamente ligada con la situación internacional; como así también, con la relación existente en el Sistema Interamericano, cuando no con las necesidades internas del Estado "hegemon".

1.2. Los problemas de la viabilidad nacional y regional

Generalmente los problemas referidos a la viabilidad interna de un Estado para alcanzar el desarrollo se lo relaciona desde una óptica material; se analizan los recursos naturales que posee una Nación; a veces, la observación es más completa, pues se incluyen también los recursos tecnológicos. Uno y otro son imprescindibles. Sin embargo, muy a menudo se deja de lado la importancia que reviste el factor humano. En este sentido, hay que observar nuestra historia común, la concepción política que tienen los grupos dirigentes, la influencia que sobre éstos ejerce la cultura política de la población. Por último, del análisis o de la conexión, de estas cuestiones surge la existencia o no, de un "estilo nacional" en política interna y externa. En otras palabras, ¿existe una identidad nacional?

La problemática de la identidad nacional, está referida al conocimiento de la Nación, con la determinación de los intereses y los valores. Está relacionada con nuestra "conciencia colectiva", con el "carácter" nacional,¹⁶ y también con los objetivos que perseguimos para nosotros mismos —como conjunto en tanto que integrantes de una Nación, y también para el mundo del que la Nación forma parte. Una cohesionada identidad nacional, va a tratar de articular armoniosamente los intereses y los valores. Unos y otros van conformar ese "todo" que lleve al crecimiento de la Nación para alcanzar un desarrollo autosostenido en los planos políticos, económicos, sociales y culturales.

El punto de partida, gira sobre la base de la necesidad que los miembros de una Nación, realicen un Acuerdo, Pacto, Contrato o como quiera llamársele, donde figuren

los objetivos internos y externos de la Nación en su conjunto. La formulación de los objetivos deberán estar en relación con el grado de desarrollo de la economía; pero también de las relaciones políticas, de la participación social, de las manifestaciones culturales. Asimismo, se chequearán los recursos objetivos y subjetivos existentes. Es decir, los recursos naturales, los recursos tecnológicos del presente, y aquellos que se pueden adquirir o conseguir en el futuro, y del aporte que pueda realizar el esfuerzo y la creatividad del hombre. Asimismo, se deberá tener presente la relación costo-beneficio para lograr esos objetivos, en relación fundamentalmente con el esfuerzo humano, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo, y observar si realmente son convenientes o se justifican. Pues, al fin y al cabo, debemos tener en cuenta que toda acción política debe ser dirigida, como lo señalaba Aristóteles a "la virtud y felicidad del pueblo",¹⁷ y a cada uno de sus integrantes.

De ahí, que todo acuerdo social, tendrá que ver tanto con la libertad y la seguridad de sus integrantes —individuales, sectoriales, como también referido a su conjunto— con la integración de las diversas regiones en sí misma y en una relación —más o menos homogénea— con el resto de la Nación, con el rol del Estado ante la sociedad, del sistema de gobierno, de las funciones de los diversos sectores privados; en fin, con la proyección externa, la elección de los aliados y la relación con los demás actores del sistema internacional.

En la medida que los componentes de una sociedad no tengan en claro estas cuestiones; o bien, no exista un cierto consenso mayoritario —cualitativo y cuantitativo—, o una comunicación fluida entre los sectores dirigentes; y entre estos y la población, la elite va a resultar disfuncional,¹⁸ porque no pudo o no supo generar el consenso suficiente para impulsar al país en una política de crecimiento. Generalmente las políticas inspiradas en intereses particulares o sectoriales son un fuerte escollo para el desarrollo autosostenido de una nación en sus diversos planos.

Este aspecto, ya fue advertido, tanto por los filósofos a partir del siglo XVII, como por la ciencia actual.

El sabio del siglo XVII recomendaba superar la natura-

leza egoísta del hombre, manifestada según Hobbes en la competencia, la inseguridad y la gloria,¹⁹ por la realización de un pacto social en el que debían intervenir todos los hombres para que hubiera "poder común" y "ley".²⁰ En última instancia, el pensamiento de Hobbes pretendía superar la fuerza y el fraude—que entendía que son las dos virtudes cardinales de la guerra—por el establecimiento de una sociedad justa.²¹ Como sabemos, una sociedad justa es aquella en donde impera "la voluntad general",²² el bien común. En este sentido, afirma Locke, que los hombres tienen "el propósito de unirse para la mutua salvaguardia de sus vidas, libertades y tierras..."²³ En definitiva, elaborar entre los miembros de una sociedad un proyecto conjunto, con objetivos comunes, con el fin de lograr como expresan los científicos actuales la cooperación, que no implica la ausencia del conflicto. Por el contrario, dice Keohane, se halla típicamente mezclado con el conflicto y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial. En otras palabras, como este mismo autor aclara, la cooperación debe ser considerada como una reacción al conflicto o al conflicto potencial. Sin el fantasma del conflicto no habría necesidad de cooperar.²⁴ Esa cooperación va formando, la nación que es una forma particular de sociedad, caracterizada por la solidaridad objetiva que une a la nación con sus miembros individuales, fundada en características e intereses comunes, y por solidaridad subjetiva que liga a estos miembros con el proyecto de la nacionalidad fundado en aspiraciones comunes de una integración política. El nacionalismo como la expresión subjetiva de la solidaridad nacional, constituye una fuerza inherente de integración social que incita una participación más amplia y más igualitaria, y por lo tanto, el desarrollo nacional.²⁵

Por supuesto, que a veces la Organización Nacional es realizada por un sector, sin tener en cuenta el respaldo de la población ni una participación amplia. Esta actitud, generalmente, provoca una lucha de intereses y también de valores, entre grupos enfrentados, originando una sociedad dualista²⁶ con proyectos de Nación generalmente opuestos e irreconciliables. Estas han sido, mayoritariamente, las características de la realidad latinoamericana,

en los diversos momentos de su historia.

Un proceso de desarrollo así visualizado, tiene una inserción internacional, frecuentemente, dependiente, Porque no permite crear un polo de poder interno solidario que pueda neutralizar eficazmente la vulnerabilidad propia de todo proceso de crecimiento. El resultado puede ser un desarrollo heterogéneo como el que se dio en la Argentina del cereal o en el Brasil del café a fines de siglo pasado y principios de este, o directamente continuar en el subdesarrollo. Pero el uno y el otro son insuficientes, pues el desarrollo debe producirse en los diferentes aspectos del "todo", y además debe ser autosostenido; de lo contrario puede caerse otra vez en el subdesarrollo. Al respecto, el desarrollo de un país está relacionado con los progresos económicos, políticos, sociales y culturales existentes en las principales unidades políticas del sistema internacional, en un momento histórico determinado. De ahí, que el grado de crecimiento y complejidad que es necesario alcanzar, no está determinado sólo con nuestra propia evolución; sino también con la de los demás unidades políticas. También hay que considerar la cuestión de la autonomía, pues al "objetivo nacional" del desarrollo, frecuentemente se le suelen oponer las tareas internacionales, que surgen tanto por la estructura misma del mundo; como también, por los intereses de los otros actores internacionales: Estados, Empresas Multinacionales, Capitales Financieros, Organizaciones Internacionales, etc.²⁷

En esa sociedad dualista, que ha sido la característica esencial de los países latinoamericanos, la inexistencia de objetivos nacionales compartidos se ha debido fundamentalmente a que la "elite dirigente" del siglo pasado y principio de este prefirieron ligar su destino como "aliada" a los intereses metropolitanos. Recordemos la queja de José Luis Romero sobre los dirigentes argentinos de aquella época cuando expresaba "no hubo vacilación alguna en conceder a los capitales extranjeros ventajas inmoderadas que comprometían el patrimonio nacional".²⁸ Pero sería injusto, también no destacar que esa Argentina de la generación del '80, sufrió de la indiferencia de la masa inmigrante, que no se integraba a la Nación, y que por el contrario sólo pensaba en regresar su terruño.

No obstante, la cuestión central entendemos que está referida a conocer en que medida la "alianza" elite dirigente criolla —intereses metropolitanos obedeció a la insuficiencia de medios —como ser el insuficiente ahorro nacional; y en que medida la "mentalidad" dependiente de la elite que no se sentía posiblemente muy segura de sus capacidades para emprender por sí misma el camino del desarrollo; o tal vez, los coyunturales buenos dividendos de la "alianza" no le permitían observar, la importancia fundamental que puede tener para una Nación —y aún para sus propios intereses— la consolidación de un desarrollo nacional autónomo y homogéneo ante un desarrollo dependiente y heterogéneo.

Probablemente una mezcla de todas estos factores haya intervenido en la elección de una política determinada.

Lo cierto, que para dar respuesta a estas múltiples cuestiones, la década de los '30 da nacimiento en América Latina a lo que se dio en llamar el populismo, signada por una amplia participación de la población en la vida política, económica y social, la iniciación de un proceso de desarrollo caracterizado por una fuerte industrialización, en lo posible de carácter nacional, y gestos evidentes de buscar una cierta autonomía. En este proceso existe una fuerte participación del Estado y en contraposición a la época anterior se impone toda una política dirigista.

Sin embargo, las antiguas elites dirigentes no se acomodan o no se integran al nuevo esquema. En este sentido, como dice Jaguaribe, los gobiernos populistas en la América Latina no consiguen la aplicación de las normas de seguridad y/o orden a las otras elites. Una vez más América Latina —en el caso de Argentina, durante el gobierno de Perón— se produce un dualismo, una lucha por la primacía, porque las antiguas elites dirigentes no aceptaban compartir el poder con la nueva elite; y porque además no tenía los mismos objetivos nacionales.

Quizás el proyecto populista no sopesó correctamente los recursos con que contaba el país, ni tampoco los apoyos. Desde este punto de vista, el proyecto se volvió irrealizable. Si el proyecto de la generación del '80 tenía una "mentalidad" dependiente, éste era en extremo idealista,

casi utópico, y tal vez logró un resultado contrario al deseado, ya que en su implementación no se alcanzó —a pesar de la industrialización que se llevó a cabo— un crecimiento adecuado, y los resultados autonómicos fueron puestos en duda a partir de 1953, cuando el gobierno debió ceder ante las inversiones extranjeras.

En medio, de estas dos concepciones antagónicas, aparece histórica y políticamente en la Argentina, un radicalismo reformista que en el aspecto doctrinario se acerca a lo que posteriormente fue el populismo, aunque en las cuestiones vitales —internas y externas— no consigue superar nítidamente la propuesta de la "vieja" elite.

A partir de la terminación de la experiencia populista, el dualismo se profundiza aún más, en América Latina en general —y en la Argentina en particular—. Se caminó un sendero de desencuentros, de oscilar entre opuestos: mentalidad dependiente-nacionalismo utópico, tanto en el aspecto interno como en el externo. En lo interno se acentuaba la inestabilidad política y jurídica. Por lo general, se alternaban procesos dirigistas con procesos liberales, participación amplia con participación restringida, agro o industria, industria nacional o empresas multinacionales. Gobiernos constitucionales y gobiernos de hechos. En lo externo, la Argentina o bien fue pro-latinoamericanista o pro-occidental.

Lo cierto, que ante tal oposición, no se encontró algún tipo de consenso para formular políticas viables —en el sentido de realizables— para el "interés nacional", tanto en función de los recursos nacionales, como también para neutralizar las tareas internacionales.

Para iniciar el proceso de crecimiento de la Nación, hay que tener en cuenta, como dice Daus, que el mismo tiene que ser global. Es decir, que en el proceso ascendente debe ser general, extenderse tanto a los sectores económicos como sociales y a todos los ámbitos del país.³⁰

Es evidente, que la cuestión pasa por una revisión de los conceptos, creencias y dogmatismos enfrentados que jalonan nuestro devenir histórico en nuestra vida interna y en nuestra relación con los demás; pero también, será necesario hacer un chequeo preciso de los recursos con que contamos. En definitiva, la revisión de nuestro pasado, un

inventario de nuestro presente, nos puede permitir proyectar, con esfuerzo y creatividad, planes para el futuro.

En que medida la estabilidad política de la década de los '80; como así también, el problema cambio de percepción de la política exterior, que ahora pareciera priorizar las relaciones con los países del Cono Sur —especialmente el entendimiento con Brasil—; significan los primeros síntomas tendientes a superar las divergencias políticas del pasado. Sólo el tiempo y la consolidación de este proceso que recién se inicia, tendrán respuesta a este interrogante.

Como contraste a esta realidad argentina y latinoamericana, los Estados Unidos es la primera de las naciones del nuevo mundo que nacida de una revolución anticolonial logra un desarrollo autosostenido que llega a nuestros días. Ese desarrollo autosostenido también lo alcanza a partir de un incesante abastecimiento de nuevas tierras para asegurar un constante crecimiento como país. Pero más allá de este factor común, existen diferencias entre el proyecto argentino, y tal vez los diversos proyectos de otros países latinoamericanos, con el de los Estados Unidos. Estos Estados Unidos eligieron el camino de la autonomía, de un desarrollo integral y homogéneo —agro e industria en lo económico, concesión de tierras a quien quisiera explotarlas.³¹ Además la sociedad estadounidense, ya antes de la revolución fue fortaleciendo el sentido de identidad común, observado en cuestiones relacionadas con la preocupación de un mejoramiento constante de los niveles de vida, de la expansión demográfica —junto con la ya comentada expansión geográfica— que paradójicamente mantuvo uniforme la cultura norteamericana también aprendieron a hacer uso efectivo de la libertad que ya estaba "entretejida en la trama de sus vidas", y que frecuentemente es olvidado por quienes desean transplantar las instituciones y las constituciones políticas de una sociedad a otra.³² Por último, la sociedad estadounidense se identificaba con la "idea" del destino manifiesto,³³ en el sentido que los Estados Unidos tenía una misión que cumplir en el mundo.

Recordemos, que la Argentina por el contrario, dependía de la división internacional del Trabajo dirigida por Gran Bretaña, hecho que provocó un desarrollo económico heterogéneo, basado casi exclusivamente en la producción

agropecuaria. Los dueños de la tierra eran mayoritariamente los mismos miembros de la elite gobernante y no los inmigrantes que la cultivaban. Asimismo la inexistencia de una identidad nacional, hizo que no se proyectara una integración entre las diversas regiones del país, que no se realizará una utilización racional de los recursos, y que no se llevará a cabo una acción tendiente a manifestar objetivos compartidos entre todos los miembros de la Nación.

Los polos de la heterogeneidad argentina se expresan en el desarrollo de Buenos Aires, y la consecución por parte de la elite dirigente de una política en beneficio propio y en "sociedad" con la metrópoli.

Estas cuestiones ponen de relieve la manifiesta uniformidad de la sociedad estadounidense y la calidad dualista de la sociedad argentina.

Notas

¹ Hoffmann, Stanley; *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 1963, pág. 224.

² Waltz, Kenneth; *Teoría de la Política Internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pág. 296.

³ *Ibidém*, pág. 212.

⁴ Keohane, Robert and Nye; Joseph; *Power and Interdependence revisited*, en International Organization, 1987, nº 41, págs. 733 y sigs.

⁵ Hoffmann, Stanley; *Orden Mundial o Primacia*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, págs. 142 y 143.

⁶ Keohane, Robert; *Después de la Hegemonía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pág. 41.

⁷ Gamella, Manuel; *Las nuevas tecnologías como factor de evolución*, FUNDESCO, Madrid, 1990, págs. 1 y 2.

⁸ *Ibidém*, págs. 2 y 3.

⁹ Alique, José Ramón y Cordero, José Antonio; *Automatización de la producción: Factoría del futuro*, ponencia presentada en el Seminario Internacional "La Sociedad ante el cambio tecnológico", Buenos Aires, 26 al 28 de marzo de 1990), pág. 4.

¹⁰ Hoffmann, Stanley; *Orden... ob. cit.*, págs. 142 y 143.

¹¹ Jaguaribe, Helio; *Crisis y Alternativas de la América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pág. 19.

¹² *EE.UU., rechaza reunión Norte-Sur*, en *Clarín*, 16 de julio de 1989; *Exigen cumbre de países ricos y pobres*, en *La Razón*, 14 de julio 1989.

¹³ Sobre la evolución de la política exterior de los Estados Unidos se puede consultar a Pratt, Julius, W; *A History of United States Foreign Policy*, Prentice-Hall, New Jersey, 1965, 2ª edición.

¹⁴ Puig, Juan Carlos; *La Política Exterior Argentina: Incongruencia*

epidérmica y coherencia estructural, en Puig, Juan Carlos (comp.) *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pág. 93.

¹⁵ Ferns, H.S.; *Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Oxford, Claredon Press, 1960, pág. 403.

¹⁶ Deutsch, Karl; *Política y Gobierno*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976), págs. 236 y sigs.

¹⁷ Aristoteles, *La Política*, Salvat, Barcelona, 1954, pág. 127.

¹⁸ Jaguaribe, Helio; *Desarrollo Político: sentido y condiciones*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pág. 175.

¹⁹ Hobbes, Thomas; *Leviatan*, Editora Nacional, Madrid, 1979, pág. 224.

²⁰ *Ibidém*, pág. 226.

²¹ *Ibidém*, pág. 227.

²² Rousseau, J. J.; *El Contrato Social*, Antonio Novo, Madrid, 1880, pág. 36.

²³ Locke, John; *Ensayo sobre el gobierno civil*, Aguilar, Buenos Aires, 1976, pág. 93.

²⁴ Keohane, Robert. O; *ob. cit.*, pág. 77.

²⁵ Jaguaribe, Helio, *Desarrollo... ob. cit.*, págs. 47 y sigs.

²⁷ Braillard, Philippe; *Theories des relations internationales*, Presses Universitaires de France, París 1977, pág. 121. Cfr. Figari, Guillermo Miguel; *Las Organizaciones Internacionales como actores internacionales*, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, CEINAR, Buenos Aires, setiembre-diciembre 1977, n^o 9, pág. 24.

²⁸ Romero, José Luis; *Las ideas políticas en Argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1969), 4^a edición, pág. 193.

²⁹ Jaguaribe, Helio; *Crisis... ob. cit.*, págs. 65 y sigs.

³⁰ Daus, Federico; *La Argentina ante la problemática del crecimiento*, en Daus, Federico (*et. al.*); *Problemas argentinos y sus soluciones II*, Pleamar, Buenos Aires, 1980, pág. 43.

³¹ Jaguaribe, Helio; *Desarrollo... ob. cit.*, pág. 73.

³² Deutsch, Karl; *ob. cit.*, pág. 265.

³³ Pratt, Julius W.; *ob. cit.*, págs. 75/77.

II LA EVOLUCION HISTORICA DE LAS RELACIONES ARGENTINO-LATINOAMERICANA

2.1. Las relaciones de Argentina y América Latina, antes de 1945

Las relaciones de Argentina con América Latina, sufren un vuelco fundamental a partir de la terminación de la Segunda Guerra Mundial. Las tradicionales posturas de los países latinoamericanos de tener relaciones principales con los países centrales, dejando de lado la consecución de sus intereses en el ámbito regional comienza a ser cuestionada. En este sentido, Saraiva Guerrero, sostenía que el pasado colonial común y la forma en que fuimos insertados en la economía mundial colocaron a nuestros países, para usar una expresión común, de espaldas unos con otros.¹

Antes de la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre los países latinoamericanos eran escasas. Con este marco, la situación conflictiva, no sólo prevalecía sobre las relaciones cooperativas sino que también era su característica esencial.

En el caso de Argentina esa situación conflictiva obedecía tanto a cuestiones fronterizas, como así también, a rivalidades para ejercer la primacía regional, y quizás como consecuencia de ello surgían las acciones cooperativas — más bien para mediatizar el poder del adversario que para construir las bases de una colaboración tendiente a permitir un crecimiento y un destino en común. Por supuesto, que existen excepciones como el tratado de ABC y el proyecto

de Yrigoyen de realizar una unión aduanera con Chile.

Sin embargo, la historia de la política exterior argentina² en relación con la América Latina, la muestra frente a dos rivales: Brasil y Chile.

Por un lado, debemos considerar la sempiterna rivalidad con el Brasil, que nace como consecuencia de las aspiraciones portuguesa de sobrepasar los límites fijados en el Tratado de Tordesillas, pretendiendo ocupar la franja oriental del Río de la Plata.³ De la cuestión fronteriza se llegará a una lucha por la primacía regional que tendrá su momento de mayor tensión en la política expansionista iniciada por el Barón de Río Branco, y la correlativa firmeza del canciller Zeballos, que pretendía neutralizar esas aspiraciones, mediante la instauración de una armada poderosa como también tratando de transformar las influencias de equilibrio regional en beneficio propio.

A partir de ahí, nacerá toda una tradición geopolítica en el Brasil, que antes de la Segunda Guerra Mundial se continuará con Mario Travassos,⁴ quien consideraba que la influencia de Brasil se debía extender a Bolivia y Paraguay, fundamentalmente, para que se país detentara la hegemonía en el Cono Sur. Esta tendencia geopolítica tendrá su correlato en la Argentina, que determinarán toda la realidad conflictiva entre Argentina y Brasil, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

La cuestión con Chile, probablemente tenga un comienzo similar: las pretensiones expansionistas del país trasandino, tanto hacía las fronteras que compartía con Bolivia como hacia las fronteras que compartía con Argentina. Es decir, la política expansionista es aplicada sobre todos sus vecinos. En este aspecto, la historia de la política brasileña no es distinta, también se expandirá sobre todos los países vecinos.

Pero probablemente, el caso del Brasil, en lo substancial, sea diferente al de Chile. Pues en el caso de Chile, el interés principal ha sido siempre —ya sea a expandirse a Argentina, ya a Bolivia o Perú— obtener ganancias territoriales. Por el contrario, el Brasil, a pesar que se ha expandido territorialmente a expensas de todos sus vecinos, no ha dejado de perseguir además, una política de hegemonía regional que lo llevó a realizar un juego de influencias,

prestigio y promover sus intereses en los países vecinos — Bolivia, Paraguay y Uruguay—, que motivó una sórdida lucha de preeminencia con la Argentina.

Al respecto, muchas de las tensiones que existieron entre ambos países desde la guerra argentino-brasileña, desarrollada a mediados de la década de los '20 del siglo pasado hasta las recientes controversias de la década de los '70 de este siglo —por las cuestiones de las represas hidroeléctricas— reconocen este origen. En este sentido, habrá que incluir la guerra del Paraguay, buena parte de los conflictos que se originaron en el Uruguay en la época de Rosas, y como ya dijimos fue motivo de toda la doctrina geopolítica, que nació a propósito del enfrentamiento diplomático Zeballos-Río Branco, a principios de este siglo.

¿Pretensiones imperiales en el caso brasileño? ¿Factores geográficos y demográficos en relación con la actitud chilena? Estas pueden ser algunas de las causas que pueden explicar parte del cuadro. Pero existen autores de uno y otro país que tratan de ver siempre pretensiones hegemónicas argentinas como las causas que provoca las expansiones de sus países. Nosotros creemos que la Argentina no está exenta de responsabilidad en esta realidad conflictiva con sus países vecinos, y aún más, pudo haberla evitado. Pero entendemos, que un análisis histórico objetivo nos revelará que las causas de la responsabilidad argentina, no está en sus improbables pretensiones hegemónicas; sino en una diplomacia débil, incoherente, y a veces claudicante, que no estaba en relación con los recursos de la Nación. Para corroborar lo que estamos diciendo basta con revisar la historia argentina durante el siglo XIX. En la primera mitad de ese siglo, el país sufrió el desmembramiento territorial de lo que había sido el Virreynato del Río de la Plata, formándose como consecuencia de ello tres nuevas naciones: Paraguay, Bolivia y Uruguay. En la segunda mitad, perdía todas las cuestiones limítrofes, aunque sus derechos no fueran menores que los de sus ocasionales adversarios, y aún perdió en la diplomacia aquello que había ganado en la guerra, tal lo ocurrido una vez concluido el conflicto de la Triple Alianza con el Paraguay. Recordemos que su circunstancial aliado, el Brasil, consiguió todo lo que mutuamente había pactado con

Argentina al iniciar la guerra.

La clase dirigente argentina, por ese entonces, no estaba interesada en los problemas territoriales, daba prioridad —casi exclusivamente— a sus relaciones con la metrópoli. Los intereses hegemónicos de Buenos Aires, que en el siglo XIX dirigían al país, estaban consustanciados en la defensa y promoción de sus propios intereses, antes que ocuparse eficientemente de las relaciones y cuestiones que se presentaban con los países vecinos, fueran estas conflictivas o cooperativas. Probablemente esta actitud sea tan censurable como la práctica de una política expansionista, pues los móviles de una y otra lo constituyan el egoísmo, ya sea de un sector de la colectividad, o bien de toda la colectividad, pero son la contracara del altruísmo y de la solidaridad, que inspiran las premisas básicas de las reglas morales universales, que deben alentar los actos humanos, ya sean individuales o colectivos.

Esto explica las actitudes de una política exterior⁵ que ha tenido como una de sus características la oscilación entre un statu quo tenue y la autorrenuncia territorial, y la poca importancia que se le daba al espacio geográfico como parte del espacio económico, con excepción de la pampa húmeda que era la fuente de riqueza y prosperidad. Esto también es cierto para las políticas exteriores tanto de Rosas como de Zeballos. Uno y otro no llegaron más allá de alimentar una política de statu quo, llevada a cabo con mayor firmeza.

Que se pretenda observar la oposición a las pretensiones estadounidenses de liberar a la región, desde el inicio de las Conferencias Panamericanas (1890) y hasta la Segunda Guerra Mundial como una política imperialista, es una cuestión que se puede analizar y debatir. Al respecto, cabe preguntarse en que medida esa oposición obedeció a los intereses de la "vieja" metrópoli⁶ y en que medida a aspiraciones propias. Pero aún en éste último caso, es probable que toda aspiración argentina no fuera más allá de una política de prestigio, y de la existencia de ciertas teorías que querían ver una cierta superioridad del "argentino" sobre los connacionales de los pueblos vecinos. Al respecto, Roberto Etchepareborda hace mención a las teorías raciales —sostenida por un grupo a principio de siglo— que

"sustentaban la superioridad de la raza argentina".⁷ Pero la figura más prestigiosa de ese grupo, Estanislao Zeballos, si bien creía en la superioridad argentina sobre el conjunto americano, al expresar conceptos como "nosotros pertenecemos a la zona del concierto europeo", siempre negó que su política tuviera móviles expansionistas o imperialistas,⁸ que una lectura desapasionada de su actuación, y también de sus trabajos pueden confirmar.

Pero además ¿existe en la praxis algún hecho que denuncia una política expansionista de la Argentina? ¿Fue este país el que inició la escalada de tensión con el Brasil a principios de siglo? El mismo Jaraguribe da cuenta que fue el Barón de Río Branco quien comenzó la controversia, temeroso de la probable formación de una coalición anti-brasileña de países hispanoamericanos bajo el liderazgo de Buenos Aires.⁹ En este mismo sentido, Mónica Hirst, investigadora brasileña, basándose en la tesis doctoral de Soares de Lima, expresa que el Brasil sostenía una "postura hegemónica, que por 150 años, había prevalecido en diferentes momentos frente al país vecino" (se refiere a la Argentina).¹⁰ Por otro lado, ¿cuál fue la actitud argentina ante las pretensiones chilenas que exigían tierras tanto en el sur de nuestro país como en el norte sobre Bolivia y Perú? Al respecto, ¿se alió la Argentina con Perú y Bolivia, como infructuosamente trataron de convencerla estos dos países, a partir de 1873? Por el contrario, en la guerra del Pacífico (1879-1883) la Argentina se declaró neutral. Más aún, esta actitud de neutralidad, se realizó a pesar de las distintas constituciones chilenas, de las primeras décadas de la independencia de este país, que nos ilustran sobre los límites fronterizos argentino-chilenos, determinados siempre por la cordillera de los Andes;¹¹ y por lo tanto, nos ilustran también sobre la ilegitimidad de los pretendidos derechos del país trasandino. Desde ya, por ese entonces, todavía no se había elaborado la concepción expansionista chilena que comienza su escalada en la década de los '40.

Pero toda esta cuestión no exime de responsabilidad a nuestro país, pues la debilidad diplomática argentina, posiblemente haya incitado a los países vecinos a desarrollar sus conductas expansionistas que probablemente no hubiesen sido tales, si Buenos Aires —con el poderío

argentino de esa época— se hubiese ocupado de neutralizarlos. Pues el deber de cualquier gobierno, incluye entre sus tareas, la enérgica defensa de los intereses de la Nación, y entre ellos está la defensa de la soberanía territorial. Las ambiciones de unos y la debilidad diplomática de otros, concurrieron a postergar una política de entendimiento tendiente al beneficio recíproco.

Otras de las características de nuestra política exterior ha sido el aislamiento, ya con respecto a la región, ya con respecto al mundo, absorbida por una relación demasiado focalizada en la metrópoli. De ahí, que en el siglo XIX no participará de las escasas manifestaciones multilaterales latinoamericanas que se llevaron a cabo a través de cuatro Congresos. Posteriormente, como ya lo hemos analizado, para fines del siglo XIX, este aislamiento comienza a ceder con la realización de las Conferencias Panamericanas, ideadas por los Estados Unidos para disputarle a Gran Bretaña la hegemonía en la región, ¿Cómo testaferrero de la metrópoli? ¿Por objetivos propios? Lo cierto que el cerco del aislamiento comienza a romperse. Por supuesto, que la actuación argentina será conflictiva, se opondrá hasta ya comenzada la Segunda Guerra Mundial a los objetivos hegemónicos de los Estados Unidos. La misma oposición provoca las acciones de mediación argentina en la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia. Por otra parte, el intercambio con los países latinoamericanos es casi inexistente.

Las actitudes argentinas, de una participación plena en los foros internacionales y latinoamericanos, en el sentido de privilegiar la cooperación y el entendimiento, es una cuestión que comienza a edificarse después de la Segunda Guerra Mundial.

Finalmente, debemos rescatar como un aspecto positivo de la política exterior, tendiente a una constante reafirmación de la autonomía, la tradicional defensa del principio de no intervención de las potencias extranjeras, tanto en el país como en la región. Al respecto, es bueno recordar la oposición de Rosas al bloqueo francés y al bloqueo anglofrancés, la doctrina Calvo y su aplicación práctica en el caso del Banco de Londres en Rosario; la resistencia argentina a los objetivos estadounidenses en las Conferencias Pan-

americanas; y la doctrina Drago y su confrontación con el corolario Roosevelt, por la intervención europea en Venezuela (1902), por cobro de deuda a este país, que había contraído con connacionales de Gran Bretaña, Alemania e Italia.

2.2. La evolución global de las relaciones argentina-latinoamericana, después de 1945.

A partir de 1945, se observa un cambio gradual en la actitud de los países latinoamericanos con respecto a la región, que comprende tanto los niveles políticos, como también socio-económico, y alcanza asimismo el aspecto cultural.

Desde un punto de vista político, la irrupción del populismo y del reformismo en América Latina, va preparando el terreno, en el período entre-guerra, para que una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, cierto sector de la elite dirigente, enfrentándose con la elite tradicional, comience a tomar conciencia de la necesidad de aumentar el poder de negociación ante las grandes potencias "aliándose" con otros países de la región que tuvieran necesidades y objetivos comunes o similares.

Desde un punto de vista socio-económico, ya en la década de los '50 la CEPAL, dirigida por Raúl Prebisch, observa que el crecimiento económico de la región, depende tanto de la cooperación —integración económica mediante— entre los países latinoamericanos, como de las inversiones extranjeras.

Desde una perspectiva cultural, surge a partir de la década de los '50 una nueva "inteligencia" latinoamericana, que pone énfasis en la superación del conflicto, tan característico de los países en la superación del conflicto, tan característico de los países de la región, buscando coincidencias y puntos de contactos en la historia del pasado común; como así también elaborando propuestas de cooperación y entendimiento para el presente y para el futuro.

Este enfoque con el correr del tiempo se ha ido institucionalizando en foros como CEPAL, INTAL, RIAL que mucho han logrado para un mayor entendimiento entre los

países, como también en la búsqueda de una identidad regional, acrecentando el intercambio entre científicos sociales de los diversos países.

En resumen, necesidades y objetivos, pero también frustraciones compartidas de los países latinoamericanos, van haciendo cambiar la óptica de las relaciones mutuas.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, se comienza a alternar el conflicto con la cooperación, pero como observa Keohane, la cooperación surge precisamente del conflicto con el objetivo de superar la crisis ¹² para llegar a un entendimiento.

Desde entonces, las relaciones entre los países, y también entre los pueblos latinoamericanos, observa un sólido progreso, que también conoce como es natural, la regresión. Pero lo interesante de toda esta cuestión es que se fueron cimentando las bases de una identidad regional, entendemos que aún no concluida, que ha ido concientizando a los latinoamericanos sobre la necesidad de superar y reemplazar el conflicto por la cooperación, como una alternativa válida; pero también como una forma de convivencia entre las naciones y los pueblos que la componen con el fin de alcanzar el desarrollo político, económico, social y cultural. Esta concientización cada vez tiene bases más sólidas, pues cada vez se arraiga más ente los connacionales de los países de la región, la interdependencia existente entre unos y otros; como también, cada vez son más los que consideran que el destino de su Nación está íntimamente vinculado con el destino de los países vecinos. De ahí, que este proceso es independiente de la evolución lineal que puede tener la variable cooperación económica latinoamericana, que aumenta o disminuye en una época con respecto a otra, por causas relacionadas tanto con la situación internacional o regional o incluso la situación interna y la concepción de los dirigentes de cada país. Obviamente, a medida que se acrecienta esta identidad regional, serán más sólidas y más duraderas las bases para ligar económicamente a los países latinoamericanos.

Lo cierto, que esta evolución en las relaciones de Argentina con América Latina, más precisamente con el Cono Sur, conoce de dos etapas que mostrarán sucesivamente la enunciación teórica de la necesidad de mancomunar

intereses y valores del país con su entorno geográfico y el esfuerzo posterior de concretar en la praxis los postulados teóricos. En la primera etapa, las relaciones conflictivas, o incluso de indiferencia, superan a los intentos cooperativos; pero quizás en la segunda irá creciendo la solidaridad, y el incremento y la continuidad en los intercambios. Esta secuencia, nos muestra el conocimiento y la toma de conciencia tanto de la Argentina, como del resto de los países de la región de una realidad incontrastable que nace con la independencia misma de las naciones latinoamericanas, por más que obstinadamente pretendieron estos países —por muchos años— ocultar y también evitar.

Por supuesto, que este proceso cooperativo latinoamericano, aún no lo podemos calificar como exitoso, o por lo menos, para ser más precisos, como lo suficientemente exitoso, pues las frustraciones, y también los fracasos, son visibles, sobre todo en los esfuerzos multilaterales de cooperación. Pareciera que todos los intentos multilaterales fueran un constante "volver a empezar", a crear nuevos instrumentos de integración, de coordinación y de concertación; ya en reemplazo de los existentes (ALADI por ALALC, SELA por CECLA), ya para atender una necesidad nueva (Contadora y su Grupo de Apoyo). También se observa que las pretensiones de la cooperación van disminuyendo, con el paso del tiempo, los programas son menos ambiciosos. Los objetivos de la ALALC o del Mercado Común Centroamericano de la década de los '60, no son los mismos que los de la ALADI, del SELA o del Grupo de los 8 (sucesor de Contadora y su Grupo de Apoyo), desde mediados de la década de los '70 a nuestros días. Pero además, también se nota que fueron cambiando los objetivos de la integración multilateral. En efecto, las pretensiones de construir un mercado común de un plumazo, ahora fueron pospuestas por aspiraciones de llegar a tal meta en forma gradual, comenzando por una integración bilateral y sectorial (Argentina-Brasil), a la que posteriormente, en forma escalonada se le irán agregando nuevos aspectos como países, con excepción de una tendencia actual que pretende saltar etapas, más bien motivadas por demandas externas, que por razones de cooperación en la subregión.

Pero también, debemos considerar que la cooperación

latinoamericana, se vuelve cada vez más flexible y más compleja. Por un lado, se busca una integración acorde con las posibilidades latinoamericanas actuales, aunque aún sin mayores resultados positivos. No obstante, se trata de crear instrumentos más adecuados a las reales posibilidades y a los recursos regionales, y no como en el pasado que se construían utopías irrealizables. Por otro lado, no se limita la integración como en la década de los '60, y quizá también de los '70 al aspecto económico —casi exclusivamente—; sino que ahora se trata de realizar un proyecto más abarcativo. En el mismo sentido, se insiste en una integración que no sólo constituya un acuerdo intergubernamental, sino que se pretende una integración a nivel de las naciones, de sus ciudadanos, a través de los distintas actividades: empresarios, científicos, intercambio estudiantil, turismo, etc. Este intercambio, es el que permitirá que los connacionales de los diversos países vayan conociéndose y probablemente brindará la oportunidad de acortar las distancias que lo separan; creando así las posibilidades que se establezcan relaciones diversas. Esta constante interacción permitirá ir preparando el tejido social latinoamericano que otorgará una continuidad a la cooperación latinoamericana. Estas son las bases que irán afirmando una identidad latinoamericana entre los ciudadanos de los países de la región. Precisamente, este epígrafe constituye una de las cuestiones claves en el proceso de integración europea, donde no son pocos los ciudadanos de los países miembros que se sienten ante todo europeos. Europa en este sentido, no sólo tiene una dimensión geográfica, sino también política y cultural.¹³

Por supuesto, que son muchas las diferencias del proceso de cooperación latinoamericano. En Europa se fueron creando nuevos instrumentos que se agregaron a los ya existentes, para complementarlos. En América Latina, por el contrario, los nuevos instrumentos de cooperación actúan en forma independiente en relación con los ya existentes. Tal es el caso entre el Grupo de los 8, el SELA y ALADI, que tienen como miembros a varios países del Cono Sur, entre ellos Argentina. En este sentido, consideramos que aún no se ha encontrado la medida o un paradigma para realizar la integración regional, más que la falta de un

proyecto integrador. Quizá tengamos que concluir que la cooperación en Europa es una realidad, y en América Latina todavía está en una etapa de búsqueda, que pone de manifiesto las experiencias, las capacidades y los límites de una región y de la otra. Aunque la búsqueda latinoamericana la debemos considerar satisfactoria, a pesar de sus magros resultados, pues es bueno recordar que las experiencias exitosas comienzan por etapas de frustraciones y de fracasos; y en este sentido, la realidad europea es heredera de su propia historia que conoce de un intenso intercambio en común —aún no realizado por los países latinoamericanos— que incluye tantos conflictos, muchos de ellos terminados en guerra; como también, cooperación y competencia. Para finalizar, digamos que no son distintos los objetivos últimos de Europa y de América Latina. En lo que difieren las dos regiones es en los objetivos intermedios, por la iniquidad de los medios de uno en relación con el otro, tanto en lo que respecta a los recursos materiales como en acumulación de experiencias vividas. En este sentido, Europa no es comparable con América Latina.

Tampoco podemos considerar como satisfactorio, ni el nivel, ni el crecimiento de intercambio bilateral latinoamericano. No obstante, existe un cambio cualitativo en los cuarenta y cinco años que van desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Si consideramos las relaciones de Argentina con sus países vecinos, por ejemplo, los niveles de cooperación y de conflicto tienen otro alcance y otro sentido. Pues uno y otro, hasta fines de la década de los '70, estaban cargados de desconfianzas y recelos generalizados y también de tensión, hoy la cooperación y el conflicto son el resultado del esfuerzo conjunto para llegar a un nivel de entendimiento, para fomentar el desarrollo, el intercambio común. Para esto, sólo basta pasar revista a las relaciones argentino-brasileña y argentino-chilena. En el pasado la cooperación y el conflicto se realizaban en una estrategia defensiva, más bien para neutralizar al adversario; en el presente la cooperación y el conflicto, se llevan a cabo en un marco político de colaboración, para crecer juntos.

De todos modos, las relaciones de la Argentina con América Latina —a partir de 1945— pueden ser observa-

das desde una perspectiva de conjunto, en tres niveles diferentes: las relaciones bilaterales, las relaciones multilaterales de cooperación latinoamericanas, y en el marco del Sistema Interamericano.

En el ámbito de las relaciones bilaterales sobresale nítidamente, y casi exclusivamente, las interacciones con los países limítrofes, y dentro de éstos las realizadas con Brasil y Chile.

Por el contrario, a nivel de las relaciones multilaterales de cooperación entre países latinoamericanos el accionar de la Argentina ha comprendido diversos espacios geográficos. Desde la inclusión de todo el espectro de países de la región, abarcando en algunos casos hasta países del Caribe, tal lo que acontece con el SELA, y en menor proporción con la CECLA. Otras veces, el ámbito de actuación se ha reducido a Sudamérica, incluyendo a veces a México y otras no. Dentro de este contexto, corresponde citar la inclusión de toda Sudamérica como ocurrió con ALALC, y más recientemente con ALADI o sólo algunos países de la subregión, tal el caso de Contadora y su Grupo de Apoyo y la Integración Argentina-Brasil, en la que también ha participado Uruguay, y se piensa extender progresivamente a otros países del Cono Sur.

Por último, está la participación argentina en el marco del Sistema Interamericano, cuyos casos más resonantes han tenido que ver con América Central y el Caribe. En este foro, la actuación argentina, a través del tiempo y de las diversas cuestiones en que participó, se debió en parte a las relaciones existentes, en ese momento histórico, con los Estados Unidos; con también a la concepción y a los principios de los distintos dirigentes que elaboraban la política exterior argentina. Pero en toda esta cuestión es de fundamental importancia tener en cuenta los medios con que contaba la Argentina para enfrentar o aceptar la posición de la potencia hegemónica.

De cualquier manera, las cuestiones relacionadas con América del Sur, ya sean bilaterales o multilaterales, han tenido un trato y una atención distinta de las relaciones entabladas a nivel de América Latina en su conjunto o referidas a América Central y al Caribe. En este sentido, podemos diferenciar dos niveles de relaciones, siendo el

Cono Sur, por su proximidad, y quizá por el nivel de los intercambios, como el espacio de la región con el que la Argentina se siente más identificada y también más comprometida.

Para finalizar, señalemos que estos tres escenarios están íntimamente relacionados, unos con otros, de forma tal que los hechos que se producen en cualquiera de ellos, necesariamente repercutirán en los otros dos.

Notas

¹ Saraiva Guerrero, Ramiro, *La política latinoamericana del Brasil*, en Estudios Internacionales, Santiago de Chile, enero-mayo 1982, nº 57, pág. 3.

² Sobre la evolución de la política exterior argentina nos remitimos a nuestro relato, preparado para el X Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional: *Las Constantes de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, 9 al 11 de noviembre de 1989; como también Figari, Guillermo Miguel, *Los principales factores de la política exterior argentina*, inéditos, Informe al CONICET, bienios 1984-1986 y 1986-1988, 3 tomos.

³ Jaguaribe, Helio, *Brasil-Argentina: Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación*, en Estudios Internacionales, Santiago, enero-mayo 1982, nº 57, págs. 9 y 10.

⁴ Travassos, Mario, *Projeção continental do Brasil*, Companhia Editora Nacional, Sao Paulo, 1935.

⁵ Figari, Guillermo Miguel, *Las Constantes...* op. cit.

⁶ Ver la exposición de Zumarán, Alberto, en el Seminario: *Temas de Política Exterior latinoamericanos: el caso uruguayo*, comp. por Heraldo Muñoz, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, pág. 203. Cfr. Jaguaribe, Helio, op. cit., pág. 14.

⁷ Etchepareborda, Roberto, *Historia de las Relaciones Internacionales Argentinas*, Pleamar, Buenos Aires, 1978, pág. 120.

⁸ Al respecto se puede consultar: Zeballos, Estanislao, *Diplomacia Desarmada*, EUDEBA, Buenos Aires, 1974. También se puede Cfr. en los artículos que publicó en la Revista de Derecho Historia y Letras de Buenos Aires, entre fines del siglo XIX y principios del XX.

⁹ Jaguaribe, Helio, op. cit., pág. 12.

¹⁰ Hirst, Mónica, *Las relaciones internacionales de Brasil. Transición democrática y política exterior*, en serie de Documentos e Informes de Investigación de FLACSO, Buenos Aires, abril, 1990), nº 3, pág. 27.

¹¹ Melo, Artemio Luis, *La cuestión internacional del Canal de Beagle*, Depalma, Buenos Aires, 1988, pág. 77.

¹² Keohane, Robert O., *Después de la Hegemonía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pág. 77.

¹³ Haas, Ernst, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea* (INTAL, Buenos Aires, 1966, págs. 73 y sigs.

LAS RELACIONES BILATERALES

3.1. Los referentes principales de las relaciones bilaterales.

Las relaciones bilaterales argentinas, después de la Segunda Guerra Mundial, seguirá teniendo como referente principal a Brasil y a Chile, pero se observa una diferencia cualitativa con respecto al pasado, habrá conflicto y habrá cooperación; incluso dentro del conflicto y de la cooperación existirá competencia y también la lucha por el predominio. Pero además comienza a surgir —en la década de los '50— una idea que empieza a materializarse a principios de la década de los '80, con el fin de construir un entendimiento que permita crear condiciones adecuadas para el desarrollo en común —y hasta conjuntamente—, al mismo tiempo que se pretende crear las bases para construir un polo de poder para negociar más eficientemente frente a otros actores internacionales, incluidos los países desarrollados, los del tercer mundo, las empresas multinacionales, los capitales transnacionales y las Organizaciones Internacionales.

3.1.1. Las relaciones con Brasil. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Brasil y la Argentina conocerán tanto del conflicto como de la cooperación, pero consideramos que en este camino que va desde 1945 a nuestros días, también existe la etapa del predominio de los recelos, de la desconfianza. Es decir, la etapa prioritariamente "geopolítica"; y la otra etapa posterior, signada por la confianza, la comprensión, la colaboración. Son los primeros atisbos de un período de solidaridad en un marco de cooperación común que incluye la integración, la concertación y la coordinación de políticas.

Las relaciones argentino-brasileñas fueron evolucionando favorablemente, probablemente, como consecuencia de las frustraciones individuales, el poco rédito que obtenían como efecto de esa lucha por la primacía subregional. La experiencia, tal vez, los llevó a la conclusión, a uno y a otro, que era necesario cierto tipo de entendimiento, sin especular demasiado en las claves geopolíticas o en el grado de desarrollo económico de cada uno; pues el dilema para el crecimiento no era la primacía del uno sobre el otro; sino la primacía de los países desarrollados sobre uno y otro; siendo en esta cuestión el rol de los Estados Unidos fundamental, por lo menos en el período que estamos analizando. Al respecto, Jaguaribe observaba, que todos se enfrentan con el problema de reducir su tasa de dependencia para con los países centrales, sin reducir su capacidad de absorción de capitales y tecnologías provenientes de aquellos países.¹

3.1.1.1. La etapa de la dirección "geopolítica". Algunas de las causales de la disputa argentina-brasileña, han sido señaladas por Félix Peña. Entre ellas, nos parece importante destacar la influencia que en mayor o menor medida, han tenido la "memoria común" alimentada por las desinteligencias y desencuentros del pasado; la percepción diferente que han tenido de la situación internacional, manifestadas en visiones y afinidades internacionales competitivas, cuando no antagónica, desde la Primera Conferencia Panamericana (1890), y más acentuadamente después de la Segunda Guerra Mundial. Asincronía de los ciclos políticos y económicos de ambos países que han tenido muy pocos y limitados "momentos comunes"; y finalmente, la competencia para ejercer influencias en América Latina, y muy especialmente en los países que forman simultáneamente parte del espacio contiguo de ambos.²

Para nuestro entender, el trasfondo conflictivo de toda esta problemática, sin desconocer la influencia de las múltiples variables que se pueden enunciar, descansa fundamentalmente en dos cuestiones fundamentales relacionadas entre sí. En primer lugar, toda la concepción geopolítica que nace de la confrontación Rio Branco-Zeballos, como heredera de la rivalidad hispano-portuguesa de

la era colonial. En segundo lugar, por ese entonces —fines y principio de siglo— se va conformando las alianzas contrapuestas británica-argentina en oposición a los Estados Unidos-Brasil, de cuyo contenido nos ocuparemos al tratar el sistema interamericano.

El Brasil, elaborará todo un cuerpo de doctrina geopolítica a partir de la década de los '30 con Mario Travassos,³ y revitalizada después de la Segunda Guerra Mundial por una escuela geopolítica que ha tenido en Golbery do Couto e Silva⁴ a su máxima expresión. Fundamentalmente la línea de acción brasileña se apoya en el establecimiento de relaciones especiales con los Estados Unidos, extender su influencia sobre los países limítrofes, especialmente Paraguay y Bolivia, industrialización y armamentismo.

La Argentina, por el contrario, no elaboró un cuerpo de doctrina geopolítica con respecto a Brasil, "pese a los muchos grupos que han incursionado en la temática...",⁵ como ha dicho Guglielmelli, quien frente a su grupo "Estrategia", desde fines de la década de los '60, trataba de dar respuesta —con el fin de neutralizarlas— a las doctrinas brasileñas. Por supuesto, que la actitud argentina, como lo decíamos más arriba, no obedecía a una visión no competitiva con el Brasil, sino más bien a esa improvisación tan nuestra en la elaboración de nuestra política exterior.

Pero además, estas interpretaciones geopolíticas, consiguieron —como dice Dieter Nohlen— que fueran más relevantes aún que los intereses mismos que estaban en juego, las interpretaciones que generalmente —en cada uno de estos dos países— se hacían de los intereses y de las intenciones del otro,⁶ lo que ha provocado una distorsión de la realidad y ha contribuido a que las relaciones entre Argentina y Brasil hayan tenido permanentemente un trasfondo conflictivo.

Al respecto, dos cuestiones pueden ejemplificar este trasfondo conflictivo, lleno de suspicacias, donde se veía a la acción del otro como destinada a causar casi "exclusivamente" un perjuicio al adversario, más que una acción tendiente a lograr objetivos que beneficiarán el propio crecimiento interno y una mayor autonomía externa. Nadie ignora, que toda acción de un país para lograr un desarrollo más considerable, también supone la incorporación por

parte del mismo de mayor poder en el nivel mundial y en el nivel regional, que puede disminuir el potencial de otras unidades políticas en forma proporcional con el esfuerzo, los objetivos y los recursos que cada uno de estos países haya dispuesto para alcanzar y/o sostener su propio desarrollo en una forma general, o lograr ciertos objetivos determinados en particular.

La primera cuestión, está conectada con la política de integración económica que Perón pretendía impulsar, desde la segunda mitad de la década de los '40 y hasta la primera mitad de la década de los '50, con Chile, Bolivia, Paraguay y, según la versión de los argentinos y también de algunos brasileños, con el Brasil.

Por el lado argentino, se interpretaba —y aún se interpreta— que la intención del presidente argentino, era enrolar al Brasil, en su proyecto de integración y cooperación latinoamericano.⁷ Al respecto, los argentinos no han dejado de interpretar que la integración ideada por Perón, puede ser considerada —en su idea fuerza— como la reedición de un nuevo "ABC". En este sentido, Carella y Moneta, señalan que Perón consideraba que resultaba imprescindible la unión de Chile, Brasil y Argentina, para que en su alrededor se vaya nucleando progresivamente América Latina.⁸

Sin embargo, no son pocos los brasileños que han considerado que la política exterior argentina de ese entonces tenía como objetivos, ya una expansión militar, ya una vigorosa presión diplomática destinada a "concertar alianzas económicas" con los países vecinos.

Al respecto, los brasileños consideraban que su país "era el principal blanco de la diplomacia peronista", la cual trataba de modificar la geografía política de América del Sur "tanto para revivir el antiguo virreynato del Río de la Plata", como también la intención de "establecer una hegemonía en todo el continente".⁹ Recordemos que por ese entonces, Golbery do Couto e Silva escribía *Geopolítica do Brasil* que reavivaba el nacionalismo de los brasileños, vinculaban sus intereses económicos con los Estados Unidos, viendo en la política exterior argentina, en su enunciado sobre la Tercera Posición, como una oposición a los Estados Unidos, y como consecuencia un peligro para sus propios intereses,

si el Brasil se aliaba con la Argentina.

La segunda cuestión sobrevino como consecuencia de la creación de la Cuenca del Plata (1969), y fue fuente de conflicto por un período de 10 años, sólo relativizado —o por lo menos, cambiando la actitud argentina— por la acción del gobierno peronista. Por otra parte constituyó la etapa de mayor tensión en las relaciones argentino-brasileñas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En realidad, la Cuenca del Plata, fue una concepción del gobierno del presidente Illía, con el objeto de estimular la cooperación entre los países de la Cuenca. Sin embargo, al entrar en vigor el tratado, había en la Argentina un cambio de gobierno y también un cambio de concepción en cuanto al rol que debía jugar la Argentina en la Cuenca: mediatizar el poder y el crecimiento del Brasil, al mismo tiempo que, neutralizar la influencia brasileña en el resto de los países de la naciente Organización. A los gobiernos militares de Buenos Aires (1966-1973 y 1976 hasta 1979) les preocupaban algunas realizaciones de la política brasileña, especialmente a partir de la revolución militar de 1964, que consideraban que estaba directamente relacionada, con un intento de desequilibrar la relación de fuerzas entre ambos países, por supuesto que a favor del Brasil y en detrimento de la Argentina. Es muy probable que algo de ello haya existido; pero también, debemos considerar que el esfuerzo brasileño estaba dirigido, y creemos que en forma prioritaria, tanto a superar el propio subdesarrollo como también a tener otra participación en las cuestiones mundiales. Es evidente, como ya lo señaláramos, que el crecimiento de una unidad política afecta el equilibrio de fuerzas. Pero cabe preguntarse ¿en qué medida las intenciones de los políticos brasileños tendían a forjar el progreso brasileño y en que medida a perjudicar exclusivamente a la Argentina?

En primer lugar, la concreción de la doctrina de Travassos, reforzada con los aportes de Golbery do Couto e Silva; que proyectaron la realización de ejes este-oeste que conectaban a los puertos y centros de desarrollo del Atlántico brasileño a Bolivia, Paraguay y Uruguay. El objetivo es claro, aumentar el intercambio, ganar influencia, hacer del Brasil el núcleo principal del Cono Sur. Como consecuencia de tal política, también se desviaba el tráfico comercial que

confluía en Buenos Aires. En este último sentido, puede ser considerado como una compensación de los ejes norte-sur, que naturalmente —a través de los ríos Paraná y Paraguay— unía a la Argentina con Bolivia y Paraguay; como también por caminos y vías férreas. Asimismo, la política brasileña perjudicaba la estrecha colaboración económica argentino-uruguaya. Es obvio, que en toda esta cuestión no podemos dejar de reconocer la competencia entre los dos países. Pero la teoría de las relaciones internacionales nos enseña que los países en sus relaciones mutuas compiten, chocan y cooperan.¹⁰ Lo único que queremos señalar es que esa competencia, que es legítima y que hace a la naturaleza del comportamiento de las naciones, puede ser observada desde diversas perspectivas. Uno de los extremos está relacionado con la noción de que un país compite con otros actores internacionales para forjar un futuro mejor para su pueblo; desde la perspectiva opuesta, podemos considerar, que toda la intención se reduce solamente a perjudicar al adversario. Probablemente ni una ni otra resulten interpretaciones correctas. Por un lado, el objetivo de toda Nación es la construcción de su propio destino tanto material como espiritual. Por otro lado, también está la tendencia egoísta de prevalecer sobre los demás. Pero una interpretación parcial de la complejidad de las relaciones internacionales nos lleva a la falsa concepción de la existencia de un conflicto permanente. Por el contrario, un análisis realista nos mostrará el conflicto, la crisis; pero también, las vías alternativas para superarlo, y llegar algún tipo de entendimiento, en beneficio de todos.

En segundo lugar, hay que considerar la cuestión de aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos internacionales, que Brasil necesitaba imperiosamente para llevar a cabo su proceso de desarrollo. Sin embargo, el gobierno argentino, interpretaba nuevamente que este proceso brasileño iba en detrimento del equilibrio de poder y del desarrollo argentino.

Las cuestiones principales de esta disputa, que duró toda la década de los setenta están relacionadas con dos asuntos principales. Por un lado, la cuestión jurídica, llevada a cabo en varios foros internacionales, entre el concepto de consulta previa, sustentado por la Argentina, y el de la

publicidad pública sostenida por el Brasil. En resumidas cuentas, la Argentina quería que la realización de cualquier proyecto de una obra hidroeléctrica de un río internacional, cuya soberanía estuviera compartida, fuera consultada previamente con el otro país a los efectos de no causar un perjuicio sensible. El Brasil, siendo el país "aguas arriba" no aceptaba esta tesis, por el contrario sostenía que la comunicación se debía realizar a través de los medios de difusión, sin consulta previa. El acuerdo de Nueva York (1972) que favorecía la tesis brasileña, y la denuncia posterior de ese acuerdo por parte de la Argentina (1973), son parte de esta historia. La segunda cuestión, está relacionada con la compatibilidad de las represas de Itaipú que realizaba el Brasil con Paraguay y el proyecto de Corpus entre Argentina y Paraguay, distantes uno del otro sólo 17 kms. sobre el río Paraná. La cantidad de turbinas a colocar en Itaipú y la cota de Corpus eran las cuestiones centrales. La controversia se decide cuando Paraguay deja de lado su política pendular, con el objeto de sacar ventaja de uno y otro lado, para alinearse definitivamente con Brasil, que se reflejan en la firma del Acuerdo Tripartito de Corpus e Itaipú (1979). Después de dos años de negociaciones, se acepta tal como lo quería el Brasil, 18 turbinas funcionando —que equivalía a un total de 20 instaladas— y una cota de 105 metros al nivel del mar.

Esta batalla geopolítica, incluía según la interpretación del otro, y también de la realidad, una rivalidad que excedía el marco geográfico de ambos países, para extenderse a los limítrofes.

En el primer caso, la Argentina con el proyecto peronista de integración económica, involucraba tanto a Paraguay y Bolivia, que eran junto con Uruguay, según la concepción de Travassos, y también de sus continuadores, la extensión lógica de la influencia de la política exterior brasileña. El perjuicio era, según la concepción brasileña, tanto político como económico. El proyecto argentino se extendía también, y en forma principal, a Chile.

En el segundo caso, la expansión brasileña, en el marco de la Cuenca del Plata, afectaba a la Argentina. En todo este juego de intrigas, tampoco estaba ausente Chile, tal como ocurrió en la primera cuestión; aunque ahora dado el

enfrentamiento con la Argentina por la cuestión del Beagle, el Brasil terciaba en la disputa, vendiéndole armas a aquel país en 1978, mientras se estaba al borde de la guerra.

Desde ya, que estas luchas de influencias entre la Argentina y Brasil, era aprovechada por los "países menores": Bolivia, Paraguay y Uruguay para realizar una política "pendular" tratando de sacar ventajas sobre uno y sobre el otro.¹¹ Sin embargo, en la primera cuestión Bolivia, Paraguay y también Chile se alinearon claramente con Argentina. En el caso del Uruguay, la situación era distinta, pues las relaciones con la Argentina eran tensas. ¿En qué medida esa tensión fue inspirada, como lo sugiere Connell-Smith, por los Estados Unidos, con quien estaba férreamente alineado el Uruguay, y como una oposición del país del norte a los lineamientos autonomistas del gobierno argentino? y ¿en qué medida corresponde a la oposición, casi visceral, que se profesaban política e ideológicamente los gobiernos de Buenos Aires y Montevideo?

Sólo recordemos, que al comienzo del gobierno peronista, el ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay, Eduardo Rodríguez Larreta, formuló una propuesta a las demás repúblicas americanas, inspirada o no por los Estados Unidos —tal como se sospechaba por entonces— destinada a tomar medidas colectivas supuestamente contra la Argentina. En este sentido, el canciller uruguayo sostenía la necesidad de sancionar a todo aquel miembro del sistema interamericano que violara repetidamente los derechos esenciales del individuo y que no cumpliera con sus obligaciones internacionales. Al respecto, consideraba que la paz y la democracia eran interdependientes; como también, que la existencia de un gobierno antidemocrático en el hemisferio occidental era en sí un peligro para los demás miembros del sistema interamericano.¹²

En la segunda cuestión, quizá salvo el Uruguay que continuó realizando una política pendular,¹³ Paraguay y Bolivia terminaron aliándose firmemente con Brasil. Probablemente, esta actitud obedece al hecho de que en la década de los '70 las ofertas brasileñas eran más tentadoras que las argentinas, que nos muestran también los medios de uno y otro en los distintos momentos históricos que estamos analizando, como así también el crecimiento

brasileño en relación con la Argentina, después de la Segunda Guerra Mundial, que algunos autores, no dudan en multiplicar por cuatro.¹⁴

No obstante, en esta cuestión referida a la Cuenca del Plata, hay que distinguir dos actitudes diferentes de la política exterior argentina.

Durante los gobiernos militares (1966-1973 y 1976 hasta 1979) la línea de acción política del gobierno de Buenos Aires fue una actitud defensiva y de inacción política. Fue defensiva, en especial, en el caso "de las represas del Paraná"... sustentada por la creencia de muchos influyentes geopolíticos de que las grandes inversiones brasileñas en materia de hidroenergía formaban parte de una estrategia de "expansión nacional hacia el Sur".¹⁵ También existió, inacción política, por esa visión — como sostiene Lanús— de valuación anteintegrativa regional, que tenían los militares argentinos en la década de los '70¹⁶ que afectaba el intercambio político económico con los países de la Cuenca. Esto tiene que ver con esa concepción rígida y simplista que consideraba como opuesta la pertenencia al "mundo occidental" de la América Latina.

La actitud del gobierno peronista es distinta, según el mismo Lanús, pues comienza por una política de "realizar obras".¹⁷ Es decir, trata de recomponer el cuadro de fuerza subregional, con el objeto de dotar a la Argentina de recursos políticos para poder entablar una negociación con Brasil sobre bases más equilibradas. En este sentido, se trató de eliminar las fuentes de tensión existentes con Paraguay, Bolivia y Uruguay.¹⁸

Con Paraguay se firmaron el tratado de Yaciretá-Apipé y el estudio de factibilidad de la obra de Corpus. Era una forma de comenzar los emprendimientos hidroeléctricos que Brasil había iniciado con este país.

En el caso de Bolivia, ya en 1972 un alto oficial de las fuerzas armadas bolivianas, sostenía que ese país ya contaba con la ayuda brasileña para la construcción de carreteras, producción de energía eléctrica, conexiones hidrográficas y en la explotación de sus reservas minerales. En esta última cuestión a Brasil le interesaba el gas natural, el petróleo y el mineral de hierro.¹⁹ La Argentina trató de contrarrestar esta política, acordando la realización de una

planta de montaje de tractores agrícolas y una industria de pesticida. También se negocian, la provisión de gas boliviano y las modalidades de explotación del importante yacimiento de hierro del Mutún. Sin embargo, las negociaciones fracasan, básicamente, por existir una oferta más tentadora por parte del Brasil.²⁰

Finalmente con Uruguay, las medidas de cooperación materializadas son enormes y comprenden desde frentes comunes en defensa de sus exportaciones básicas hasta acuerdos preferenciales, préstamos e inversiones de obra como Salto Grande. Pero sin lugar a dudas, el acuerdo de mayor magnitud política, es el Tratado de Límites del Río de la Plata y su Frente Marítimo,²¹ que pone fin a muchos años de enfrentamiento y recelos entre ambos países.

Sin embargo, aún abrigamos algunos interrogantes, sobre cuáles fueron las intenciones del cambio de estrategia del peronismo en la Cuenca del Plata. Por un lado, se puede considerar que el objeto estaría dado en una transformación de la estrategia defensiva y no participativa del gobierno de la Revolución Argentina, por otra estrategia también geopolítica aunque ofensiva para lograr un mayor equilibrio de fuerza subregional. Por otro lado, podemos analizar el caso desde la perspectiva que se pretendía lograr una mejor posición relativa en el juego de influencias subregional, para posteriormente negociar en forma más equilibrada la realización de políticas cooperativas, en el intercambio mutuo, en la región y en el mundo.

Los resultados de esta acción no fueron lo suficientemente exitosos, como para observar definitivamente las pretensiones del gobierno argentino. Pues no se logró apoyo por parte de los gobiernos de Bolivia y del Paraguay, que —como decíamos en otro epígrafe— prefirieron respaldar al Brasil; al mismo tiempo que el entendimiento de este país con la Argentina —fundamentalmente en la cuestión de las represas— no lograron prosperar, toda vez que las disputas conflictivas concluyeron con la firma del tratado tripartito sobre Corpus-Itaipú en 1979, cuando ya habían pasado tres años que había sido depuesto el gobierno peronista.

También podríamos especular, comparando la actitud del peronismo de 1945 a 1955 y en esta etapa. Apriorística-

mente, el debate tiene aristas similares. Por ejemplo, una y otra experiencia, abrigaron dudas sobre la actitud de Perón con respecto al Brasil: ¿eran de confrontación o de cooperación? Sin embargo, quizá las diferencias existentes en los distintos momentos históricos anulen el valor de las analogías. Había cambiado la situación internacional y regional, la percepción que del mundo tenían el Brasil y la Argentina, incluida la concepción de Perón que en muchos aspectos no era la misma y, fundamentalmente, la relación de recursos de uno con respecto al otro. Pero existe un hecho innegable, el peronismo siempre valorizó a la América Latina como el aliado permanente de la Argentina. ¿Es posible que esta alianza funcionara "excluyendo" la participación de Brasil? Más allá de la interpretación que se puede realizar de los hechos, debemos destacar que estas dos cuestiones constituyen las bases principales del nacimiento de una nueva concepción en las relaciones argentino-brasileñas, que pretende superar el conflicto por una cooperación que posibilite el crecimiento de ambos y también forje un polo de poder para negociar más satisfactoriamente con terceros actores internacionales, incluyendo en esta estrategia cooperativa también a los otros países limítrofes.

Al respecto, Jaguaribe reconoce como pilar de las nuevas instancias cooperativas entre Argentina y Brasil de la década de los '80, a los entendimientos entre Vargas y Perón a principios de la década de los '50,²² lo que confirma por otra parte la exagerada suspicacia y desfiguración de la realidad que se realizaba al juzgar los emprendimientos del otro país. De la misma manera, el acuerdo tripartito firmado entre Argentina, Brasil y Paraguay compatibilizando la cuestión de las represas de Itaipú y Corpus, constituirá el segundo hito fundamental, de esta incipiente, pero firme cooperación, que ha marchado, quizá sin mayores logros hasta ahora, pero sí con grandes proyectos y sin demasiados inconvenientes conflictivos a lo largo de la década de los '80.

En este sentido, el tratado tripartito, no sólo será una tregua en la batalla geopolítica argentina-brasileña, sino también el inicio de una época de madurez en las relaciones entre ambos países, signada por la confianza, la cooperación y la solidaridad. Pero además, también signado por la

estabilidad, como señala Velcher,²³ pues esta etapa está perdurando a pesar de cambios de gobiernos que se fueron sucediendo —civiles y militares— en uno y en otro país.

En medio de los entendimientos y los conflictos de la década de los '50 y de la década de los '70, quedan los esfuerzos de los '60, reflejados en los acuerdos de Uruguayana, firmados por Frondizi y Quadros, tendientes a compartir una visión del mundo, como también forjar el desarrollo conjunto, y la cooperación regional; que tal vez hayan sido —como lo asegura Félix Peña— prematuros para la época. Después vendrán las actividades del presidente Illía y el canciller Zavala Ortiz para convertir la integración física de la Cuenca del Plata, en un foro capaz de revertir la tradicional rivalidad de los dos países en cooperación mutua. No obstante, la ciencia nos enseña que la evolución no es lineal, sino progresiva, y será justamente la Cuenca del Plata el escenario de la disputa más agria, desde la Segunda Guerra Mundial entre la Argentina y Brasil; pero también, será esta crisis el factor que permitirá construir un entendimiento, complejo y difícil, pero que ya lleva más de diez años para considerarlo como un entendimiento en vías de consolidación.

3.1.1.2. La nueva percepción en las relaciones brasileñas-argentinas. El cambio de percepción en las relaciones brasileñas-argentinas, entendemos que tiene como aspecto fundamental, la madurez alcanzada por la política exterior de los dos países en la evaluación de las relaciones mutuas. Esta cuestión, puede observarse desde distintas ópticas, aunque —en realidad— no significa otra cosa que un cambio de percepción cualitativo tendiente a priorizar las relaciones cooperativas sobre las conflictivas. Al respecto, hay que destacar, tanto el caracterizado realismo de ambas diplomacias para llevar a cabo aquella política que fuera más conveniente para el "interés nacional" de los países. Como también la observación de los cambios que se producían en el sistema internacional —desde la década de los setenta— y al mismo tiempo tener la plasticidad suficiente para adaptarse a los mismos. Con relación a este último aspecto, las relaciones internacionales junto con la lucha por el poder conviven en una relación de interdepen-

dencia, donde los países —quizá sin cambiar totalmente la naturaleza egoísta— llegaron a la conclusión que probablemente era más beneficioso para sus propios intereses —junto con la competencia— insertar el concepto de solidaridad.

También la casi siempre opuesta percepción que del mundo tenían Brasil y Argentina, por lo menos desde principios de siglo fue cambiando. En este sentido, el Brasil comienza a independizarse de sus particulares relaciones con los Estados Unidos, que en otros tiempos lo llevaron a ser considerado por la superpotencia del norte como el "país clave" o "modelo" para la América Latina. Un claro ejemplo en este sentido, han sido el tratado de cooperación nuclear con Alemania Federal (1975). La Argentina, de alguna manera, si la analizamos en forma global, fue mejorando el entendimiento con aquel país. De constituir, los dos polos, entre las "buenas" y las "malas" relaciones de los países de la región con los Estados Unidos en la época de la Segunda Guerra Mundial, para la década de los setenta la percepción de Brasil y Argentina, no dejaba de tener cierta concordancia, aunque como ya veremos mientras que la Argentina se acercaba, el Brasil se alejaba del país Hegemon. No obstante, esta concordancia aumentó notablemente a mediados de la década de los '80, cuando ambos coinciden en formar el Grupo de Apoyo a Contadora, y mucho más cuando pretenden formalizar una integración bilateral común.

Si al entendimiento argentino-brasileño, lo observamos desde la óptima de la perspectiva de su propia lógica interna, encontramos tres momentos claves, aunque enriquecido por un constante intercambio, tendiente a reforzar la cooperación, la solidaridad y la confianza mutua.

En el primer momento clave, nos encontramos con la Declaración Conjunta de los presidentes del Brasil y de la Argentina, de Oliveira Figueiredo y Videla, de mayo de 1980, donde se sientan las bases para la solidaridad política-económica latinoamericana; como también, el reconocimiento a la instauración "del nuevo estilo establecido en la cooperación bilateral" que han llegado a un nivel que no tiene precedentes²⁴ en la historia común. Esta declaración que ha sido consecuencia del acuerdo tripartito

sobre Itaipú y Corpus, dará lugar, en agosto del mismo año, a la conclusión de una serie de acuerdos de cooperación e intercambios de diversos tipos entre ambos países.

El segundo momento clave, está relacionado con los acontecimientos que se sucedieron en relación con el conflicto de las Malvinas, que fueron fundamentales, para acrecentar la confianza mutua.

La cuestión principal de Malvinas, lo constituyó el hecho que ambos dejaron de percibirse como una amenaza recíproca a su seguridad, por lo menos esa ha sido la tendencia generalizada. En este sentido, en épocas anteriores, la actitud argentina de abril de 1982, probablemente hubiese sido percibida como un llamado de atención para los brasileños, dado el carácter no previsible de los acontecimientos. Por el contrario, fue el Brasil, quien apoyó diplomática y en la praxis a la Argentina, y también fue quien le dio los mejores consejos. Fue el único país que pidió, antes y después de la escalada del primero de mayo, que se reuniera el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; también lo apoyó en el marco del TIAR, y además contribuyó con la provisión de aviones de ataque livianos Xavante.²⁵

La Argentina retribuyó esa confianza, encargándole al Brasil que se ocupara en Gran Bretaña de las difíciles cuestiones diplomáticas con aquel país.

El tercer momento clave, lo constituye el proceso de integración, llevado a cabo en la etapa democrática, que iniciaron los dos países. El antecedente de este proceso lo constituye la Declaración de Iguazú, 1985, realizada por los presidentes Sarney y Alfonsín, donde se comprometen a la cooperación en los asuntos mundiales, a reforzar la capacidad negociadora latinoamericana y acelerar el proceso integrador bilateral. La continuidad de este momento fue reafirmada por los nuevos gobiernos instaurados en Brasil y Argentina, y de cuyo contenido nos referiremos más explícitamente en otro epígrafe, relacionado con la integración multilateral, ya que esta integración bilateral no sería otra cosa que el primer paso de una integración regional, más amplia en que parecen tener un espacio el Uruguay, que ya participó en algunos aspectos de este proceso, Chile, Paraguay, y no sería de extrañar que en las intencio-

nes de los dirigentes se incluya a toda Sudamérica. En este contexto, también se especula con la realización de un mercado continental más amplio, con la participación de los Estados Unidos.

Pero entendemos que la cooperación argentina-brasileña, tiene objetivos de más largo alcance que la cooperación bilateral; y también, que en el mero terreno de la integración económica regional. Además, busca fortificar la identidad regional, como bien lo señala la Declaración de Iguazú, al pretender tener una percepción similar de la situación internacional de los países de la región, al mismo tiempo que aumentar el poder negociador de América Latina.

En definitiva, Argentina y Brasil se están concientizando y quieren concientizar a los países vecinos, que todo puede resultar más fácil, y más beneficioso, para cada uno de ellos y para la región, si tratan de forjar un destino común.

En este sentido, Camilión se preguntaba sobre el entendimiento argentino-brasileño en relación con los países vecinos, ¿a quién se le ocurriría hacer una carrera en torno a los yacimientos de hierro del Mutún en 1986?²⁶ Tan significativo como la mutua percepción argentina-brasileña en su relación con los países vecinos, es la percepción que los dirigentes de estos países tienen de la misma cuestión. Al respecto, en un Seminario que se realizó en 1986 sobre Uruguay, los políticos y estudiosos de ese país sostenían que debían de ir de lado la política económica pendular, para desarrollar una política de objetivos. En este sentido, interpretaba como un beneficio mayor para sus países la cooperación argentina-brasileña. Al respecto, el senador uruguayo Alberto Zumarán sostenía que "...una de las tragedias de la América del Sur... es que Brasil y Argentina han estado permanentemente en una actitud de confrontación y en una disputa por un pretendido liderazgo latinoamericano".²⁷ Y esta percepción, por lo menos en parte, ha sido cierta.

3.1.2. Las relaciones con Chile. La otra cuestión de importancia en los conflictos regionales está relacionada con Chile. Tradicionalmente, de uno y otro lado existieron cuestionamientos de pretensiones hegemónicas o expan-

sionistas. Objetivamente creemos que la causa principal del conflicto argentino-chileno está relacionado con el compartimiento de una frontera internacional tan extensa. Secundariamente también consideramos que existen, por lo menos, otros dos factores que alimentaron el conflicto. Por un lado, la tendencia expansionista chilena, política que no sólo ejerció sobre la Argentina, sino también hacia sus vecinos del norte: Bolivia y Perú. Al respecto, resulta gráfica la investigadora francesa Valerie Fifer para definir lo que podemos considerar una constante tradicional de la política chilena. En su libro sobre Bolivia, sostenía que la unión del Perú y Bolivia en una Confederación a mediados de la década de los '30 del siglo XIX, constituía una amenaza no sobre la seguridad chilena, sino para cualquier futura expansión²⁸ de ese país. Por otro lado, la diplomacia argentina, desde el comienzo del avance chileno sobre las fronteras argentinas, tuvo una actitud errática, incoherente y poco firme para defender los derechos de soberanía territorial de la Nación. Si Chile tuvo una política expansionista, la Argentina contribuyó a sostenerla con sus desaciertos diplomáticos que no pusieron límites, suficientemente enérgicos, a la acción de la política exterior del país trasandino.

Pero también, la Argentina y Chile han tenido la virtud, como observan de Imaz y Lago, de salvaguardar la paz. Esa paz, según estos autores tiene un particular dimensión, cuando se la observa en relación con otras situaciones análogas de fronteras mundiales de dimensiones comparables como la frontera china-rusa, la de Rusia con Europa báltica y central; Brasil con los países hispanoamericanos; India-Pakistán (incluida Bangladesh y Cachemira); y, para finalizar, el límite entre las 13 colonias que se independizaron de Gran Bretaña para formar los Estados Unidos y el resto del Imperio británico (actualmente Canadá). Ninguna de estas fronteras, en algún momento de su historia, dejaron de conocer el conflicto armado. De ahí que la historia de las relaciones argentino-chilenas, de cooperación y conflicto, que muchas veces rozaron la guerra, podemos considerarla como un éxito y no como un fracaso. Pues la paz, es en sí mismo, un valor absoluto.²⁹

Sin embargo, el problema limítrofe, con su realidad

conflictiva y cooperativa, con cuestiones ya arbitradas, pero aún no completada satisfactoriamente la demarcación de límites —Laguna del Desierto y el caso Río del Encuentro— y cuestiones no arbitradas —el caso del Beagle— va a ser el núcleo central de las relaciones argentino-chilenas, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.

En este sentido, las negociaciones emprendidas por los gobiernos tendientes a solucionar las cuestiones limítrofes en forma pacífica, fue un esfuerzo que gastó demasiadas energías, y que podía haber sido utilizada, en cambio, para incrementar la cooperación común, elaborando proyectos de intercambio, entendimiento y desarrollo tanto bilaterales como multilaterales. Por el contrario, como dice Guillermo Lagos Carmona, los puntos neurálgicos de las reuniones a nivel presidencial o ministerial eran "encontrar fórmulas arbitrales adecuadas que permitieran resolver los diferentes existentes", tal la Declaración de Los Cerrillos entre los presidentes Frondizi y Alessandri (1959) que acordaba someter a arbitraje todos los problemas limítrofes. Esta Declaración tiene como consecuencia la firma de los "Protocolos de 1960" que precisaban los alcances de la misma. Posteriormente llegará la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores (1964) en que deciden que la controversia sobre Río del Encuentro "sea resuelta por el gobierno de Su Majestad británica conforme a las disposiciones del Tratado General de Arbitraje de 1902" cuyo laudo se dictó en 1966.

Desde 1967, cuando el gobierno chileno recurrió en forma unilateral al árbitro británico (de acuerdo al Tratado General de Arbitraje de 1902) sobre la cuestión del Beagle, comenzará todo un período que motivará a fines de la década de los '70 la existencia de una tensión que orillará la guerra. En efecto, el conocimiento del fallo y la declaración de nulidad por parte del gobierno argentino, por entender que el mismo desconocía el principio bioceánico pactado por las partes en 1893, será la cuestión medular de una serie de negociaciones bilaterales, frecuentadas por la rigidez, el desencuentro y la oposición tenaz entre las partes, que sólo la sabia mediación del Vaticano pudo destrabar a través de una paciente labor diplomática.

La mediación vaticana no sólo alejó el peligro de la

guerra, sino que también aseguró la paz y más aún cimentó las bases para la cooperación y la solidaridad futura.

Al respecto, el Tratado de Paz y Amistad firmado en 1984, no sólo reconoce de alguna manera el principio bioceánico, satisfaciendo en parte las aspiraciones argentinas; sino también establece la "creación —en un plazo de seis meses— de una Comisión Binacional de carácter permanente, con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física entre los dos países" (art. 12).³⁰

Sobre esta cuestión, el canciller chileno Siva Cimma, expresó que las relaciones argentino-chilenas "nunca habían sido mejores".³¹ Esta declaración se realiza en un momento que existen negociaciones tendientes a incorporar a Chile al proceso de integración argentino-brasileño, mediante la firma de un tratado de complementación económica argentino-chileno; que si bien no satisfacen las aspiraciones primigenias de una Zona de Preferencias Económicas, e incluso de Libre Comercio, constituyen los primeros pasos en busca de una cooperación permanente.

Desde ya que esta próspera realidad argentino-chilena, tendiente a superar y a reemplazar el conflicto por una cooperación que pretende estabilizar las relaciones de la Argentina con sus países limítrofes, y permite concretar una alianza durable, dirigida tanto al crecimiento regional, como a una mayor participación en las cuestiones mundiales, no nace con el Tratado de Paz y Amistad de 1984, sino que tiene antecedentes muchos más remotos, que son anteriores y posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Los antecedentes anteriores a la Segunda Guerra Mundial pueden observarse tanto dentro de las controversias que surgieron dentro de la cuestión limítrofe, que siempre fue solucionada mediante la conclusión de Tratados (1881, 1893, 1902) que dio lugar a la elección del arbitraje como instrumento apto para la solución pacífica de sus conflictos antes que la utilización de la guerra. Asimismo, es necesario señalar la existencia de un espíritu constructivo de cooperación, como surge del Tratado del ABC y de los proyectos de Unión Aduanera de 1926 y 1942.³² También debemos destacar la neutralidad de uno cuando el otro recurría a la guerra; tales los casos de la

Guerra de la Triple Alianza y su correlato con la guerra de Chile contra Perú y Bolivia. Por último, no dejaron de tener una concurrencia de intereses cuando debieron arbitrar en un conflicto que envolvía a países vecinos, tal como ocurrió en la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el intento de mayor alcance para desarrollar una cooperación fructífera con Chile, es realizado con dos proyectos de integración formulados en 1946 y luego en 1953/54. Lo notable de este esfuerzo, lo constituye el hecho de que la concepción integradora involucraba a otros países de la región, con el propósito de constituir tanto un polo de poder para tener una participación más activa en el sistema internacional, como también incrementar el intercambio entre sus integrantes.

En diciembre de 1946 se firmó un Convenio con Chile que preveía la concreción de un Tratado de Unión Aduanera y Cooperación Económica, mediante el cual se contemplaba la realización de un sistema preferencial con liberación recíproca y limitada de derechos de aduana, para productos originarios de uno y otro país contratante.³³ En este contexto, fue convocada la Comisión Mixta Argentina-Paraguaya para estudiar la posibilidad de concretar una Unión Aduanera. Asimismo, un año después, en 1947, se suscribió un tratado con Bolivia, con el fin de establecer una Zona de Libre Comercio, que se llevaría a cabo por listas de productos. No son ajena a este marco, la reunión que mantuvieron en mayor de 1947 los presidentes Perón y Gaspar Dutra del Brasil, aunque con resultados no positivos, debido a los recelos brasileños sobre las intenciones argentinas.

Las ideas integrativas vuelven a cobrar vigencia en 1953, cuando se firma un Tratado de Unión Económica Argentino-Chileno, que tenía la intención de quedar abierto a la incorporación de los países hermanos. En este sentido, se adhirieron Paraguay y Bolivia. También hay que considerar como parte de este proyecto, los tratados suscriptos durante 1953 por el gobierno argentino con Ecuador y Nicaragua.

Sin embargo, el núcleo central del proyecto del gobierno argentino, según un discurso pronunciado por Perón en la Escuela Nacional de Guerra en 1953 —de tono reserva-

do— estaba basado en la necesidad de un entendimiento argentino-chileno-brasileño.³⁴ No obstante, esa no era la interpretación que, una vez más, en el Brasil se hacía sobre los propósitos argentinos. Ya por la amistad que los unía con los Estados Unidos, contra quien algunos consideraban que iba dirigido el entendimiento regional, ya por ser considerado por otros como un proyecto hegemónico para el Cono Sur, y también continental, liderado por Buenos Aires; o por ambas cosas a la vez. Lo cierto es que el Brasil no participó finalmente del proyecto, después de una serie de idas y venidas que comenzaron en 1950, cuando reasumió la presidencia Getulio Vargas. Pero además, el Brasil influyó sobre Chile, en 1954, para que no ratificara los acuerdos alcanzados con la Argentina. Por supuesto, que la no ratificación, no sólo tiene que ver con la presión brasileña, sino también obedece a problemas internos chilenos y a ciertas imprudencias argentinas.³⁵

Pero la colaboración argentino-chilena, no se agotó en la primera década de la Segunda Post-Guerra. Existen otros importantes esfuerzos de aproximación para cooperar entre ambos países, mezcladas con actividades relacionadas con la solución de las cuestiones limítrofes.

En este sentido, no fueron pocos los contactos realizados durante la presidencia del Dr. Illia. Como pasos principales recordemos que en octubre de 1965 firmaron un acuerdo el presidente Frei y el presidente argentino, con la finalidad de realizar en el marco de la ALALC, una integración más rápida de la economía de ambos países.³⁶ También, en junio de 1966, Chile le ofreció a la Argentina incorporarse al Pacto Andino, cuya respuesta positiva o negativa se frustró con el golpe militar llevado a cabo en nuestro país.

Durante la gestión del presidente Frondizi, si bien la mayor cantidad de actividades estuvieron concentradas en solucionar las cuestiones limítrofes, no por ello se dejó de lado los asuntos relacionados con un mayor intercambio político y económico. En este sentido, cabe recordar tanto la Declaración de los Cerrillos (1959) como también la Declaración de Viña del Mar (1961). Por el primer instrumento ambas naciones se "proponen compartir en pro de la integración política y económica de América".³⁷ Por el se-

gundo, pretendían afianzar la solidaridad continental en el marco de la Alianza para el Progreso.

Por último, cabe destacar que con el gobierno de la Revolución Argentina, ambos países consultaron (1968) al INTAL sobre la posibilidad de realizar una integración fronteriza. Esta acción fue emprendida a pesar de que ya Chile había recurrido unilateralmente al árbitro británico y a la concepción no integrativa latinoamericana que tenía el gobierno argentino.

3.1.3. El conflicto dentro de la dimensión cooperativa. Si durante la etapa de la preeminencia "geopolítica" era posible la colaboración, e incluso la búsqueda de la cooperación dentro de la actual dimensión cooperativa entre los países del Cono Sur, también existen las teorizaciones geopolíticas basadas tanto en la especulación misma, como también en los hechos de la realidad.

En este sentido —como un ejemplo de las diversas especulaciones que se están llevando a cabo— un artículo del diario *Clarín* advertía sobre la integración con el Brasil y las negociaciones que se realizan con Chile para incrementar la cooperación. Al respecto, el mencionado artículo expresaba que el gobierno argentino, para concretar dicho emprendimiento, estaría dispuesto a "aceptar el liderazgo brasileño, a concentrarse en la pampa rica y a someter el sur argentino a los parámetros del diseño chileno".³⁸

Para analizar esta cuestión, debemos partir del hecho de que las relaciones interestatales —cooperativas o conflictivas— están signadas por una constante que es la competencia. Esa competencia puede terminar en un choque por la preeminencia de uno sobre el otro, o bien en una negociación para establecer los términos de la participación que le corresponde a cada uno en los aspectos sobre los que se pretende concertar. Ahora bien, le corresponde a la diplomacia argentina establecer cuáles son los objetivos que pretenden alcanzar con la integración o cualquier otro tipo de cooperación regional. En otras palabras, cuáles son los beneficios a lograr y los costos a pagar por esos beneficios. Ahora bien, nadie puede obligar a nuestra diplomacia —y muchos menos, creemos, algún país vecino— a realizar una política integrativa que vaya en contra

del "interés nacional"; como también ningún otro país va a hacer por la Argentina lo que sus dirigentes mismos no hagan en beneficio del país. En este sentido, le corresponde a la cancillería argentina establecer dentro de qué límites la integración con Brasil y con Chile resultan beneficiosas para el país, sin soportar un costo elevado. Las políticas del Brasil y de Chile, seguramente buscarán maximizar su propio beneficio en sus relaciones con Argentina, dentro de ciertos parámetros. Pero justamente, ese es el objetivo de cualquier política exterior, y también tiene que ser el de la diplomacia argentina. Posteriormente corresponderá a los diplomáticos de los países intervinientes compatibilizar los objetivos de unos y otros. La finalidad será alcanzar la mayor ventaja posible para su propio país, sin que ello signifique una pérdida para los otros participantes, que los lleve a desistir de la empresa. Pues, como dice Stanley Hoffman, la lógica "moderna" no niega el conflicto ni la competencia. Pero la perspectiva última es de solidaridad. De esta forma, lo que resulta distintivo no es tanto la búsqueda de ganancia absoluta, sino el interés de una ganancia conjunta: la pérdida de otros (o mi ganancia) será compensada, al menos en parte, por alguna ganancia para el otro.³⁹ Obviamente, que nuestra participación estará íntimamente relacionada con los recursos o medios que pongamos en juego, ya sean materiales (en el sentido del potencial), ya sean diplomáticos; y los recursos de los otros participantes. Pero una cooperación a pérdida, sólo se puede dar —como lo señala el mismo Hoffman— en caso de extrema dependencia⁴⁰ y consideramos que esa no es la situación de la Argentina con respecto a Brasil y Chile. Por el contrario, creemos que tanto al Brasil y a Chile le conviene asociarse con la Argentina, y también entre sí, para aumentar el poder de decisión en el ámbito internacional y estabilizar o consolidar las relaciones subregionales con el fin de consumir las energías en promover el propio desarrollo y el intercambio mutuo, en vez de gastarlas en disputa como ocurrió en el pasado. Las pérdidas que sufrirá supuestamente la Argentina, en la integración común, les privaría a los otros países participantes de un socio importante, y ese no es el concepto actual de las relaciones internacionales. En este sentido, la desproporción a favor

del Brasil resulta significativa. Pero es a la diplomacia argentina que le corresponde negociar un nivel óptimo de intercambio. Pero también serán los brasileños y los chilenos los que se interesarán para que la Argentina no tenga pérdidas, pues esa será la manera de que ésta continúe apoyando la cooperación en el Cono Sur.

La otra alternativa sería —como probablemente lo sugieren las “direcciones geopolíticas”— aislarse para no competir. Ello significaría regresar al pasado, y el balance del pasado no lo consideramos muy favorable a la Argentina. A tal punto puede llegar esa frustración argentina, que el desarrollo y también la decadencia, probablemente dependieron más de los objetivos y del devenir de Gran Bretaña, y de la rivalidad con los Estados Unidos, que de intereses y valores propios. Probablemente esto sea así, si realizamos una lectura desapasionada de la historia mundial y argentina desde la conclusión de la Primera Guerra Mundial hasta bien entrada la guerra fría.

Notas

¹ Jaguaribe, Helio, *Brasil-Argentina: Breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación*, en Estudios Internacionales, Santiago de Chile, enero-mayo 1982, n^o 57, pág. 18.

² Peña, Félix, *Perspectiva de las relaciones entre la Argentina y el Brasil; algunos asuntos*, en Estudios Internacionales, *op. cit.*, n^o 57, págs. 32 y 33.

³ Travassos, Mario, *Projeção continental do Brasil*, Companhia Editora Nacional, Sao Paulo, 1935.

⁴ Do Couto e Silva, Golbery, *Geopolítica do Brasil*, Livraria Jose Olympio, Rio de Janeiro, 1967.

⁵ Guglielmelli, Juan E., *Geopolítica en la Argentina*, en *Estrategia*, Buenos Aires, mayo-agosto 1977, nros. 46/47, pág. 11.

⁶ Nohlen, Dieter, *Consideraciones acerca de la Cuenca del Plata como sistema de relaciones internacionales. El papel de la Argentina en el proceso de cooperación y conflicto*, en Waldman, Peter, y Garzón Valdez, Ernesto (comps.); *El poder militar en la Argentina 1976-1981*, Galerna, Buenos Aires, 1983, pág. 174.

⁷ Lanús, Juan Archibaldo, *De Chapultepec al Beagle*, EMECE, Buenos Aires, 1984, págs. 285 y sigs.

⁸ Moneta, Carlos, y Carella, Alfredo, *La política exterior argentina durante la primera década de la guerra fría*, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, mayo-agosto 1975, n^o 2, pág. 14.

⁹ Hilton, Stanley, *Las relaciones argentino-brasileñas: el punto de*

vista de Brasil, en Moneta, Carlos, Tulchin, Joseph (et al), *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*, Pleamar, Buenos Aires, 1983, págs. 27 y sigs.

¹⁰ Hoffmann, Stanley, *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, TECNOS, Madrid, 1963, pág. 224

¹¹ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, pág. 172.

¹² Connell-Smith, Gordon, *Los Estados Unidos y la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 1977 pág. 224.

¹³ Zumarán, Alberto, *Seminario sobre Temas de Política Exterior latinoamericana: el caso uruguayo*, comp. por Muñoz, Herald, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986, pág. 203 Cfr Pérez, Romeo, en *Ibidem*, pág. 214.

¹⁴ Camilión, Oscar, *La evaluación argentina*, en Hirst, Mónica (comp.), *Argentina-Brasil; el largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988, pág. 156.

¹⁵ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, pág. 171.

¹⁶ Lanús, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pág. 171,

¹⁷ *Ibidem*, pág. 305.

¹⁸ Moneta, Carlos Juan, *La política exterior del peronismo 1973-1976*, en Foro Internacional, México, octubre-diciembre 1979, n° 78, pág. 264.

¹⁹ Citado por Schilling, Paulo R., *La lucha por la Amazonia y el expansionismo brasileño*, en *Estrategia*, Buenos Aires, marzo-abril 1975, n° 33, pág. 90.

²⁰ Moneta, Carlos J., *op. cit.*, págs. 264 y 265.

²¹ Armas Barea, Calixto, *El tratado del Río de la Plata y su frente marítimo*, en *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Rosario, 1973/1976), nros. 43/45 El texto del tratado puede considerarse en *Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, año 1973, Anexo III.

²² Jaguaribe, Helio, *op. cit.*, pág. 20.

²³ Velcher, Wayne, *Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa*, en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, abril-junio 1985, n° 70, pág. 270.

²⁴ El texto completo de la Declaración Conjunta y el Memorandum de Entendimiento puede verse en *Estrategia*, Buenos Aires, julio-agosto 1980, nros. 64/65, págs. 121 y sigs.

²⁵ Camilión, Oscar, *op. cit.*, pág. 157.

²⁶ *Ibidem*, pág. 158.

²⁷ Zumarán, Alberto, *op. cit.*, pág. 203.

²⁸ Valerie, Fifer J., *Bolivia*, Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1971, págs. 66 y sigs.

²⁹ de Imaz, José Luis, y Lagos, Gustavo, *Cooperación y Conflicto entre Argentina y Chile: el triunfo de la Paz*, en *Ganar la Paz; Encuentro universitario argentino-chileno del 21 de setiembre de 1983*, Belgrano, Buenos Aires, 1983, págs. 49 y 50

³⁰ Dirección de Información Parlamentaria (Congreso de la Nación), *Documentos sobre el conflicto argentino-chileno en la zona austral*, Buenos Aires, noviembre 1984, págs. 121 y sigs.

³¹ *Chile*, en Clarín, Buenos Aires, 14 de junio de 1990.

¹³ Barros Charlin, Raymundo, *Sentido y forma de la integración binacional argentino-chilena*, en *Ganar la Paz*, *op. cit.* págs. 123 y 124.

¹⁴ *Ibidem*, págs. 123 y 124.

¹⁵ Moneta, Carlos, y Carella, Alfredo, *op. cit.*, pág. 14.

¹⁶ de Imaz, José Luis, y Lagos, Gustavo, *op. cit.*, págs. 65 y sigs.

¹⁷ Cevallos, Gonzalo, *Integración Económica de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 131.

¹⁸ Lanús, Juan Archibaldo, *op. cit.*, pág. 501.

¹⁹ Cardoso, Oscar Raúl, *Los números que hablan*, *Clarín*, Buenos Aires, 9 de julio de 1990.

²⁰ Hoffmann, Stanley, *Orden Mundial o primacía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, págs. 142 y 143.

²¹ *Ibidem*, pág. 143.

IV

ARGENTINA Y LA COOPERACION MULTILATERAL

4.1. Los cambios de actitud argentina sobre la cooperación regional

¿Cuál ha sido la actitud argentina a partir de la Segunda Guerra Mundial con respecto a la cooperación regional en sus distintos matices: coordinación, concertación e integración?

Con sus particularidades, con sus rasgos distintivos, cabe señalar que la actitud argentina con respecto a la cooperación multilateral en la América Latina, no se apartó —en términos generales y de un modo significativo— del comportamiento que ha caracterizado a los otros países de la región. En distintos momentos y con distinta intensidad, los países de la América Latina tuvieron conductas que oscilaron entre el apoyo, la simple adhesión y la no cooperación. Esta actitud se explica por la inestabilidad característica de la región, la búsqueda —e incluso la falta— de una identidad nacional y regional y la heterogeneidad de recursos, cuantitativos y cualitativos, entre los diversos países.

Incluso, en la actitud argentina se perciben las dos etapas, que como reflejo, principalmente, de la situación internacional se da de tanto en las relaciones bilaterales —como hemos visto— y también en la cooperación multilateral, fundamentalmente en el contexto del Cono Sur.

En una primera etapa, que tiene su correlato con el conflicto Este-Oeste, propia de la época de la guerra fría, la cooperación con la América Latina fue percibida por la Argentina, según la concepción, los objetivos e incluso los intereses coyunturales de los distintos gobiernos que se turnaron en el poder. Estos gobiernos respondían, ya a una posición statuquista con respecto a las potencias hegemónicas, ya a una posición más o menos reformista. De ahí

que podamos observar a aquellos que tuvieron una visión de prescindencia en cuanto a las políticas cooperativas, otros no fueron mucho más allá de la simple participación en la empresa emprendida por otras unidades políticas de la región; en fin, por último también existieron los que fueron entusiastas propulsores de entendimientos regionales. En este marco, hay que destacar que la prescindencia con la región está relacionada con una dirección geopolítica de la política exterior, que alimentaba más bien el conflicto, como también, la adhesión a políticas tendientes a asociarse con los países subdesarrollados; por el contrario, quienes apoyaban a la integración percibían la cooperación con América Latina como un instrumento adecuado, tanto para aumentar el poder de negociación internacional como para favorecer el crecimiento interno. Por último, la simple participación puede considerarse como la preferencia a la realización de políticas de carácter bilateral con la región o a practicar políticas que los economistas han llamado ortodoxas y muy cercanas a la prescindencia como también a la dirección geopolítica.

En una segunda etapa, en este caso, como un reflejo de la situación internacional de interdependencia, se genera, más o menos a partir del comienzo de la década de los '80, un cambio cualitativo con respecto a la cooperación multilateral tradicional, existente entre los países de América Latina, signado por un destacado y promisorio desarrollo del concepto teórico y en la praxis, de identidad regional que probablemente se carecía anteriormente.

Para observar la magnitud del cambio, aún no consolidado, cabe preguntarse en qué medida es comparable toda la actitud de cooperación multilateral, realizada —a partir de múltiples y complejos acuerdos bilaterales— por el peronismo entre 1946 y 1955, con la política de cooperación iniciada por el gobierno radical en 1983 y continuada por la administración menemista, más allá de las discrepancias políticas e ideológicas que pueden inspirar a ambos gobiernos.

Podemos partir de la base que la política de cooperación iniciada en la década de los '80, tiene como objetivo, esencialmente, el crecimiento del consenso de identidad regional, generalizado en todo el Cono Sur. Este hecho

representa una distinción de suma trascendencia con respecto al pasado. La propuesta de cooperación o de integración del peronismo en la primera década de la guerra fría — por el contrario— no ha dejado de ser sospechada por los brasileños y por los uruguayos; pero también por sectores opositores al gobierno de Ibáñez en Chile como una política hegemónica de la Argentina en el Cono Sur. Pero no ha sido otra la percepción argentina sobre las actitudes de entendimiento, en el ámbito regional, llevadas a cabo por Brasil; y también con Chile.

4.1.1. *Primera etapa: los reflejos de la guerra fría.* ¿En qué medida la política del peronismo tenía intenciones sinceras de lograr una cooperación destinada a alcanzar un polo de poder en el Cono Sur, con el objeto de tener equidistancia con respecto al conflicto Este-Oeste y en qué medida se encaminaba a una dirección geopolítica en busca de un poder hegemónico subregional? Pero también hay que preguntarse ¿en qué medida la región, sin una arraigada concepción de identidad regional, estaba en condiciones para aceptar tal propuesta? O, en otras palabras, ¿en qué medida esta propuesta era prematura para su época? Lo cierto, que más allá de las especulaciones, y analizando esta cuestión desde una perspectiva ideal-subjetiva, la metodología integrativa desarrollada en esa época, de haberse dado las condiciones para implementar las uniones aduaneras que los tratados preveían, puede considerarse como las más adecuadas. Pues, como dice Puig, el esquema del peronismo "...trataba, en el fondo, de propiciar una integración económica selectiva, no automática, sobre la base de concesiones que siempre fueron recíprocamente provechosas".¹ En última instancia se trataba de una integración que, por lo menos, en una primera fase tenía las características de ser comercial, bilateral y sectorial. En este sentido, en muchos aspectos, no deja de tener ciertos atractivos para ser aplicados actualmente dada la flexibilidad y la complejidad que tenía al contemplar la bilateralidad y sectorialidad, y el esfuerzo que suponía para cada país miembro coordinar y ensamblar las disposiciones y alcance de cada acuerdo y llevarlo a la práctica, en forma articulada y equilibrada con los otros acuerdos,

que paralelamente se realizaban. Por supuesto, que la integración gestada por la Argentina tenía el inconveniente de ser una integración parcial, estrecha, pues su único objetivo, era la actividad mercantil. Pero también cabe preguntarse, si dado el grado de desarrollo de la identidad regional era factible otro tipo de cooperación. O quizá, sería más acertado analizar si una integración exitosa no debe partir necesariamente del principio de identidad basado tanto en la pertenencia a la región y en los objetivos comunes compartidos. Probablemente, ésta haya sido una de las grandes carencias de la América Latina.

Las negociaciones tendientes a concretar uniones aduaneras por estos años se realizaron durante 1946/47 con Chile, Paraguay y Bolivia; y a partir de 1953 con Chile, Bolivia, Paraguay, Ecuador y Nicaragua. En las ocasiones mencionadas, no se dejó de intentar un entendimiento con Brasil, que finalmente no progresó. También la propuesta integrativa transitó el foro del CIES, a través de un proyecto de integración latinoamericana, presentado en 1953, por el gobierno argentino.²

Sin embargo, la integración con la oposición de Brasil y del Uruguay en el ámbito regional, y de los Estados Unidos en el marco mundial, no prosperó pues no llegó a realizaciones prácticas.

Después del peronismo, la actitud de Argentina hacia el entendimiento multilateral, en ocasiones no tuvo el mismo entusiasmo o no hubo una continuidad de objetivos, de un gobierno a otro, y en otras ocasiones ni siquiera existió una concepción cooperativa. Al respecto, Argentina participará en la creación de la ALALC, durante el gobierno de Frondizi, será un impulsor importante de la CECLA y de la Cuenca del Plata, en la gestión del presidente Illia.

En lo que respecta a la ALALC, que ha sido el proyecto de integración de más vastos alcances que ha conocido Sudamérica, además del aporte de México, no logró concitar el suficiente interés del gobierno argentino, como quizá de ningún otro país latinoamericano.

Por ese entonces, la principal preocupación del gobierno de Frondizi, consistía en realizar un proyecto de desarrollo nacional en el marco de un programa interamericano. En este sentido, habrá de interpretar el fomento de la "Alianza

para el Progreso", considerándola como la base de la instauración de un Plan Marshall para la América Latina.³ Al respecto, Frondizi consideraba que el desarrollo económico argentino se debía realizar sobre la base de "nuestros grandes recursos naturales" ... "y sobre la base de nuestro propio esfuerzo nacional"⁴ y recurriendo "...a la colaboración de los capitales extranjeros".⁵

En otras palabras, al desarrollo nacional Frondizi lo percibía a través de la solidaridad continental y no de la integración subregional. En este sentido presentaba el desarrollo económico y social de cada uno de los países de América latina, con el apoyo de los Estados Unidos, como una alternativa concertada por la Alianza para el Progreso frente al avance del marxismo que tenía su cabeza de playa en Cuba. En este contexto, hay que interpretar la Declaración de Uruguayana, realizada con el presidente de Brasil Quadros, y la Declaración de Viña del Mar, con el presidente de Chile Alessandri, ambas en 1961. Una y otra proponen movilizar la solidaridad continental a través de la Alianza para el Progreso.⁶

En este esquema de la política exterior argentina, ¿cuál era el rol que desempeñaba la ALALC?

En primer lugar, la ALALC tenía como fin resguardar ciertas preferencias aduaneras que se habían otorgado algunos países sudamericanos entre sí; lo constituye el caso —por ejemplo— de la Argentina tanto con Chile como con Brasil, ante la exigencia de las cláusulas del Tratado del GATT de multilateralizar la cláusula de la Nación más favorecida. En este sentido, una de las excepciones a las mencionadas cláusulas, lo constituía la instauración de una Zona de Libre Comercio.

En segundo lugar, la creación de la Comunidad Económica Europea, suponía —de acuerdo con el Tratado de Roma— toda una política de protección a la agricultura de los países miembros (art. 39); como también una política de preferencia a las ex colonias africanas (cap. IV). Toda esta actitud, perjudicaba a los países de América Latina. Para neutralizar esa intención de los europeos, la Argentina consideraba que la ALALC constituiría un instrumento adecuado tanto para crear un polo de poder para negociar en mejores condiciones con la "Europa de los

seis"; como también la apertura de un mercado que podía llegar a ser sustituto.⁸

En tercer lugar, puede la ALALC ser considerada un complemento de la Alianza para el Progreso, pues ofrecía a las empresas transnacionales un mercado ampliado para que se radicaran en la Argentina. Aunque también, en relación con las empresas transnacionales, pudo haberse considerado el temor de quedar aislado —como señala Pérez Llana— si no se adhería a la ALALC. Pues estas empresas podían llegar a preferir radicarse en otros países que fueran miembros, tal los casos de Brasil y Chile. En otras palabras, la ALALC constituía un terreno propicio para desarrollar entre los países miembros una "guerra de incentivos" para que se establezca en cada uno de ellos las empresas transnacionales. De ahí que la cooperación en las relaciones intrarregionales estaban más marcadas por la competencia que por la articulación de intereses. Ello explica por qué se volvió problemática cualquier política de integración común. Lo cierto de toda esta cuestión, es que las mencionadas empresas participaron activamente en la vida de la ALALC. Según Vaitzos, en los primeros once años de la ALALC se realizaron 194 reuniones para negociar los acuerdos sobre concesiones arancelarias industriales. En esas reuniones, el 50% de los participantes eran representantes de subsidiarias de empresas transnacionales; mientras que en sectores tales como productos eléctricos y electrónicos, equipos de oficinas, y el químico-farmacéutico la participación ascendió a un 80%.¹⁰

No obstante, ya para 1964 comienzan las primeras dificultades para concertar sobre las listas nacionales y sobre las listas comunes. En Bogotá se adopta la resolución 100 para redefinir el sentido y los alcances de la integración.

Es que el propósito primigenio de la integración se basaba solamente en aumentar los intercambios mercantiles mediante una liberalización arancelaria. Este propósito siguió siendo la meta tanto de la Argentina como de los otros dos grandes: Brasil y México. En este sentido, quizás el aumento de la participación argentina no haya sido satisfactoria en cuanto al volumen, pero sí en la cantidad porcentual del incremento. Al respecto, las exportaciones zonales de Argentina pasaron de un 12,7% en relación al

total de exportaciones mundiales en 1962 a un 24,3% en 1973. Para el mismo periodo el incremento de las importaciones argentinas fue de un 11,3% a un 23,6%.¹¹ Estas cifras son muy superiores a la media de la Asociación que oscilaban entre un 10 y un 13,5%.¹²

Tal vez, por todos estos inconvenientes, que ya preanunciaban la crisis de la ALALC, que se manifestará crudamente en 1969, cuando se firma el "Protocolo de Caracas" que prorrogará el perfeccionamiento de la zona de libre comercio. Quizá también, por la convicción del gobierno radical que la cuestión del subdesarrollo tenía su causa en la distorsión existente en el intercambio comercial entre los países industrializados y los países subdesarrollados. Lo cierto, que va a haber un cambio de objetivos con respecto a la concepción de Frondizi, pues en la administración del Dr. Illia la ALALC no tenía ningún lugar, ni como instrumento principal, ni como instrumento complementario para lograr el desarrollo.

En este sentido, ahora se priorizaba la cooperación latinoamericana para coordinar posiciones conjuntas ante terceros actores internacionales.

El gobierno radical participará activamente en las actividades de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA).

Al respecto, en una serie de artículos aparecidos en la *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Miguel Angel Zavala Ortiz pasa revista a su actuación como Canciller durante los años 1963/1966. En esos artículo le dedica a la CECLA todo un epígrafe, pero no hace ninguna mención a la ALALC.¹³

Aun más, Zavala Ortiz consideraba errónea la apreciación cepalina "que la industrialización produciría un movimiento de multiplicación e integración". Por el contrario, el Canciller sostenía, como quedó reflejado en la Carta de Alta Gracia, elaborada en el marco de la CECLA en 1964, que para alcanzar el desarrollo "la Conferencia de la UNCTAD debe establecer una nueva estructura del comercio internacional, que deberá basarse en un tratamiento preferencial, generalizado y no discriminatorio, en favor de los países en desarrollo" (numeral 7).¹⁴ En otras palabras, para los radicales la cuestión del desarrollo no reposaba en la integra-

ción, sino pretendía "una rectificación en el nivel de los países dominantes del comercio internacional".¹⁵

El gobierno radical también se esforzó por mediatizar los conflictos con Chile y con el Brasil. Con Chile pretendía acelerar el proceso de integración bilateral en el marco de la ALALC primero, en 1964; y posteriormente fue invitado, ya en los finales de la gestión de Illia, a participar en el Grupo Andino. Con el Brasil, trató de licuar los desacuerdos en una cooperación más amplia a realizarse en el contexto de la Cuenca del Plata; sin embargo, otras fueron las interpretaciones que de tal entendimiento le dio la Revolución Argentina; quien fue la que materializó el tratado de 1969, y sobre cuya evolución nos ocupamos en otro epígrafe.

Por último, están aquellos gobiernos que tuvieron una actitud de prescindencia con respecto a la cooperación multilateral latinoamericana, incluido en este epígrafe, el gobierno peronista de la década de los '70.

Al respecto, el peronismo de la década de los '70 se dedicó sobre todo a equilibrar la balanza de poder regional con Brasil. En este sentido realizó toda una política, tratando de mejorar las relaciones con Bolivia, Paraguay y Uruguay: los tres socios menores de la Cuenca del Plata. Será justamente en el contexto de la Cuenca donde se realizarán proyectos y obras conjuntas de aprovechamiento de los ríos internacionales para emprendimientos hidroeléctricos.

Pero su participación en la instauración y funcionamiento del Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1975) no fue mucho más allá de una simple adhesión. El SELA es un foro, con sede en Venezuela, destinado a reemplazar a la CECLA, aunque con mayores funciones. En efecto, además de coordinar políticas comunes ante terceros actores internacionales; trata también de promover y concertar políticas destinadas a incrementar la cooperación intrarregional —en todas sus formas— y la solidaridad latinoamericana. Por otra parte, la participación de la Argentina en el SELA, nunca fue muy entusiasta, incluido los momentos actuales. Lo prueba la escasa participación en los Comités de Acción, y sobre todo en aquellos que pueden ser considerados como los más importantes. En este sentido, podemos hacer mención a la constitución de una empresa

multinacional para la comercialización de fertilizantes y derivados (MULTIFERT); como también otros dedicados, ya a la promoción del turismo regional, ya a la creación de una Red de Información Tecnológica Latinoamericana (RITLA).¹⁶

Sin embargo, los países del SELA se mostraron solidarios y prestaron su apoyo a la Argentina en ocasión del conflicto de las Malvinas. Al respecto, en la reunión de Caracas de junio de 1982, se constituyó con la participación de 18 países miembros (sobre un total de 26), el Comité de Acción de Apoyo a la República Argentina (CAARA). La finalidad de este Comité, era coordinar posiciones e iniciativas de apoyo inmediato a este país frente a las medidas coercitivas de carácter económico, que le aplicaban algunos países industrializados.¹⁷

Por ese entonces, también se especulaba con algún tipo de asociación con el Pacto Andino, que no fue más allá del aspecto teórico, pero cuyo debate viene de los últimos tramos del gobierno de la Revolución Argentina. Sobre el particular, volveremos cuando tratemos dicha cuestión.

Finalmente, nos queda por analizar la gestión de los tres gobiernos militares que existieron en el período. El rasgo distintivo de estos gobiernos, creemos que ha sido la interpretación emotiva que han realizado de la política exterior, en oposición de una interpretación racional. En efecto, se guiaron más por los valores, pero también por los intereses sectoriales, que por lo que podemos considerar como el "interés nacional".

El "interés nacional" está determinado por la elección de aquella política que resulta más adecuada, la que más convenga, para los beneficios del país. Una de esas elecciones está relacionada con la elección de los aliados. Como bien lo señalara Raymond Aron, existen aliados permanentes y aliados circunstanciales. Los aliados permanentes son aquellos que tienen nuestras mismas capacidades, necesidades y objetivos e incluso afinidades de valores. Y esos países no los podemos encontrar ni en los países desarrollados de Occidente, ni en países del Tercer Mundo extracontinentales; porque unos y otros cumplen sólo parcialmente el requisito de semejanza, digamos que material y espiritual, para emprender una empresa de

objetivos compartidos. A estos países podemos considerarlos como aliados circunstanciales. Los aliados permanentes serán aquellos países latinoamericanos, que pueden ser considerados como potencias medianas del concierto internacional, con quien seguramente la Argentina comparte no sólo ideales, objetivos, tradiciones, capacidades y un espacio geográfico que los une; sino también cooperación y conflictos; como asimismo una larga serie de desencuentros causados por las indiferencias mutuas, debido al prolongado período de subdesarrollo.

La década de los '80 avalarán esta afirmación sobre la elección correcta de los aliados permanentes. Más aún con la guerra de Malvinas, que hizo cambiar la orientación al gobierno militar, y a realizar un replanteo en la cuestión referida a los aliados, tema que entendemos no ha variado, en lo sustancial con los gobiernos civiles que lo siguieron. Malvinas significará un momento fundamental en la consolidación de la amistad argentina-brasileña.

De todos modos, particularizando la gestión de cada uno de estos tres gobiernos, podemos realizar las siguientes consideraciones.

El gobierno de la Revolución Libertadora, asociaba la integración a la doctrina peronista de la "Tercera Posición", motivo por el cual el fomento de este tipo de entendimiento fue nulo,¹⁸ por un lado; y por el otro, no hubo emprendimientos de estas características en América Latina.

En los que respecta a los distintos gobiernos que se alternaban en el ciclo de la Revolución Argentina (1966-1973); la actitud, como dice Lanús, ha sido de una conducta desintegrativa.¹⁹ Así se transformó la idea de cooperación argentina-brasileña en el marco de la Cuenca del Plata, en un foro de disputas permanentes.

Como adelantáramos en un epígrafe anterior, por una época también se especuló con algunas formas de cooperación o de asociación argentina al Grupo Andino. En todos los gobiernos que se sucedieron en la década de los '70 — desde Onganía a Videla— se formularon algunas propuestas tendientes a considerar la participación del país en este esquema integrativo. Sin embargo, predominó siempre en los gobiernos argentinos una visión "exterior" de la subregión andina, una perspectiva "desde el Atlántico".²⁰

Por un lado, es lógico considerar a la Argentina como un país andino, toda vez que una parte considerable de su territorio, y aun de su población, se encuentra plenamente en área andina. Por otro lado, debemos considerar también, el poco entusiasmo que pudieron haber tenido, los países del Pacto, en la participación de Argentina —más allá del impulso inicial de Frei, invitando a Illia a participar en dicho entendimiento. Este hecho se explica, ya que el Grupo Andino fue creado para que los países de pequeño y mediano desarrollo de la ALALC, pudieran acelerar su crecimiento en relación con los "tres" grandes de la región. En este sentido, debemos considerar que las capacidades de ningún país miembro del Pacto Andino, en ese momento, eran equiparables con la Argentina.

Por último, cabe destacar que también tuvo una conducta anti-integrativa el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional. Sin embargo, la terminación de la larga disputa para compatibilizar las represas de Corpus e Itaipú, en el marco de la Cuenca del Plata, será uno de los trípodes —junto al conflicto de Malvinas y el Tratado de Paz y Amistad con Chile— en los que se asienta la "nueva cooperación iniciada en el Cono Sur, y que tiene en la Argentina a uno de sus máximos propulsores y protagonistas".

Esta conducta anti-integrativa se mostrará, tanto en la participación en el SELA, como ya lo hiciéramos notar, como también en la creación de la ALADI, en sustitución de la ALALC, como zona de preferencia económica. En la cuestión de la ALADI,²¹ probablemente la actitud argentina no haya sido muy diferente que la de los otros países de la región. Se trataba de bajar los niveles de la cooperación a grados más adecuados a la realidad latinoamericana; pero fundamentalmente, se volvía a cumplir con un requisito del GATT, que también había aceptado —en 1979— la creación de una zona de preferencia económica como una de las excepciones a la multilateralización de la cláusula de la Nación más favorecida. Al igual que el Tratado de Montevideo de 1960, se trataba de mantener las preferencias acordadas por los países de la región; sin que éstas fueran automáticamente extendida a los demás países del GATT.

4.1.2. Segunda etapa: en busca de la identidad regional.

Las características de este nuevo período de cooperación latinoamericana está signado por dos factores principales: continuidad y búsqueda de una cooperación adecuada y eficiente.

En primer lugar, debemos considerar el cambio cualitativo que ha significado la sensación de perdurabilidad de la cooperación con la América Latina, referida especialmente al Cono Sur. En este sentido, la Argentina fue percibiendo sucesivamente —a través de los distintos grupos políticos, socio-económicos y culturales que la integran— la inevitable pertenencia a la América Latina. Es un proceso gradual, cuya materialización comienza a gestarse una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. No obstante, recién tendrá un consenso, más o menos hegemónico, después del conflicto de las Malvinas.

Esa pertenencia a la región, no sólo en el estricto sentido geográfico, sino en el amplio espectro que significa la búsqueda de objetivos comunes compartidos, permite la continuidad en la cooperación multilateral de la Argentina con los países del Cono Sur. En este sentido, la Cooperación latinoamericana, aún no se ha consolidado totalmente, aunque se ha intensificado. Esta realidad, no ha sido una consecuencia de los resultados exitosos de la cooperación regional, que probablemente no fueron muchos; sino más bien del convencimiento de la existencia, casi inexorable, de un destino común marcado por los tiempos del devenir histórico.

Este primer momento de la nueva etapa de cooperación multilateral de Argentina con el Cono Sur, descansa en el eje Buenos Aires-Brasilia que es el núcleo de toda la actividad de nuestro país en materia de política exterior latinoamericana, y algunas veces, incluso mundial.

Asimismo, es preciso destacar la cercanía del Uruguay —ya en la década de los '80, ya en la década de los '90— en este proceso de integración.

Otros países, por el contrario han participado según las épocas y las circunstancias. En este sentido, puede interpretarse que no dejaron de tener coincidencias Argentina y Venezuela, durante la administración de Alfonsín; sin embargo, el intercambio argentino-chileno fue escaso. De la

misma manera, en los primeros tiempos de la administración Menem, aumentó el grado de entendimiento argentino-chileno; mientras que disminuía la cooperación argentina-venezolana.

Más allá de las discrepancias y de las coincidencias en los proyectos gubernamentales, el anclaje de la Argentina en la América Latina tiene fundamentos muy sólidos, relacionados tanto con los intereses como con los valores. En este sentido, las relaciones argentinas-brasileñas desde 1979 —cuando se firmó en el Tratado Tripartito— no han dejado de incrementarse, y tampoco dejaron ambos países de concertar y coordinar políticas —en el plano bilateral y en el plano multilateral— para alcanzar un beneficio mutuo, como también para ir disipando los recelos del pasado, y aumentar los decibeles de la identidad regional para cohesionar más la alianza del presente y la incorporación del resto de los países del Cono Sur para un futuro.

En segundo lugar, consideramos lícito, analizar este momento de cooperación en el Cono Sur, como un período de búsqueda, referido tanto a definir el objeto como el método de los entendimientos a llevar a cabo, para que estos resulten eficientes, en relación con los propósitos de los países que la integran. Esta búsqueda está dirigida a dar respuesta a las necesidades que tiene cada país de mejorar los niveles de calidad de vida de la población, integrar y desarrollar las diversas regiones; en fin, articular estas necesidades internas con la heterogeneidad existente entre los distintos Estados que la componen para conformar una cooperación más fluida como también equitativa y equilibrada. Asimismo, se tiene la intención de conformar un polo de poder tendiente a coordinar posturas conjuntas para promover los intereses de los países participantes en el mundo y enfrentar más eficientemente las tareas internacionales.

En esta cooperación iniciada en el Cono Sur latinoamericano, en la década de los '80, existen ciertas similitudes y también diferencias, en un momento con relación a otros; e incluso, las coincidencias no estarán exentas de conflictos de percepciones y de intereses encontrados.

Las coincidencias entre la administración Alfonsín y la administración Menem está determinada por el ya señala-

do e ininterrumpido entendimiento con el Brasil. En este epígrafe, nos ocuparemos de esta integración bilateral, pues es el comienzo de un proceso que a medida que se vaya consolidando se pretende ampliar a los demás países sudamericanos.

Los dos países tratan de encontrar niveles óptimos de entendimiento tanto en el plano bilateral como en el multilateral.

En el plano bilateral, liberando las restricciones cuantitativas y cualitativas entre sus respectivas fronteras. También pretenden coordinar posiciones conjuntas ante los Estados desarrollados, especialmente los Estados Unidos.

No obstante, no son pocas las dificultades referidas, ya a las percepciones coyunturales de las diversas cuestiones internacionales, ya a los intereses encontrados para el intercambio mutuo. En este sentido, la integración progresiva iniciada en 1986 conocerá de no pocos inconvenientes. En sus comienzos será parcial, sectorial y bilateral — a pesar de que intervino en algunas cuestiones el Uruguay (Reunión de Alvorada-1987). Posteriormente, estos objetivos momentáneos ampliaron hasta llegar a la enunciación de concluir en un Mercado Común en un plazo de diez años a partir de 1988. También comienza a evolucionar el criterio de la bilateralidad. En este sentido, se considera que una vez consolidado el proceso de integración argentino-brasileño, estimado en cinco años, puede abrirse al resto de los países de la región.

Sin embargo, este esquema va a sufrir un cambio profundo en 1990. Al respecto, los plazos para concretar el Mercado Común serán acortados a la mitad. Pero también se transformará la metodología integrativa, pues de ahora en más dejará de ser parcial y sectorial para efectuar desgravaciones generalizadas, lineales y automáticas en cuanto a las restricciones aduaneras. Asimismo, los dos países no dejaron de tentar a otras unidades políticas del Cono Sur para que se incorporen a la aún no consolidada integración bilateral.

En este sentido, se ha avanzado favorablemente en el terreno formal, de los objetivos, de los propósitos; pero no mucho en el nivel de las concreciones, de los intercambios, de la complementación, de la realización de las actividades

conjuntas. De ahí, que cabe preguntarse ¿en qué medida resulta beneficioso incrementar las ambiciones en cuanto a los objetivos, cuando se vuelve dificultoso concretar las modestas aspiraciones actuales?

También no siempre pudieron acordar una posición común ante terceros actores internacionales.

En este sentido, durante la administración Alfonsín no pudieron adoptar una actitud común en los problemas referidos a la deuda externa tanto en el Consenso de Cartagena primero, como en el Grupo de los 8 después. La disyuntiva nacía del hecho de que el Brasil —al igual que Chile— utilizaba la deuda como un ariete ante los países desarrollados para incrementar sus exportaciones; mientras que son conocidas las dificultades argentinas para desarrollar una política similar. En 1991, la cuestión de ña deuda enfrenta al Brasil con una política económica que tiene el hostigamiento del Fondo Monetario Internacional, pues no ha iniciado conversaciones con la banca acreedora para disminuir su deuda; mientras que la Argentina por el contrario tiene el apoyo de aquel organismo por los esfuerzos que realiza para afrontar sus pagos con el exterior.

Tampoco han podido coincidir en la crisis del Golfo Pérsico, toda vez que Argentina decidió enviar contingentes militares con el fin de participar en un Sistema de Seguridad que resguarde el *statu quo* del Orden Internacional que comienza a insinuarse por estos días. Por el contrario, el Brasil, se ha mantenido en una actitud prescindente.

Si estas desavenencias que tiene que ver con dos temas centrales como son el pago de la deuda externa y el tipo y grado de participación en el orden internacional, pueden o no pueden crear ciertas alteraciones en las relaciones bilaterales, probablemente está relacionada con la percepción y concepción que los dirigentes de uno y otro país tengan de las cuestiones mundiales. Recordemos que la diferente percepción que tuvieron en el pasado, fue uno de los motivos de la dirección geopolítica que alcanzó las conflictivas relaciones entre ambos países, que paralizó por mucho tiempo la cooperación bilateral y multilateral en la región.

Más allá, de todos estas cuestiones, la elección de

Brasil, como aliado permanente está basado en criterios de razonabilidad. Brasil y Argentina tienen diferencias y similitudes, pero juntos representan una porción importante de los recursos de la región. Según Fajnzylber constituían en 1986 el 45% de la población de América Latina, el 53% del PBI y el 35% de las exportaciones. También representaban el 63% de las exportaciones manufactureras de la región, y entre el 65% y el 70% del mercado de computadoras y automóviles y del gasto en ciencia y tecnología. Por supuesto, que de estos dos tercios de los rubros mencionados Brasil es la mitad, y lo que falta para llegar a los dos tercios es Argentina.²³

En el plano multilateral la situación es más incierta todavía. Si en el plano bilateral, aún no ha sobrepasado el período de búsqueda, porque probablemente no se hayan encontrado los niveles adecuados de la cooperación, mucho más compleja resulta encontrar niveles óptimos en la subregión en su conjunto. Sin embargo, como en la integración bilateral, también en la cooperación multilateral se observa una continuidad y una búsqueda de cooperación que esté en relación con los medios disponibles en la región.

Nos referimos, tanto al conocimiento de la capacidad de cooperación que puede alcanzar el Cono Sur, y también, quienes en definitiva serán junto con Argentina y Brasil, los integrantes más o menos permanentes. El objetivo lo constituye en forma paralela ya impulsar el crecimiento interno, ya crear un núcleo de poder regional con el fin de coordinar políticas ante terceros actores internacionales. En este sentido ¿existe un potencial autonómico regional? O por el contrario, a lo máximo que se puede aspirar es a racionalizar la dependencia.

La cuestión relacionada con la coordinación de políticas entre terceros actores internacionales demostró en la segunda mitad de la década de los '80 la inviabilidad de una política autonomista, basada en los entendimientos argentino-brasileño. Estos dos países coincidieron en todas las fórmulas de cooperación que tienen que ver tanto con entendimientos políticos como económicos; así también, con la integración como con la concertación y la coordinación de políticas.

En este sentido, Argentina y Brasil participaron junto con Uruguay y Perú en formar el Grupo de Apoyo (1985) a Contadora, que constituía un acuerdo de Venezuela, Panamá, México y Colombia (1983) destinado a mediatizar el conflicto centroamericano.²⁴ La intención argentina, según el canciller Dante Caputo, era latinoamericanizar las cuestiones regionales, y sobre todo los conflictos que se suscitaban.

Sin embargo, la propuesta argentina adoptada por Contadora y su Grupo de Apoyo, que en definitiva pretendía neutralizar las intervenciones unilaterales en la América Central, no tuvo el suficiente peso político, que permitiera cuajar en realizaciones prácticas. En este sentido sufrió la presión de los Estados Unidos, que se reflejó en forma indirecta con la recuperación de la iniciativa por parte de los mismos países centroamericanos, según se desprende de Esquipulas I y II. La última de estas reuniones permitió el surgimiento del Plan Arias, con el objetivo de lograr una paz concertada por los países envueltos en el conflicto. También los documentos de Caraballeda, sufrieron la frialdad directa de los Estados Unidos, que le restaron importancia y trascendencia.

De ahí, que el principal objetivo de Contadora y su Grupo de Apoyo se desvanecieron, y sus miembros decidieron readaptar los objetivos del entendimiento, transformándolo en diciembre de 1986 en el Grupo de los 8. Por un lado, amplía sus miras, no sólo presta atención a la coordinación de políticas; sino también a la concertación para la cooperación intralatinamericana. Así entenderá tanto en coordinar posiciones comunes en problemas como la deuda externa, como en concertar políticas tendientes a acelerar la integración regional, solucionar cuestiones relacionadas con el narcotráfico; pero también se dedicará a defender ciertos valores como la instauración de la democracia en los países latinoamericanos. Por otro lado, el paso de Contadora y su Grupo de Apoyo al Grupo de los 8, significa también el paso de una acción que pretendió ser efectiva a una acción mucho más principista y retórica. Quizás el Grupo de los 8, posteriormente transformado en Grupo Río (1989), con la exclusión momentánea como miembro de Panamá, nos ha servido para observar la capacidad y los

límites de la América Latina para llevar a cabo una política autónoma. Esta observación, no solo está referida a las tareas internacionales; sino también a las heterogeneidades regionales y a la diversidad de objetivos coyunturales a promover en el mundo, de un país con respecto de otro.

También coincidieron Argentina y Brasil, junto con los mayores países deudores de la región en la concreción del Consenso de Cartagena,²⁵ destinado a coordinar una posición común de los países latinoamericanos frente a los acreedores de la cuantiosa deuda externa regional. Sin embargo, sufrirá a nivel de intereses económicos las mismas frustraciones que los países de Contadora y su Grupo de Apoyo tuvieron en el nivel político.

Como contrapartida, en la década de los '90 se va a tratar de realizar un replanteo de la cooperación subregional que concentrará todos sus esfuerzos en el proceso de integración. No obstante, las posibilidades de compatibilizar la integración económica con la coordinación de políticas comunes en un único foro todavía son inciertas.

Las intenciones radican en que el entendimiento Argentina-Brasil, constituye el núcleo central de un proceso de integración y coordinación de políticas comunes que involucre a todo el Cono Sur. En este sentido, en un primer momento se pretendió que el Grupo Río funcionara en un bajo nivel. Sin embargo, en la última reunión de este foro, realizada en la segunda mitad de 1990, se incorporaron como miembros Chile y Ecuador. De ahí, que junto con la necesidad de alcanzar un destino común de los países latinoamericanos, también está la incertidumbre sobre la forma y el tipo de cooperación posible, que se ajuste a las reales capacidades de los participantes.²⁶

En lo que respecta, a la concepción de la integración económica de la década de los '90, como ya lo adelantáramos en un epígrafe anterior, se caracteriza por ser multilateral, con desgravaciones generalizadas —no sectoriales— que partiendo de una zona de preferencia económica, pasando por una zona de libre comercio pretende llegar en un plazo breve al mercado común.²⁷

Dada las características de la región ¿será posible pasar en la década de los '90 de la aún no consolidada integración bilateral, sectorial y gradual a una integración casi total, en

cinco años? ¿Es saludable multilateralizar la integración bilateral, a todos los países del Cono Sur, a pesar de los inconvenientes que atraviesan los intercambios argentinos-brasileños?

Junto a estos interrogantes sobre el destino de la integración, está el desafío que se le presenta a la coordinación de políticas conjuntas por parte de los países latinoamericanos frente al emprendimiento de los Estados Unidos de reactivar significativamente su papel en la región, tanto en lo relacionado en lo económico (Iniciativa para las Américas); como también, en lo político (reflotamiento de la OEA, Réunión de Asunción 1990).

Al respecto, será el núcleo de la integración argentina-brasileña, la encargada de la coordinación de políticas ante los Estados Unidos. O el desistimiento de Chile de participar, en el breve plazo, en un proyecto tendiente a crear una zona de libre comercio con Argentina, llevó a la diplomacia latinoamericana a reactivar al Grupo de Río.

Probablemente la cuestión central que deben resolver los países latinoamericanos esté dada en conciliar los problemas coyunturales —donde pueden llegar a diferir los diferentes intereses nacionales— y los objetivos compartidos, a largo plazo que tienen que ver con el desarrollo y autonomía de la región.

Paralelamente a la integración económica se está promoviendo la integración cultural. La actividad es variada. Así lo atestigua un Congreso sobre Educación e Integración Ibero-americana que en el transcurso de 1990 se realizó en Paraguay. En esa oportunidad el Ministro de Cultura y Educación de la Argentina, Antonio Salonia, destacó que América Latina se plantea con certeza el horizonte de una integración que no será sólo económica y estratégica sino fundamentalmente cultural.²⁸ Esta actitud apunta a fortalecer la incipiente identidad regional.

Más, allá de las incertidumbres y de las frustraciones; también se observa un cambio en el ritmo y en el tono del accionar latinoamericano con respecto al pasado, signado por el esfuerzo conjunto en busca de un entendimiento que reporte beneficios concretos para todos los participantes. Y ese cambio se mantiene más allá de los cambios de orientación y de gobiernos, del poco éxito que se ha tenido

en articular eficientemente los intereses nacionales con los regionales; en fin, de las presiones externas. En la medida que se afiance, tiende a ser una introducción de una variable cualitativa dispuesta a transformar el rumbo de la historia de los países latinoamericanos como también la calidad de vida de sus habitantes. Por supuesto, que de la interacción con otros intereses y otros objetivos, tendremos el resultado de este objetivo que pareciera se han trazado los países de la región.

Las diferencias existentes, en el contexto de la continuidad de la cooperación de Argentina con la América Latina, están referidas a la búsqueda del tipo y de la intensidad del entendimiento adecuado.

La cooperación que se inicia a mediados de la década de los '80 —o un poco antes— hasta fines de la misma se diferencia de la que se pretende realizar a partir de 1990, pero que tiene su antecedente en 1988 —cuando se pretende multilateralizarla en un futuro como también saltar etapas para alcanzar un mercado común— en que era escalonada. En este sentido, se iría ampliando en cuanto a la cantidad de miembros participantes y en cuanto a los objetivos en forma proporcional a los avances y los éxitos obtenidos.

Por el contrario, la cooperación de estos días, si bien pretende ser integral como aquella —abarca también los campos políticos y cultural— tiene la particularidad de ser apresurada en cuanto al logro de objetivos económicos. En este sentido, pareciera estar abierta a otros países y a practicar una desgravación generalizada a todo el universo arancelario con el objetivo de alcanzar en un plazo de cinco años el Mercado Común.²⁹ En otras palabras, se abandona la estrategia "funcionalista" por una acción más "federalista", que pretende lograr la integración a pasos más acelerados.

Es probable que la integración de los '80 no haya sido todo lo exitosa que se esperaba; pero también es cierto que los comienzos de cualquier empresa está caracterizada por las frustraciones. Al respecto, tratar de alcanzar objetivos que probablemente no estén en relación con los medios son propios de las experiencias del pasado. EN este sentido, son significativos los casos de la ALALC, pero también del

Mercado Común Centroamericano y del Pacto Andino, que no parecen favorecer este tipo de alternativas. Si la integración es posible en la América Latina, tal vez lo adecuado sea llevarla a cabo de una forma progresiva, tanto en el plano de las actividades como también de los miembros. Probablemente, la estrategia adecuada es avanzar mediante pasos sucesivos a medida que se vayan logrando y consolidando los objetivos parciales que se fueron impuestos los países miembros. Nosotros nos ocuparemos en el último epígrafe de dar respuesta a esta cuestión del nivel óptimo de cooperación latinoamericana. Sin embargo, probablemente podemos decir desde ahora, que es necesario tratar de equiparar y compensar las diferentes capacidades de los diversos segmentos de las economías de un país con respecto a la del otro o de los otros; del mismo modo que habrá que equilibrar, o por lo menos compensar la disparidad económica de país a país. Quizá no se pueda —en el corto plazo— equiparar las capacidades, pero entonces habrá que buscar mecanismos compensatorios que permitan un intercambio equilibrado de productos, donde la relación costo-beneficio signifique ganancias para todos.

El nivel de la cooperación adecuada, será aquel que logre conciliar un intercambio fluido para concertar políticas intraregionales y coordinar políticas ante terceros actores, que signifique una ganancia significativa con respecto a la no cooperación del pasado, para todas las unidades políticas que la integran, con el fin de que esta cooperación se siga generando, y aún más se siga incrementando.

Probablemente todo este tipo de actividades no haya sido realizada por quienes implementaron la integración de mediados de los '80. Tal vez, todo estas acciones sean cuestiones previas a la integración de los '80 y de los '90. En vez que la impaciencia nos gane a todos, e incrementemos los objetivos de la cooperación probablemente, se deberá bajar el nivel de las actividades a planos que pueda concretarse una cooperación eficiente. La cooperación adecuada es aquella que logre coordinar los objetivos en relación con los medios. Pues como ya pudo comprobarse no existe obligación moral cuando hay una total imposibilidad material.

Notas

- ¹ Puig, Juan Carlos: "La política exterior argentina: Incongruencia epidérmica y coherencia estructural", en Puig, Juan Carlos (comp.): *América Latina: política exteriores comparadas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984, pág. 139.
- ² Sobre esta cuestión Cfr. Figari, Guillermo Miguel: "Los principales factores de la política exterior argentina", informe al CONICET, período 1986-1988; Imaz, José Luis y Lagos, Gustavo: "Cooperación y conflicto entre Argentina y Chile: El triunfo de la Paz", en *Ganar la Paz*; Encuentro Universitario Argentino-Chileno realizado el 21 de setiembre de 1983, Belgrano, Buenos Aires 1983, págs. 49 y sigs.; Barros, Charlin, Raimundo: "Sentido y forma de la integración binacional argentina-chilena", en *Ganar...*, op. cit., págs. 123 y 124; Moneta, Carlos y Carelia, Alfredo: "La política exterior argentina durante la primera década de la guerra fría," en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, mayo-agosto 1975, n° 2, pág. 13; Bonorino, Jerónimo: *Política internacional argentina 1951-55*, Buenos Aires, Standar, 1968, t. 1, págs. 353 y 354.
- ³ Frondizi, Arturo: *La política exterior argentina*, transición, Buenos Aires, 1963, 2ª edición, pág. 82.
- ⁴ *Ibidem*, pág. 83.
- ⁵ *Ibidem*, pág. 84.
- ⁶ El texto completo de ambas declaraciones pueden consultarse en *Ibidem*, págs. 200 y sigs.
- ⁷ Figari, Guillermo Miguel: "Las organizaciones internacionales como actores internacionales", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, setiembre-diciembre 1977, n° 9, pág. 35.
- ⁸ El Tratado de la CEE puede verse en Acerbo, Antonio Alberto: *Política económica argentina y el MCE*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1969, págs. 123 y sigs.
- ⁹ Pérez Llama, Carlos: "La Argentina y la integración de América Latina", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, enero-abril 1976, n° 1, pág. 45.
- ¹⁰ Vaitos, Constantino: "El papel de las empresas transnacionales en la integración económica", en Salgado, Germánico (Comp.): *Economía de integración latinoamericana*, INTAL, Buenos Aires, 1989, pág. 311.
- ¹¹ ALALC: "Análisis del intercambio entre 1961 y 1972, en *Boletín de la integración*, Buenos Aires, octubre 1973, n° 94, pág. 659.
- ¹² "Estadísticas", en *Integración latinoamericana*, Buenos Aires, enero-febrero, 1977, n° 10, págs. 71 y 72; "Estadísticas", en *Ibidem*, abril 1978, n° 23, pág. 82.
- ¹³ Zavala Ortiz, Miguel Angel: "Política exterior argentina en el período comprendido entre el 12 de octubre de 1963 y el 27 de junio de 1966", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, enero-abril 1976, mayo-agosto 1976, nos. 4 y 5.
- ¹⁴ *Ibidem*, n° 4, pág. 24.

¹⁵ *Ibidem*, nº 4, pág. 22.

¹⁶ Sela, *Tercera reunión ordinaria del Consejo Latinoamericano - Actas Constitutivas de los Comités de Acción*, abril 1977, publicación nº 2.

¹⁷ INTAL, *El proceso de integración en América Latina en 1982*, pág. 236.

¹⁸ Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto: "Políticas nacionales de integración", en CINDA y IAEAL, *Manual de integración latinoamericano*, Caracas, 1987, pág. 293.

¹⁹ Lanús, Juan Archibaldo: *De Chapultepec al Beagle*, Emecé, Buenos Aires, 1984, pág. 305.

²⁰ Errandonea, Alfredo: "La Argentina y las condiciones para la Andina", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, mayo-agosto 1979, nº 14, pág. 21. Cfr. Dallanegra Pedraza, Luis: "Proyecto de asociación argentina con el Grupo Andino", en *Ibidem*, enero-abril 1975, nº 1, págs. 60 y sigs.

²¹ Sobre ALADi, ver Barros Charlin, Raymundo: "El derecho de la integración ante una nueva década. Análisis comparativo entre ALALC y ALADI", en *Estudios internacionales: Perspectivas del derecho internacional contemporáneo*, Santiago de Chile, 1981, vol. III, pág. 12.

²² "Mayores desigualdades", en *Clarín*, Buenos Aires, 23 de setiembre 1990.

²³ Fajnzylber, Fernando: "Una visión global", en Hirst, Mónica: *Argentina-Brasil, el largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988, pág. 32.

²⁴ Sobre esta cuestión consultar a Frohmann, Alicia: "De Contadora al Grupo de los 8", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, julio-setiembre 1989, nº 87. Cfr. Tomassini, Luciano: "Introducción al estudio de las nuevas formas de concertación latinoamericana", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, julio-setiembre 1988, nº 87.

²⁵ Tomassini, Luciano: *Ibidem*.

²⁶ Anaya, Angel: "Los vándalos no son palomas", en *La Nación*, Buenos Aires, 5 de julio de 1990.

²⁷ Cardoso, Oscar Raúl: "Entre acuerdos y choques", en *Clarín*, Buenos Aires, 14 de octubre de 1990.

²⁸ Salonia: "Educar para promover la integración", en *Clarín*, Buenos Aires, 23 de setiembre de 1990.

²⁹ Alonso, Enrique: "Luces y sombras en el Cono Sur", en *Clarín*, Buenos Aires, 7 de julio de 1990.

ARGENTINA, LA NO-INTERVENCIÓN Y EL SISTEMA INTERAMERICANO

5.1. Las características del Sistema Interamericano

La actitud argentina en el Sistema Interamericano ha estado directamente relacionada con los conflictos y la cooperación que se suscitaron en el marco continental. Ahí se pondrá de manifiesto las "buenas" y las "malas" relaciones de la Argentina con los Estados Unidos; como así también el grado de cooperación e incluso de solidaridad entre los países latinoamericanos, y la adhesión de nuestro país a esas políticas. En todo este juego de regularidades y de cambio de comportamientos también habrá que tener en cuenta las cambiantes conductas de los dirigentes argentinos.

Sin embargo, creemos que la cuestión principal está determinada por el devenir histórico de las relaciones interamericanas, que desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial pareciera conocer de dos grandes etapas, y la insinuación del comienzo de una tercera, cuyos primeros atisbos se están notando en los últimos tiempos.

Desde esta perspectiva, se observa un primer período que muestra una posición hegemónica de los Estados Unidos en la América Latina, como consecuencia de la división del mundo en zonas de influencias, resultado del orden mundial que de hecho se estableció una vez terminada la Segunda Guerra Mundial; y también, como reflejo de la situación de guerra fría posterior al conflicto entre el Este y el Oeste.

De acuerdo a estas circunstancias, el Sistema Interamericano será estructurado en una forma vertical, rígida, cimentado en tres tratados claves: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947); la Organización

de Estados Americanos (OEA, 1948); y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (1948).

Este esquema, institucionaliza en la praxis el principio de las dos esferas, expresado en la doctrina Monroe (1823) y en numerosos corolarios que fueron adaptando sus postulados al devenir de los tiempos.

La posición hegemónica de los Estados Unidos comenzará a declinar después de la invasión que este país realizará a Santo Domingo (1965). En realidad, constituyó una decisión unilateral de los Estados Unidos, aplicando la doctrina Johnson, posteriormente convalidada y legitimada por la OEA, que dispondrá la intervención colectiva de las fuerzas militares de los países de la región para reemplazar a los "marines" de los Estados Unidos.¹ Sin dudas, la adopción de tal política por los Estados latinoamericanos en el seno de la OEA, no sólo costó con el mínimo indispensable de los votos afirmativos de 14 Estados miembros; sino que también se logró bajo una fuerte presión diplomática por parte de los Estados Unidos.

En este período existía un consenso generalizado en la OEA, que puede ser caracterizado, como una oposición de los países miembros a la instauración de regímenes marxistas en la región. Sin embargo, había una diferencia fundamental en cuanto a la forma en que se debía prevenir y combatir el marxismo. Mientras que para los Estados Unidos la solución se conseguía mediante una intervención directa o indirecta de las fuerzas norteamericanas, acompañada con el apoyo del resto de los países latinoamericanos, según los mecanismos previstos por el Sistema Interamericano, incluida la Declaración Anticomunista de 1954. Los países latinoamericanos, consideraban que para desterrar el problema del marxismo era necesario elevar las condiciones económicas y sociales de la América Latina. Los dirigentes latinoamericanos no dejaban de considerar como adecuada la implementación de un "Plan Marshall" para el área. Por el contrario, la diplomacia estadounidense no dejaba de subrayar que ya existía para la región la "doctrina Monroe".²

La actitud de la concepción latinoamericana se refleja en la "Operación Panamericana" de Kubitschek. Y una lectura desapasionada, de las actitudes del peronismo (1946-

1955) y del desarrollismo (1958-1962) nos muestra las preferencias de un sector de la dirigencia argentina por esta tendencia. La posición hegemónica de los Estados Unidos, se reflejará mediante la intervención —directa o indirecta— en Guatemala (1954), Cuba (1961) y Santo Domingo (1965).

Probablemente, la intervención unilateral de los Estados Unidos en la cuestión dominicana, la primera de carácter directo desde la iniciación de la política del Buen Vecino, en la década de los '30, refleja el endurecimiento de la diplomacia estadounidense, como también el escaso margen que existía para la concertación de políticas en el marco de la OEA, que comienza una etapa de declinación que tendrá su culminación en la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (1979), cuando no condena al régimen de Somoza en Nicaragua. Aquí se verificará una división de intereses entre los Estados Unidos y América Latina, que será confirmado tres años después, cuando se produzca el conflicto de Malvinas (1982), en la XX Reunión de Consulta.³

Paralela a la declinación de la OEA, comienzan a surgir en forma simultánea, foros de concertación y de coordinación de políticas auténticamente latinoamericanos. Este será el inicio de un segundo período, caracterizado por la búsqueda de una mayor autonomía. Así nacerá CECLA, que en 1964 coordinará una posición concertada ante la Primera Conferencia sobre Comercio y Desarrollo (UNO-TAD, 1964) de los países latinoamericanos. Después en 1969, producirá la Declaración de Viña del Mar, dirigida a tener una relación más equitativa con los Estados Unidos, y en 1970, la Declaración de Buenos Aires, le reclamará a las Comunidades Europeas elevar el diálogo a un nivel político entre ambas regiones.⁴

En reemplazo de la CECLA, surgirá el SELA en 1975, destinado no sólo a coordinar políticas ante terceros actores, sino también a promover la cooperación regional en sus distintas manifestaciones. Pero uno y otro entendimiento, tenía un cariz esencialmente económico.⁵ Será después de Malvinas, cuando la "conciencia colectiva" latinoamericana que estaba adormecida, despierta y comienza a observar el sentido de pertenencia a la región, a distinguir

entre aliados permanentes y aliados circunstanciales, a tener una percepción más clara en la búsqueda de conciliar intereses y valores. América Latina principia a dejar atrás el debate entre occidentalistas y latinoamericanistas. Se observa un cambio de actitud, comienza a hegemonizarse el concepto de identidad regional. Todo ello contribuye, para que se intente elevar el nivel de la coordinación y concertación a un espectro más amplio, de carácter político. En este sentido, hay que interpretar a Contadora y su Grupo de Apoyo, sin que ello signifique dejar de lado la faz económica; pues la SELA seguirá funcionando, y ocupándose de esos aspectos.

Sin embargo, los esfuerzos de Contadora y su Grupo de Apoyo para ocupar los espacios dejados por la OEA, no fueron exitosos. La presión de los Estados Unidos no permitió consolidar el proceso autonomista. Al respecto, la declaración de Caraballeda (1986) mostró el alcance y los límites de ese foro. Su propuesta de "latinoamericanizar el conflicto centroamericano",⁶ no fue aceptada por los Estados Unidos, que recibió el documento con frialdad; y también, influyó sobre los países centroamericanos para que retomaran la iniciativa para lograr una solución concertada entre ellos. En este marco, surgirá el Plan Arias en la Reunión de Esquipulas II. Contadora y su Grupo de Apoyo, se convertirá en el Grupo de los 8, e irá adquiriendo un perfil más retórico y mucho menos efectivo.

Finalmente, en los últimos tiempos se observan los primeros atisbos de un nuevo período caracterizado por un esfuerzo para reflotar a la OEA (Asunción, 1990) como el foro apto para debatir las cuestiones continentales. ¿En qué medida este esfuerzo puede llegar a representar una conciliación de las posiciones enfrentadas del pasado, y en qué medida constituye el esfuerzo de los Estados Unidos para retomar el control hegemónico de la región?

Por lo pronto, los Estados Unidos a propuesto —paralelamente— "La iniciativa para las Américas", con el fin de instaurar una zona de libre comercio continental. Por su parte, los países latinoamericanos, especialmente la Argentina y Brasil, no han dejado de cooperar entre sí, pero también de concertar y coordinar estrategias políticas, con el fin de lograr ciertas coincidencias para negociar luego en

mejor posición con los Estados Unidos.

Sin dudas existe un cambio en la percepción latinoamericana que está en consonancia con estos tiempos de cooperación, solidaridad y también de competencia entre los países, pero para construir condiciones económicas y sociales más elevadas en beneficio recíproco. Por otro lado, la propuesta estadounidense, está a la altura de las tendencias actuales: crear espacios económicos mayores a partir de mercados económicos más pequeños, mediante las creaciones de zonas de libre comercio. Es la experiencia de Europa —desde la década de los '50 hasta nuestros días, y también la tendencia en el sudeste asiático liderada por el Japón. Ante esta perspectiva los Estados Unidos necesita, para no perder espacio, el aporte de la América Latina; pero convengamos que la América Latina necesita también de la cooperación y de la solidaridad de los Estados Unidos, como así mismo de la comprensión de la magnitud de su problemática de crecimiento, que en algunos países, algunos economistas, no han dudado en calificar como de involución. ¿En qué medida las tratativas serán de cooperación para construir un destino común para América, con pérdidas y ganancias compartidas? y ¿en qué medida de confrontación donde todo lo que gana uno lo pierde el otro? En definitiva, ¿se aplicará un juego de suma cero o un juego de suma variable?⁷ El poder de unos y otros, como también la relación costo-beneficio, determinarán las características de esta nueva cooperación, y también las posibilidades o no, que la misma se materialice.

5.2. La actitud argentina en el sistema interamericano

5.2.1. El período hegemónico de los Estados Unidos

5.2.1.1. Argentina y la defensa de la no intervención. Si la relación en el sistema interamericano, en el período de la posición hegemónica de los Estados Unidos se fue invirtiendo paulatinamente en favor de una mayor autonomía para la América Latina, en el caso de la Argentina el proceso fue paradójicamente inverso y no acompañó la tendencia general de la región, de recuperar un mayor poder de

decisión propio. Por supuesto que el proceso no ha sido lineal, sino progresivo; existieron remezones, tal como ocurrió en la época del presidente Héctor J. Cámpora y también en la tercera presidencia de Perón, aunque entre un gobierno y otro, hubieron diferencias apreciables. No obstante, la OEA será el foro que refleje el devenir de todo los progresos y retrocesos en las relaciones americanas.

De todos modos, la Argentina va a representar entre el principio y el final de este período los extremos opuestos por donde había circulado la América Latina.

La Argentina será durante la Segunda Guerra Mundial y una vez terminada ésta, el gran opositor a los designios de los Estados Unidos en la región. Probablemente, esta actitud esté relacionada con los resabios del pasado. La oposición manifiesta en las Conferencias Panamericanas, datan desde la primera de esas reuniones, llevada a cabo en Washington en 1889/90; pero también fue la Argentina, junto con mexicanos y colombianos, quienes recibieron sin ningún entusiasmo a la doctrina Monroe, en el primer cuarto del siglo XIX.

Sin embargo, la cuestión principal del conflicto argentino-estadounidense está relacionado con la tradicional postura argentina de oposición a la intervención —directa o indirecta— de una potencia extranjera ya sea por el cobro de deuda, ya para exigir ciertos beneficios para sí o para sus connacionales en perjuicio propio o de algún otro país de la región. Al respecto, es bueno recordar la oposición de Rosas al bloqueo francés y al bloque anglo-francés, la doctrina Calvo y su aplicación práctica en el caso del Banco de Londres en Rosario, la ya citada resistencia argentina a los objetivos estadounidenses en las Conferencias Panamericanas; y la doctrina Drago y su confrontación con el corolario Roosevelt, por la intervención europea en Venezuela (1902), por el cobro de deuda de este país con connacionales de Gran Bretaña, Alemania e Italia.⁸

¿En qué medida la oposición argentina a los Estados Unidos —antes de la Segunda Guerra Mundial— se debió a sus pretensiones de competir por la hegemonía regional?, ¿y en qué medida a las preferencias por Gran Bretaña como metrópoli? Es una cuestión que la historia aún no ha esclarecido totalmente.

Sin embargo, debido a esta casi permanente oposición, ha existido por parte de los Estados Unidos —por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial— toda una acción política destinada a alterar política y económicamente a la Argentina. Esta ha sido la razón, como ha señalado Escudé, para que los Estados Unidos practicara un boicot económico sistemático y la desestabilización política que recurrentemente llevara a cabo hacia la Argentina en el período 1942-1949. Este autor observa que las diferencias en las relaciones argentino-estadounidense excedían las cuestiones coyunturales, se empeña en remarcar que los Estados Unidos durante la guerra habían tenido un trato diferente con otros países neutrales a con la Argentina. Pero aún más, después de concluida la misma, fue más benevolente con sus enemigos de la víspera que con nuestro país.⁹

Pero estas diferencias, seguramente se amplían considerablemente si consideramos el trato que recibía Brasil, por parte de los Estados Unidos, que llevaba a la incredulidad a sus mismos dirigentes.

Al respecto, Stanley Hilton,¹⁰ observa que la economía de Brasil estaba siendo potenciada por los Estados Unidos desde la década de 1930. A partir de esa época, no sólo se promocionó a las exportaciones brasileñas, sino que se toleraron sin reclamos oficiales, atrasos muy largos en los pagos brasileños a exportadores norteamericanos.

Durante la guerra, los Estados Unidos prestaron continua asistencia económica para evitar el disloque financiero y desarrollo de nuevas industrias. Gracias a la ayuda norteamericana, el gobierno de Vargas pudo comenzar el desarrollo de una industria nacional del acero. Asimismo, los Estados Unidos facilitó la transferencia de tecnología y subsecuentemente otorgó nuevos préstamos.

Finalmente, en abril de 1945, la administración estadounidense tomó la determinación de potenciar al Brasil para que "tuviera la misma relación con el continente sudamericano que tienen los Estados Unidos con el continente norteamericano, reduciendo, en efecto, a la Argentina al poder relativo de México o Canadá."¹¹

Al respecto, toda esta política de los Estados Unidos que continuará en años posteriores —como en el caso de la

Alianza para el Progreso— ¿qué incidencia ha tenido en el desarrollo de las economías de Brasil y de la Argentina? En 1986, Oscar Camlión, sostenía que la economía brasileña creció en una forma tal que sólo en 25 años pasó de tener volúmenes semejantes a prácticamente cuadruplicar la economía argentina.¹² Este autor también sostiene que la Argentina era un país comercialmente más importante que Brasil en 1955, aunque en 1986 Brasil tiene una magnitud comercial significativamente mayor que la Argentina.¹³

No obstante, y a pesar de la presión que ejercían los Estados Unidos, en los comienzos de la guerra fría, la Argentina seguía sosteniendo el principio de no intervención. El marco será el sistema interamericano, creado entre 1947 y 1948. El debate, en lo esencial, se circunscribía al esfuerzo argentino para tratar de neutralizar la intervención de los Estados Unidos en la América Latina. En este sentido, la Argentina precisó su posición en la Reunión de Río de Janeiro (1947), como también en la de Bogotá (1948). En la primera reunión trató que las decisiones que se adoptaran para aplicar el Tratado del TIAR, fueran tomadas por unanimidad, pretendiendo de esta forma detentar el derecho de veto; en Bogotá procuraba reducir el papel de la OEA a una gestión meramente administrativa. En este sentido, se oponía tanto a la creación de un superestado, como también que cumpliera con funciones políticas y militares.¹⁴

Sin embargo, ya para 1950 la economía argentina comienza a tener dificultades. Paralelamente, la diplomacia argentina empieza a manejarse con más cautela en su posición con respecto a los Estados Unidos. En este sentido, nos parece conveniente requerirnos, en qué medida la tradicional conducta argentina de no aceptar la hegemonía estadounidense fue progresivamente mermando, al mismo tiempo que se debilitaba su poder político y económico en el concierto internacional. Y en qué medida, el cambio de percepción se debió a un cambio de actitud de los dirigentes nacionales. Las respuestas a esta cuestión pueden ser realizadas desde distintas ópticas.

En primer lugar, podemos comenzar a contestar, requiriéndonos sobre la relación que pudo haber existido entre la condena que formulara el canciller uruguayo Rodríguez

Larreta al régimen argentino entre la Conferencia de Chapultepec y la de Río de Janeiro, por una parte, y la escasa participación argentina en la Alianza para el Progreso, a pesar del manifiesto interés de la administración Frondizi en ese asunto.

Sólo recordemos que Rodríguez Larreta, probablemente por sugerencia de los Estados Unidos, propuso a los países latinoamericanos la intervención colectiva ante la existencia de regímenes totalitarios. Pocas dudas cabían, que esa propuesta iba dirigida a aislar al gobierno argentino en el contexto regional.¹⁵

En cuanto a la Alianza para el Progreso, su propuesta innovadora para la América Latina decrecía en la misma proporción que disminuía la amenaza de propagación del castrismo por la América Latina. En este sentido, ha sido descrita como una destructora de esperanzas más que una creadora de éxitos firmes.¹⁶

Sin embargo, en este marco magro, la participación argentina fue mínima, aunque las características del gobierno de Frondizi constituía un modelo apropiado para las exigencias de los Estados Unidos en ese momento, para tener una participación privilegiada en el contexto de la Alianza. Junto con Acción Democrática de Venezuela, el APRA de Perú, el gobierno de Quadros en Brasil, constituían los paradigmas que la administración Kennedy había elegido como regímenes "ideales" para esta empresa. No obstante, no contó con préstamos para la adquisición de fertilizantes como Brasil, ni créditos para la compra de tractores, tal el caso de Chile. Incluso en años posteriores, el gobierno estadounidense siguió prefiriendo a los países más que a sus gobiernos. Al respecto, hay que contabilizar la cooperación financiera con el gobierno de Frei, que llevaba implícita la aprobación política al desarrollo chileno. De la misma manera se puede interpretar el apoyo financiero al régimen militarista en Brasil, iniciado en 1964. Más que una aprobación al régimen, constituía un apoyo al desarrollo brasileño para el largo plazo.¹⁷

En segundo lugar, conviene requerir sobre la relación que puede existir entre el aislamiento económico, la presión política—observadas en el epígrafe anterior— y la actitud argentina observada en el seno del Sistema Interamericano.

Al respecto, Perón y Frondizi no dejaron de tener coincidencias al mismo tiempo que fueron consecuentes con el principio de no intervención.

El peronismo no dejó de defender dicho principio desde distintos ángulos y antes diferentes cuestiones. Como ya se indicó, en Río de Janeiro (1947), en Bogotá (1948); pero también, en la X Conferencia de Cancilleres (1954). Recordemos que, en la reunión de Río, el debate central estaba referido a los votos necesarios para adoptar decisiones en el marco del Tratado del TIAR. En este sentido, Argentina pretendía detentar el derecho a voto, mediante la adopción de medidas por unanimidad, e impidiendo de esa manera —para el futuro— la intervención de los Estados Unidos. Sin embargo, se adoptó la posición de los Estados Unidos, que consagra una mayoría de los dos tercios. En Bogotá, Argentina propone que la OEA no sobrepase los límites de ser un ente meramente administrativo, sin cumplir funciones políticas y militares. Finalmente en la X Conferencia Interamericana de Caracas, la Argentina se abstuvo de votar junto con México, la resolución anticomunista que fue adoptada en esa ocasión. En resumen constituía un documento que preveía, mediante la realización de una reunión de consulta, la adopción de medidas tendientes a combatir la instauración de regímenes marxistas en la región. La Argentina interpretaba que podía constituir esa resolución un buen pretexto legal para legitimizar en el futuro intervenciones de los Estados Unidos, ya se tratara de regímenes de tendencias marxistas o no marxistas.¹⁸

El gobierno de Frondizi, condenó duramente al comunismo internacional en la VII Reunión de Consulta, realizada en San José de Costa Rica, 1960, como lo prueban los tres proyectos de resolución presentados.¹⁹ Sin embargo, nunca pretendió aislarlo del concierto regional, a pesar de la oposición de los Estados Unidos. Al respecto, la Argentina consideraba conveniente convocar una Reunión Cumbre Interamericana en la que participarían los presidentes de los Estados Unidos, Cuba, Brasil, México y Argentina. En otras palabras, la idea era que la Argentina, junto con los otros dos grandes latinoamericanos, ofrecieran sus buenos oficios para que los Estados Unidos y Cuba zanjaran sus diferencias. Esta propuesta fue rechazada de plano por los

Estados Unidos, pues consideraba que las diferencias no eran entre su país y un Estado latinoamericano; sino entre el Sistema Interamericano y un país latinoamericano. No obstante, la Argentina fue consecuente con su perspectiva de la realidad, y en la VIII Reunión de Consulta (Punta del Este, 1962) se abstuvo de votar la exclusión del gobierno de Cuba, sencillamente, tal como lo expresara el canciller Miguel Angel Cárcano, porque no se lo consideraba legal.²⁰

Tanto el gobierno de Perón como el de Frondizi, se oponían a la expansión del marxismo por la América Latina; pero también rechazaban la intervención de los Estados Unidos en las cuestiones internas de los países miembros. Consideraban que lo adecuado era elevar el nivel de vida socio-económico de la región mediante la instauración, como el mismo Frondizi lo proclamó, de una especie de Plan Marshall para la América Latina.²¹

Los Estados Unidos, probablemente, consideraba inadmisibles el disenso parcial —no olvidemos que era la época de la guerra fría, cuando no se aceptaba la existencia de estados neutrales, sino férreamente alineados con el jefe de cada bloque. De ahí que parece que no era suficiente que Perón haya comenzado a aceptar, a partir de 1953, la radicación de empresas multinacionales. Como tampoco, tal vez, bastara la concepción de Frondizi, quien consideraba que el desarrollo argentino se debía realizar con la colaboración de las empresas multinacionales en el caso de la Alianza para el Progreso.²² Probablemente, también era necesario, para los Estados Unidos una fidelidad en el aspecto político.

5.2.1.2. La alineación argentina con los Estados Unidos.

La posición argentina en el Sistema Interamericano, comenzará a variar durante el gobierno de Illia. Tal vez, las circunstancias que comentamos en el epígrafe anterior o por presiones internas, conectadas o no conectadas unas con otras. Lo cierto que, en 1965, Argentina coparticipará en la presentación de un proyecto tendiente a la creación de una fuerza interamericana para intervenir en Santo Domingo, que estaba convulsionada por una rebelión interna. Al ser adoptada como resolución, esta propuesta, va a legalizar la intervención unilateral que los Estados Unidos ya

había llevado a cabo en ese país, por una fuerza interamericana. Posteriormente, la Argentina se abstuvo de enviar tropas al escenario del conflicto.

Esta actitud de la diplomacia argentina era contraria al tradicional comportamiento del país en materia de intervención y con la conducta autonómica que había mostrado desde un comienzo un gobierno radical, tanto en la concepción doctrinaria como en la acción.

En este sentido, Zavala Ortiz, el canciller de ese entonces, proclamaba tiempo después que el "principio de no intervención es la coraza de la soberanía y la expresión jurídica de las naciones y que por ello se habían preocupado los radicales de defender su vigencia en toda la extensión del mundo".²³ Esta actitud, también pudo observarse en la praxis, tanto en lo que respecta al impulso decidido que se brindó a la Reunión de Alta Gracia de la CECLA (1964); como también en lo que se refiere al tratamiento a los capitales extranjeros.

De ahí, que conviene requerirse en qué medida la conducta del gobierno argentino en la cuestión dominicana, se debió a su concepción de la política exterior y en qué medida a presiones internas. Recordemos como ilustra Lanús, que el general Juan Carlos Onganía—Comandante en Jefe del Ejército— reclamaba el envío de tropas a Santo Domingo, y también tengamos presente la firme oposición del Presidente.²⁴

Pero también, cabría preguntar ¿cómo se concilia el resultado de esta confrontación interna con las tareas internacionales? O el cambio de actitud ¿pertenece al determinismo propio del devenir histórico?

Después de este hecho, se comienza a observar un desequilibrio entre la actitud argentina y de los países latinoamericanos, en el marco del Sistema Interamericano. Las diferentes percepciones de nuestro país y la región, con respecto a los Estados Unidos se irán distanciando.

Mientras América Latina, fue reivindicando su autonomía ante los Estados Unidos, tal la elaboración de la Declaración de Viña del Mar de la CECLA (1969), el gobierno del Gral. Onganía proponía en la III Conferencia Interamericana Extraordinaria de la OEA (Buenos Aires, 1967) la creación de un Comité Consultivo de Defensa, con carácter

permanente y como órgano de preparación para la legítima defensa (art. 44 *in fine* del proyecto argentino).²⁵ Este proyecto, no contó con el apoyo de los países latinoamericanos. Pero aún más, la capacidad hegemónica de los Estados Unidos había, de alguna manera, mermado en relación al pasado por múltiples factores derivadas de su propia situación interna, de los cambios que se producían en el sistema internacional y en el propio sistema interamericano, que exceden el propósito de este trabajo; pero que hicieron que este país también se abstuviera de votar favorablemente el proyecto argentino.

La disparidad entre la Argentina y la América Latina se ampliaron aún más a fines de la década de los '70, pues a medida que la Argentina se acercaba más a los Estados Unidos, la América Latina se esforzaba para tomar más distancia, por lo menos en lo que se refiere en el marco del sistema interamericano. Paradójicamente, este hecho hizo que en algunas cuestiones existieran ciertas coincidencias, como entre Argentina y Brasil, pues mientras uno se alejaba de la tutela del Estado Hegemon, el otro se aproximaba. En este sentido, las diferentes percepciones del mundo de uno y otro fueron disminuyendo con respecto al pasado.

Sin embargo, mientras que en la XVII Reunión de Consulta de la OEA se decide —en abierta oposición de los Estados Unidos— condenar el régimen autoritario de Somoza en Nicaragua (1979), tiempo después, el gobierno militar argentino, tendrá alguna participación en la formación y asesoramiento de los "contras",²⁶ seguramente en manifiesto entendimiento con los Estados Unidos. Y también este hecho fue la causa que posteriormente va a originar, como dice Yeves, que el gobierno argentino cometa el error de creer que su "alianza" con los Estados Unidos era de igual magnitud e importancia que la histórica relación estadounidense-británica, error que mucho tuvo que ver con el desencadenamiento del conflicto de Malvinas.²⁷

En esta última etapa del período hegemónico, sin embargo se produjeron algunos remezones de la otrora postura reivindicativa de la no intervención estadounidense en la América Latina. Durante el gobierno de Cámpora, se pretendió revivir la clásica Tercera Posición del peronismo

en la década de los '40 y de los '50. Así la Argentina solicitó la participación de Cuba en la Comisión encargada de analizar la reformulación del Sistema Interamericano. También, realizó un llamado a la unidad latinoamericana para luchar contra la dominación externa.²⁸

Pero esta actitud, cambiará con la llegada de Perón al poder. Por un lado, la cuestión interamericana, según afirma Moneta, fue la causa principal de la remoción del equipo de conducción de la política exterior. Por otro lado, la defensa de la autonomía, se mantendrá en un plano declarativo y principista. En este sentido, hay que interpretar la actitud del Comandante en Jefe del Ejército, general Carcagnó, en la X Conferencia de Ejércitos Americanos (1973), cuando en connivencia con el Perú, se puso en dudas la legitimidad de la doctrina de la seguridad hemisférica.²⁹ También cabe preguntarse en qué medida el gobierno argentino se opuso a la política de los Estados Unidos con la venta de automotores argentinos a Cuba, toda vez que las empresas beneficiadas era de origen norteamericano.³⁰

Por último, en el tercer tramo de este gobierno, ya bajo la dirección de Estela Martínez de Perón, la Argentina pasa a ser sin ningún tipo de eufemismo, un sostenedor de la OEA. La elección como Secretario General de la Organización del argentino Alejandro Orfila, confirma en cierto modo esta apreciación.

Paralelamente, con la decadencia de la OEA, aparecen instrumentos latinoamericanos dispuestos a reclamar una mayor autonomía para la América Latina. CECLA en la década de los '60, el SELA en los '70, uno y otro de carácter netamente económico.

La participación argentina en estos organismos —salvo en la Reunión de la CECLA en Alta Gracia— fue más bien de bajo nivel. Por otra parte, esta actitud es acorde con el acercamiento argentino a los Estados Unidos.

Si volvemos a observar, la actitud de Brasil, veremos que este país comienza a distanciarse de los Estados Unidos en consonancia con la tendencia existente en la región. La firma del tratado de cooperación nuclear con Alemania Federal (1975) es un hecho intomático. Pero también, no dejará de promover sus intereses en la América

Latina, tanto en la Cuenca del Plata como en el Amazonas.

Según Grabendorff, la tendencia independizante de Brasil está relacionada con el fuerte aumento del interés de los Estados Unidos por la Argentina,³¹ seguramente para reemplazar la alianza que había instaurado con Brasil desde el comienzo de las Conferencias Panamericanas.

5.2.2. Una actitud madura en la formulación de la política exterior. La década de los '80 marcará un rescate y un cambio, en la actuación de un factor principal y tradicional de la política exterior argentina. En lo esencial, significa volver al cauce natural por la que ha transitado tradicionalmente la política exterior argentina, en defensa del principio de no intervención, que ha sido la variable autonomista que casi siempre ha sostenido la diplomacia argentina desde Rosas hasta mediados de la década de los '60 de este siglo. Pero este rescate, a diferencia con el pasado marcará un cambio en el estilo de la política exterior. La utilización de este principio se hará de una forma más realista, o si se quiere más racional, tratando de aplicarlo en tanto y en cuanto su utilización signifique en la relación costo-beneficio una ganancia para los intereses de la Nación. Pero absteniéndose de hacerlo, o por lo menos postergando la empresa, hasta cuando las circunstancias así lo aconsejen.

Si se quiere, existe un intento de conciliar los intereses y los valores que, como la experiencia y también la teoría lo explican, deben tratar de promoverse de una manera equilibrada y articulada. Pues convengamos que la capitulación argentina en la defensa de este principio —en la década de los '60 y de los '70— tiene sus orígenes en un pasado de rigidez, principismo y frontalidad. Esa defensa apasionada, y también de oposición sin límites, a una realidad incontrastable como lo constituía la aparición como gran potencia de los Estados Unidos primero, como poder "hegemon" regional después; y, finalmente, como superpotencia hegemónica mundial, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, mucho ha tenido que ver con la declinación argentina en el concierto mundial y regional.

La Argentina de los '80 y de comienzo de los '90 va a sostener la tradicional postura de la no intervención, que se encuentra de acuerdo no sólo con los valores, sino también

con los intereses argentinos; pero asimismo va a preferir — en líneas generales— concertar antes de confrontar, una concertación que va a emprender —por lo menos teóricamente— una vez que ha tratado de concentrar el máximo de poder posible, coordinando posiciones conjuntas con los países del Cono Sur, en especial Brasil. Esta actitud es independiente, de si el poder obtenido resulta suficiente o no suficiente para alcanzar un resultado exitoso en las relaciones con las grandes potencias, siendo en este aspecto los Estados Unidos todavía su principal interlocutor.

Esto explica, en la política exterior la reformulación de la cuestión relacionada con la elección de los aliados. Si en el siglo XIX, la Argentina se consideraba como un país con un "status" europeo, después de la Primera Guerra Mundial, comienza un debate que será más polémico una vez terminada la Segunda Guerra Mundial entre "latinoamericanistas" y "occidentalistas"; desde Malvinas se ha comprendido que una elección racional de los aliados preferenciales —en oposición a los aliados circunstanciales, según la ya clásica distinción de Raymond Aron— debe tratar de conjugar un equilibrio entre una cierta homogeneidad de capacidades, como también de intereses y valores compartidos. Como sosteníamos hace un tiempo, la Argentina es un país mediano, subdesarrollado de la América Latina con una tradición occidental y cristiana.³² El conocimiento cualitativo y también cuantitativo del propio potencial —recursos y limitaciones— ha hecho posible poder definir la búsqueda desapasionada de los objetivos en relación a los medios, y quienes podían estar interesados en acompañar en esta empresa, porque a ellos también les convenía ser socio de la Argentina, por la sencilla razón de tener necesidades y objetivos similares que enfrentar y promover, y porque cubrir esas necesidades y alcanzar esos objetivos se les facilitaba en la medida que agregara a su potencial el potencial de otra —u otras— unidades políticas. En el fondo, en un mundo caracterizado por una lucha por el poder —político, económico o militar— la cuestión previa es juntar poder, para luego concertar en mejor posición ante el circunstancial adversario o competidor. Toda esta actividad, se realiza más allá de si el poder así obtenido, es suficiente o no para lograr una mayor autonomía, pues

también es racional disminuir el valor o monto de las pérdidas, dentro de una situación de dependencia objetiva. Esta toma de conciencia de la política exterior argentina, explica la mancomunidad de intereses con Brasil, que se expresa en una continuidad que ha sabido sobreponerse en cada uno de los dos países, a cambio de gobiernos, de regímenes, como también de proyectos políticos de naturaleza diferente. En este sentido, han coincidido en participar en todas las formas de cooperación multilateral que se ha proyectado en la América Latina, y también no han dejado de acordar políticas bilaterales comunes. El objetivo, tiene que ver tanto con la búsqueda de políticas tendientes a lograr una cooperación beneficiosa para ambos, que posibilite el crecimiento mutuo, como también, crear un polo de poder para negociar con mayor éxito la vinculación con el mundo, donde la relación con los Estados Unidos ocupa, sin dudas, el lugar de privilegio.

Por supuesto que esta nueva óptica de las relaciones latinoamericanas tienen como características beneficiosas, la ya mencionada continuidad en los intercambios políticos, económicos, e incluso se acrecientan las perspectivas sociales y culturales. Todas estas circunstancias han favorecido la formación de un criterio de pertenencia a la región; como también, la necesidad de la cooperación, y más aún de la solidaridad mutua. En este sentido, se crea más allá de las naturales oposiciones que siempre existen, y también de las situaciones conflictivas un concepto de identidad regional. También están los inconvenientes. Es el comienzo de una nueva experiencia, marcada por la búsqueda de niveles que permita optimizar el grado de cooperación. Pero las búsquedas siempre comienzan por las frustraciones y los fracasos, motivados por los desajustes que se producen en la compatibilización de la relación costo-beneficio, referida tanto a los objetivos como a los recursos para concertar políticas tendientes al desarrollo de cada uno de los participantes y la coordinación de posturas comunes con respecto a los otros actores internacionales. En suma, la gran tarea de conseguir que la relación costo-beneficio se transforme en un juego de suma variable, donde las ganancias y las pérdidas sean compartidas por todos.

En la integración como en la concertación y la coordinación de políticas importa también conciliar las diferencias, sobreponerse a la heterogeneidad existente en un país en relación con el otro. En este sentido, el contraste en la América Latina de la actualidad, es mucho más marcado que en la Europa de la década de los cincuenta, cuando comienzan a generarse la integración regional en aquel continente.

En la medida que se estrechen la conciliación de intereses y de valores, también aumentará la capacidad de coordinación de políticas frente a los otros actores, en especial los Estados Unidos, aunque sin perder de vista el poder de éste, que puede objetivamente frustrar las mejores iniciativas regionales.

De esa confrontación de intereses, de esa búsqueda del conocimiento del propio potencial, que aún no se ha precisado claramente, porque tampoco se ha logrado coordinar y concertar políticas cooperativas, más o menos eficientes, no se ha logrado delinear el grado y el nivel de participación y de compromiso de cada uno de los países de la región. Al respecto, debemos incluir en esta incertidumbre el entendimiento argentino-brasileño, pues cuando se deben concretar las cláusulas previamente acordadas, saltan a relucir las heterogéneas capacidades de unos y otros, los intereses sectoriales e incluso las conveniencias nacionales coyunturales sobre los intereses bilaterales o regionales últimos. Así tenemos las discrepancias en el levantamiento de barreras arancelarias y no arancelarias, por ejemplo, para los productos alimenticios como está ocurriendo con el azúcar; pero también, existen diferencias de criterios y de intereses en la cuestión del pago de la deuda externa e incluso en la percepción de las cuestiones mundiales, como ocurre en el conflicto del Golfo Pérsico. Hasta dónde pueden llegar esas diferencias cuando se acerque el momento de concertar políticas comunes tendientes a consensuar la radicación o el tratamiento al capital extranjero en el contexto regional, si evoluciona favorablemente —por ejemplo— la Iniciativa para las Américas.

Lo cierto es que la heterogeneidad regional por un lado; la presión de las grandes potencias, con un rol principal de los Estados Unidos, por sí o por medio de organizaciones

internacionales como el Grupo de los 7, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, por el otro; han hecho poco menos que fracasar los intentos autonomistas de los '80, y también el cometido de "latinoamericanizar" mediante organizaciones internacionales informales, el tratamiento de las cuestiones regionales en reemplazo del Sistema Interamericano.

Así, durante el gobierno de Raúl R. Alfonsín, después de un primer período donde la política exterior argentina, se pretendía replantear la cuestión de la intervención en el "marco de una relación no dependiente", aunque observando la necesidad de desarrollarlas mediante "relaciones amistosas",³³ en contraposición a la búsqueda de la autonomía mediante la no intervención que se llevaba a cabo en el pasado, pero desde una óptica de confrontación.

De todos modos, los esfuerzos unilaterales o las concertaciones multilaterales no dieron resultados beneficiosos, toda vez que los Estados Unidos amplió y consolidó los espacios de ejercicio de su hegemonía logrando una influencia política y económica, que en algún momento se consideró asunto del pasado.³⁴

En este sentido no cuajaron en realizaciones prácticas, como observamos en el capítulo anterior, los intentos multilaterales autonomistas. Recordemos como fracaso las reuniones celebradas con otros países deudores en Cartagena y en Mar del Plata para presentar una posición común ante la banca acreedora. Tampoco fue posible "latinoamericanizar" el conflicto centroamericano en el marco de Contadora y su Grupo de Apoyo, tal como lo propuso el canciller Caputo. Ello transformará a este entendimiento en el Grupo de los 8, que tendrá un contenido más principista y retórico que eficiente. El poder de negociación que la América Latina pretendía ostentar mediante la mediación en la cuestión centroamericana, quedará diluido, porque sencillamente no contaba con los medios para hacerlo prevalecer.

En este contexto, Argentina terminó por acatar el programa de austeridad económica del Fondo Monetario Internacional y aceptó la posición del secretario de Estado asistente para Asuntos Latinoamericanos de los Estados Unidos, Elliot Abrams, quien en un informe confidencial seña-

laba la necesidad de "cortar el paso a los esfuerzos de la solidaridad latinoamericana" que significaba el colapso de Contadora.³⁵

La Argentina desde entonces ha sabido de la imposibilidad de concretar políticas autonomizantes; a lo sumo se puede pretender "racionalizar" la dependencia. Es decir, tratar de sacar el mayor beneficio posible de la situación en que objetivamente está colocada la Nación en el concierto internacional, y también la región.

Así lo comprendió la administración Alfonsín desde 1985 y 1986: el plan Austral, la transformación de Contadora y su Grupo de Apoyo en el Grupo de los 8, son pasos dirigidos en este sentido. Un criterio más acomodado o aquellos requerimientos ha tenido la administración de Carlos Saúl Menem: el ajuste en la economía de la Nación es parte de esa realidad, incluido el programa de privatizaciones de las empresas estatales. Justamente, el ministro de Obras y Servicios Públicos, José R. Dromi, ha declarado sobre este último aspecto, ante una Comisión Parlamentaria, de que "todos los pliegos —se refería a los pliegos de condiciones de venta de las empresas a privatizar— tienen una cláusula, una cláusula no escrita, que no la hemos escrito por vergüenza nacional que es el grado de dependencia que tiene nuestro país, que no tiene ni siquiera la independencia, ni dignidad, para poder vender lo que hay que vender, un país que no tiene disponibilidad de sus bienes que está inhibido internacionalmente. Arrodiado avergonzadamente".³⁶

Pero también, es parte de esta política, la continuidad en la concertación y coordinación de la política exterior con la región, para después negociar en conjunto con los Estados Unidos.

En este contexto, entre la administración Alfonsín y la administración Menem, pudieron cambiar los objetivos coyunturales, en parte determinados por el dinamismo propio del devenir histórico. Así, antes se tenía como escenario para coordinar y concertar políticas comunes referidas a los terceros actores internacionales en el Consenso de Cartagena, Contadora y su Grupo de Apoyo, el Grupo de los 8. Ahora, pareciera referirse el marco de la integración argentino-brasileña. Si la búsqueda de la auto-

nomía en la década de los '80 tenía un contexto, predominantemente político como lo sugieren los foros anteriormente citados, la racionalización de la dependencia tiene como objetivo estabilizar la economía de los países de la región. Aunque aún existen incertidumbres, sobre cuál puede ser el foro más indicado para concertar y coordinar políticas comunes ante las propuestas de los Estados Unidos.

Pareciera que el gran dilema es articular eficientemente la cooperación intrarregional con la coordinación de políticas hacia el sistema internacional, ya como iniciativas o como respuestas a las demandas de éste.

Probablemente, las urgencias actuales de los países del Cono Sur, estén más relacionadas con la coordinación y concertación de estrategias conjuntas para negociar con los Estados Unidos la propuesta del presidente Bush, de crear una zona de libre comercio, que en la cooperación mutua. Quizás el paquete de la Iniciativa para las Américas resulte más tentador, por la promesa de incentivar las inversiones en los países de la región, que se debaten en medio de una serie recesión. Tal vez, este hecho explique en parte, la intención de ampliar el marco argentino-brasileño, extendiéndolo a otros países, aunque la integración bilateral, no está aún precisamente en una etapa consolidada. En este sentido, la búsqueda de una mayor cooperación intrarregional, entre los países del Cono Sur, quedó relegada ante la búsqueda de una concentración de un mayor poder político y económico, para negociar con mayores posibilidades las alternativas de una zona de libre comercio y la radicación de capitales con los Estados Unidos. En definitiva, se pretende ofrecer un mercado ampliado, potencialmente más poderoso, como contrapartida de ciertas compensaciones que podrían otorgar los Estados Unidos, o bien las empresas a radicarse, especulándose con la disminución del riesgo que supone invertir en la región. También en toda esta concertación, se pretende involucrar la cuestión de la deuda latinoamericana. No obstante, hasta ahora las propuestas para incrementar las inversiones y disminuir la deuda por parte de los Estados Unidos no dejan de ser desalentadoras. Más bien, pareciera que la iniciativa de los Estados Unidos tendiera a incrementar sus exporta-

ciones hacia la región para disminuir su déficit en la balanza comercial con los países latinoamericanos.

La estrategia del gobierno argentino está dirigida, según manifestaciones del canciller Cavallo a "que Washington debería aceptar que parte de la solución a su desequilibrio comercial con A.L. es reconstituir el poder importador de América Latina, aliviando la carga de su deuda, y aceptar a la región integrada —económica y quizá también políticamente— como socio.³⁷

En este sentido, el pensamiento del gobierno de la administración Menem, puede quedar reflejado en esta interpretación que ha realizado Oscar Raúl Cardoso del pensamiento presidencial, basado en el convencimiento de que los Estados Unidos optarán, más temprano que tarde, por replegarse económica y políticamente sobre el hemisferio, obligado por la declinación como superpotencia como así también, por la competencia de los nuevos centros de poder económico.³⁸ Anticiparse a esa realidad parece ser el objetivo de la política exterior argentina.

Sin embargo, las dudas siguen existiendo en todo lo relacionado sobre lo acertado de la elección de priorizar la alternativa de paliar la crisis mediante una política tendiente a facilitar las inversiones y arreglar las cuestiones de la deuda externa regional.

El devenir de la historia se encargará en un futuro, de dar respuesta a estos interrogantes. ¿En qué medida la Iniciativa para las Américas tiende a una cooperación solidaria con la América Latina, y en qué medida tiende exclusivamente a defender los intereses de los Estados Unidos? Entre estos intereses, ¿no habrá que considerar tanto el ya mencionado de disminuir el déficit de los Estados Unidos en la balanza comercial con América Latina? Como también ¿la necesidad de formar un contrapeso ante la integración europea, e incluso a la iniciativa japonesa de liderar una integración en el sudeste asiático? La negativa del Grupo de los 7 a respaldar el proyecto del presidente Bush para la América Latina, en cierta medida muestra la competencia que se puede entablar en un futuro entre los países industrializados, para prevalecer económicamente en la región.

Desde la óptica latinoamericana habría que requerirse sobre qué política puede resultar más eficiente: una inte-

gración formal, con el objetivo de coordinar políticas para actuar conjuntamente ante los Estados Unidos o una integración más lenta y gradual pero efectiva que tienda tanto a optimizar la cooperación en el contexto del Cono Sur, al mismo tiempo que compatibilizar este objetivo con la coordinación y concertación de políticas comunes a adoptar frente a los Estados Unidos y el mundo compuesto no sólo por Estados sino también por otros actores internacionales importantes como lo son las empresas multinacionales y el capital financiero, etcétera.

En principio, digamos que el resultado más o menos beneficioso de toda empresa depende de la confrontación del poder real efectivo —cualitativo y cuantitativo— con que cuenten las partes. De ahí resultará el tipo de cooperación —y también de conflicto— del carácter de las contraprestaciones de cada una de las partes involucradas. La experiencia de la década de los '80 con la concreción de organizaciones internacionales informales de carácter político, es altamente ilustrativo al respecto. En este sentido, conviene destacar que para cualquier concertación política se debe partir desde una base de poder económico real y no formal. De ahí, la necesidad de consolidar, por lo menos paralelamente a la coordinación de políticas conjunta frente a otros actores, las acciones cooperativas e integrativas en el Cono Sur para responder con eficiencia a las demandas del exterior a la subregión.

Paralelamente, los Estados Unidos pretende reflatar a la OEA, como organización política continental, probablemente con el objetivo de recuperar su hegemonía en América Latina. La situación no se asemeja exactamente a la época de guerra fría, donde la competencia se llevaba a cabo, tanto por la supremacía diplomático-estratégica; como también por las disputas que se originaban en el plano ideológico. Hoy la competencia, adquiere un carácter económico. Los adversarios de los Estados Unidos, sus potenciales competidores —como ya vimos— son sus mismos aliados de ayer: las Comunidades Europeas y el Japón, que no se adhirieron a la Iniciativa para las Américas.

Implícitamente, la postura argentina se alinea junto a los Estados Unidos, aunque pretendiendo un replanteo de los

tradicionales postulados unilaterales de la Doctrina Monroe. ¿En qué medida el alineamiento y en qué medida la política pendular puede resultar más beneficiosa para los intereses de la Nación? Sigue siendo el mayor interrogante.

No obstante, es probable que la respuesta más contundente a esta cuestión sea concretar una cooperación consolidada regional —no encontrada ni en la década de los '80, ni todavía en la de los '90. Sin lugar a dudas, esa es la gran tarea de los dirigentes argentinos y latinoamericanos en la década de los '90. Por ese camino resultará más factible; tanto para concertar con cierto éxito el paso de la unilateralidad a la multilateralidad de la doctrina Monroe, como también, discutir las influencias que hipotéticamente podrían tratar de ejercer otros centros del poder económico mundial ya en reemplazo de los Estados Unidos, ya en forma simultánea con éste.

De lo contrario, la diplomacia argentina y también la diplomacia latinoamericana habrán cambiado algunas cuestiones, pero seguirá en otras, por el camino del principismo, de la retórica, de la formalidad. No todo depende de la declinación del poder de los Estados Unidos, o de la ganancia que se puede obtener ante ciertas políticas unilaterales que se realicen ante los centros de mayor poder mundial. La cuestión principal, quizá con rédito en el mediano y largo plazo, está en el incremento del poder real propio, que se componen de los propios recursos y los que eventualmente aporten los aliados. Para ello es necesario aceptar tener un proyecto conjunto con esos aliados para fomentar conjuntamente el desarrollo mutuo; y también, tener una percepción similar de los asuntos mundiales para brindar una respuesta común a las tareas internacionales.

Notas

¹ Connell-Smith, Gordon: *Los Estados Unidos y la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pág. 273.

² *Ibidem*, pág. 229.

³ Organización de los Estados Americanos, "Anuario Jurídico Interamericano 1982" (Secretaría General, Washington D.C.). "Resoluciones y documentos de la Vigésima Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, Anexo 'B': I. Grave situación planteada en el Atlántico Sur", pág. 592 y 593. Cfr. Puig, Juan

Carlos: *Malvinas y régimen internacional*, Depalma, Buenos Aires, 1983; Connell-Smith, Gordon: "The OAS and Falklands conflict", en the *World Today*, Londres, setiembre 1982, vol. 32, n° 9, pág. 344.

⁴ Estos documentos pueden consultarse en CEPAL, *Recopilación de documentos básicos de la CECLA*, vol. I, 14 de agosto de 1972, págs. 114 y 130.

⁵ Dallanegra, Luis y Figari, Guillermo: "El sistema económico latinoamericano", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, enero-abril 1976, n° 5, pág. 76.

⁶ Frohmann, Alicia: "Actores privados y estatales en la relación Argentina-Estados Unidos", en *Cuadernos de política exterior*, Rosario, setiembre 1989, pág. 46.

⁷ Hoffmann, Stanley, *Orden mundial o primacía*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, págs. 150 y sigs.

⁸ Figari, Guillermo Miguel: "Las constantes de la política exterior argentina", relato presentado en el X Congreso de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Buenos Aires, 9 al 11 de noviembre de 1989.

⁹ Sobre esta cuestión consultar a Escudé, Carlos: *La declinación argentina*, Belgrano, Buenos Aires, 1983.

¹⁰ Hilton, Stanley: "The Washington-Rio Axis during World War II", en *Hispanic America Historical Review*, mayo 1977, en *ibidem*, págs. 384 y 385.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Camilion, Oscar: "La evaluación argentina en la agenda política bilateral", en Hirst, Mónica (comp): *Argentina-Brasil, el largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires, 1988, pág. 156.

¹³ *Ibidem*, pág. 156.

¹⁴ Sobre esta cuestión se puede consultar a Milenky, Edward: *Argentina's Foreign Policies*, Colorado, Westview Press Boulder, 1980, pág. 250. Cfr. Conferencias Internacionales: *Recopilación de Tratados y otros documentos. Segundo suplemento 1945-1952*, Washington, Unión Panamericana, 1956.

¹⁵ Connell-Smith, Gordon: *Los Estados Unidos...*, op. cit., pág. 224.

¹⁶ Levinson, Jeromy y de Onis, Juan: *La alianza extraviada*, Fondo de Cultura Económica, México 1972, pág. 285.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 303.

¹⁸ Conil Paz, Alberto; Ferrari, Gustavo: *Política exterior argentina, 1930-1962*, Círculo Militar, Buenos Aires, págs. 192 y 193.

¹⁹ *Ibidem*, pág. 208. Cfr. Figari, Guillermo Miguel: *Principales factores de la política exterior argentina (1916-1983)*, informe presentado al CONICET, bienio 1986-1988.

²⁰ Lanús, Juan Archibaldo: *De Chapultepec al Beagle*, Emecé, Buenos Aires, 1984, págs. 239 y sigs. Cfr. Whitaker, Arthur: *Argentina*, Prentice Hall, New Jersey, 1964, pág. 164. *Octava Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores, OEA/SER F/1118, Actas y Documentos*, Unión Panamericana, Washington, 1963, pág. 243.

²¹ Frondizi, Arturo. *La política exterior argentina*, Transición, Buenos Aires, 1963, 2ª edición, pág. 185.

²² *Ibídem*, págs. 83 y 84.

²³ Zavala Ortiz, Miguel Angel: "Política exterior argentina en el período comprendido entre el 12 de octubre de 1963 y el 27 de junio de 1966", en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, mayo-agosto 1976, n^o 5, pág. 11.

²⁴ Lanús, Juan Archibaldo: *op. cit.*, pág. 213.

²⁵ "Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto", años 1966-1971, pág. 4.

²⁶ Cfr. "Las imágenes del pasado", en *Clarín*, Buenos Aires, 27 de junio de 1990.

²⁷ Yeves, Enrique: *La contra de una guerra sucia*, Ediciones B, Barcelona, 1990.

²⁸ Moneta, Carlos J.: "La política exterior del peronismo: 1973-1976", en *Foro Internacional*, México, octubre-diciembre 1979, n^o 78; pág. 245. Cfr. "Pedido argentino en la OEA sobre Cuba", en *La Nación*, 20 de junio de 1976.

²⁹ "Habló en Caracas el general Carcagno", en *La Nación*, Buenos Aires, 6 de setiembre de 1973.

³⁰ Milenky, Edward: *op. cit.*, pág. 123.

³¹ Grabendorff, Wolf: "¿De país aislado a país preferido? Las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos: 1976-1981", en Waldmann, Peter y Garzón Valdez, Ernesto: *El poder militar en la Argentina 1976-1981*, Galerna, Buenos Aires, 1983, pág. 160.

³² Figari, Guillermo Miguel: "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista", en *Mundo Nuevo*, Caracas, julio-diciembre 1985, nros. 29/30, pág. 25.

³³ Frohmann, Alicia, *op. cit.*, pág. 30.

³⁴ *Ibídem*, pág. 40.

³⁵ *Ibídem*, pág. 47.

³⁶ "Las opiniones secretas que causaron polémicas", en *Clarín*, Buenos Aires, 9 de setiembre de 1990.

³⁷ "Un contraste inevitable", en *Clarín*, Buenos Aires, 24 de junio de 1990.

³⁸ Cardoso, Oscar Raúl: "Los siete puntos", en *Clarín*, Buenos Aires, 27 de junio de 1990.

VI LINEAMIENTOS PARA LA REALIZACION DE UNA COOPERACION POSIBLE

6.1. Las bases de la cooperación argentino-latinoamericana

La última parte de este trabajo puede comenzar por requerir si en la América Latina, más precisamente en el Cono Sur, es posible alcanzar algún tipo de cooperación aceptable entre los países de la región. Esa cooperación, para ser eficiente, tiene que cumplir una serie de requisitos. Por un lado, debe constituir un juego de suma variable, donde las pérdidas y ganancias sean compartidas por todos los participantes. Al mismo tiempo que la relación costo-beneficio para todos los países constituya, con el paso del tiempo, una mejoría generalizada en los diversos niveles con respecto al pasado. Por el otro lado, tendrá que motorizar el crecimiento de cada uno de las unidades políticas; como también coordinar acciones conjuntas ante los otros actores internacionales.

Tradicionalmente, se ha pensado que la concreción de la cooperación latinoamericana, puede realizarse mediante la utilización de modelos que generalmente se han desarrollado en la Europa Occidental. Particularmente, esto puede verificarse, si observamos los avances de la integración europea —de carácter interdependiente— desde la década de los '50 y los esfuerzos latinoamericanos, en el mismo sentido, desde la década de los '60.

Pero he aquí que conviene requerirse en qué medida la Europa de los '50 tiene características similares a la América Latina de los '60 a nuestros días.

Como punto de partida, pueden observarse ciertas homogeneidades europeas en contraste con ciertas heterogeneidades latinoamericanas. Pero aún más, todo proce-

so de integración de carácter interdependiente, requiere la existencia de una autoridad supranacional, que se refleja en la creación de una organización internacional. Ahora bien, como sostiene Bhehali, las organizaciones internacionales para no resultar disfuncionales, basan su accionar en la homogeneidad de sus Estados miembros.¹

Las homogeneidades en Europa se dieron, principalmente, en la existencia común de una filosofía liberal, y en similares capacidades socio-económicas. Estas similitudes se reflejan, como observa Hass, en los sentimientos y expectativas que experimentaban los principales grupos dirigentes; alcanzaba también al proceso burocrático en la adopción de decisiones gubernamentales, llevadas a cabo por los distintos Estados; en fin, trataban de resguardar una manera de vida ya existente.²

Asimismo, el proceso de integración europeo se diferencia del proceso de integración latinoamericano por la inexistencia de equivalencia en la relación objetivo-recursos, ya sean estos últimos cualitativos o cuantitativos. Al respecto, sólo será necesario observar las siguientes cuestiones.

En primer lugar, en Europa, los inicios del proceso de integración se superponían con la superación, en cada nación involucrada, de una muy específica tarea material: la reconstrucción de la base económica de un sistema capitalista avanzado, en el que, sin embargo, las relaciones de producción correspondiente lograron sobrevivir, e incluso mantenerse intactas. En América Latina, el proceso de integración no se inicia y continúa para solucionar un problema similar. Por el contrario, la tarea de la integración latinoamericana, era y sigue siendo el de transformar las relaciones de producción existentes, ya que ellos se erigen en el obstáculo más importante para el desarrollo de la sociedad y, en última instancia, para los avances del propio progreso de la integración. Esta tarea es incomparablemente más difícil que la emprendida en Europa con la ayuda del Plan Marshall.³

En segundo lugar, la unificación regional era en Europa una tendencia conservadora que trataba de innovar para conservar algo ya existente.⁴ En la Argentina, y en América Latina, era la expresión del reformismo, incluido el populismo, y manifestaba una oposición, una pretensión de cam-

bio, con respecto a los dirigentes que sostenían la tendencia conservadora de mantener el *statu quo*. Ello explica las tendencias integracionistas y anti-integracionistas en que se debatió la América Latina, por más de treinta años después de la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, en Europa ha prevalecido el concepto de "interés regional" sobre el de "interés nacional".

En tercer lugar, la integración europea era un vehículo destinado a acentuar la autonomía que ésta ya gozaba, mientras que la integración latinoamericana suponía el remedio para terminar con una situación de dependencia política, económica, tecnológica e incluso cultural. La libertad de acción que contaba Europa no era la misma que las presiones y tensiones que deben soportar los procesos de cooperación latinoamericanas.

Probablemente, el modelo integrativo europeo puede ser óptimo para sociedades consideradas desarrolladas. Los países subdesarrollados, deberán probablemente realizar un esfuerzo mayor para alcanzar en una primera etapa una la cooperación latinoamericana quizás deba proponerse como objetivo alcanzar el piso que tenía Europa en la década de los '50, que en cualquiera de sus expresiones, equivalía a una búsqueda para consolidar o reconstruir un desarrollo que ya había alcanzado. De ser logrado ese objetivo, en una segunda etapa se buscará la concreción de una integración interdependiente mediante la realización de Zonas de Libre Comercio, Uniones Aduaneras, Mercados Comunes. Probablemente, por ahora la América Latina no posea los recursos suficientes —cualitativos y cuantitativos— para lanzarse a lograr de un solo salto semejante tarea. Tal vez, lo más aconsejable pueda ser realizar un proceso gradual, de objetivos escalonados, que vaya avanzando a medida que se superen las dificultades. De esta manera, posiblemente, se podrá ir consolidando objetivos parciales que permitirán acrecentar la confianza y continuidad de una cooperación, que todavía no ha sido lo suficientemente exitosa. Probablemente, las frustraciones de la cooperación latinoamericana sea consecuente de la impaciencia de algunos y de la desesperanzas de otros.

En este sentido, América Latina deberá superar los

diversos dualismos, que como afirma Jaguaribe, padecen sus distintos Estados miembros para constituir comunidades plenamente integradas; y también el fuerte arraigo del nacionalismo. Asimismo, deberán resolverse pacíficamente las situaciones conflictivas de país en país, las disparidades de una economía en relación con las otras; y en fin, tratar de buscar y encontrar un consenso en cuanto a la fijación del logro de ciertos objetivos comunes que facilite el desarrollo mutuo y las políticas a llevar a cabo con respecto a los otros actores internacionales.

En lo relacionado con la cooperación intrarregional propiamente dicha, consideramos que tiene que ser una concepción integral. Esta concepción deberá comprender un estrechamiento de lazos que no implique sólo el terreno económico, como ocurría en el pasado. Por el contrario, tiene que ser mucho más amplia, y necesariamente deberá comprender aspectos políticos, sociales, culturales; como también los ámbitos científico-tecnológicos y de las comunicaciones. La cooperación no puede ser exitosa y quizá duradera si sólo se da prioridad a una razón de interés. También se debe fomentar la idea de compartir solidariamente un objetivo común, que tramitado solitariamente ha demostrado que no ha podido compensar los esfuerzos realizados.

En otras palabras, para que el intercambio económico, científico-tecnológico, la construcción de medios de comunicación, la viabilidad de la coordinación y concertación de políticas resulten beneficiosos para los intereses de todos los participantes primero habrá que terminar con la discordia. Este es un aspecto, por el que ha incursionado la América Latina, y con ella la Argentina, en la última década. Sin embargo, entendemos que aún es necesario incrementar este esfuerzo sustancialmente.

Pero también, deberá contentarse con la instauración de mecanismos más informales y flexibles que no impliquen la concreción de una organización internacional orgánicamente estructurada. En este sentido, Juan Carlos Puig ha desarrollado la idea de llevar a cabo múltiples alianzas estratégicas o integración solidaria, como alternativa de la integración interdependiente.⁵

6.2. La integración solidaria

Nosotros entendemos por integración solidaria, aquellas alianzas estratégicas que realizan múltiples acciones políticas de carácter sectorial, mediante la concreción de acuerdos bilaterales o multilaterales, tendiente a promover y acrecentar políticas de cooperación entre los países latinoamericanos, de distinta naturaleza, relacionadas con los ámbitos político, cultural, socio-económico, científico-tecnológico, de las comunicaciones y otros afines.⁶ De lo que se trata, como dice Tomassini, es de dar respuesta operativa a las cambiantes circunstancias que enfrentan los países latinoamericanos.⁷

En este contexto, existen acciones que ya se han iniciado, fundamentalmente económicas. Por un lado, será necesario incrementarlos. Por otro lado, habrá que protegerlas mediante el fomento de otras alianzas cooperativas tendientes a robustecer el concepto de solidaridad e identidad regional.

En el primer caso, será conveniente intensificar las políticas ya practicadas destinadas a una mejor utilización de los recursos materiales. En este aspecto, la cooperación económico-social, en sus diversas facetas, deberá cuajar en realizaciones eficientes, mediante acuerdos que posteriormente se lleven a cabo en campos relacionados con el intercambio comercial, complementación industrial, creación de empresas binacionales, obras de infraestructuras, aprovechamientos de riquezas naturales compartidas entre países fronterizos, etcétera.

En el segundo caso, se tratará de proteger esa mejor utilización de los recursos materiales con la introducción o incrementación de una práctica efectiva de la solidaridad latinoamericana, que tiene que dar como resultado de la cooperación un beneficio cierto para todos los participantes. Esta práctica en la América Latina, no ha traspuesto los umbrales de la enunciación. En este sentido, habrá que incrementar acciones en el campo político, cultural, científico-tecnológico y en el ámbito de las comunicaciones.

6.2.1. *Las alianzas políticas*

6.2.1.1. *Concertación y coordinación de políticas.* En este aspecto se deberá pasar del nivel retórico —tanto en el Grupo de los 8, como en el SELA— al nivel de las concreciones. Para ello, será necesario que la solidaridad signifique una actitud consecuente de los países participantes con los objetivos propuestos, más allá de los intereses circunstanciales, que pueden llevar, a tal o cual país, a realizar una política unilateral de crecimiento o a realizar gestiones apartadas de un consenso regional ante terceros actores internacionales, perjudicando así la eficacia de una acción concertada, que para ser exitosa debe ser continua.

6.2.1.2. *Promoción de la solución pacífica de conflictos entre los países de la región.* América Latina ha sido y es escenario de muchos conflictos entre sus países miembros que atentan contra la cooperación que estamos proponiendo. Por ello, sería interesante crear algún mecanismo auténticamente latinoamericano que arbitre los medios para reducir la discordia, el conflicto, con el objeto de posibilitar una cooperación integral, que resulte real y efectiva.

6.2.2. *Alianzas en el terreno cultural.* Así como en el plano interno es necesario seguir forjando una identidad nacional destinada a terminar con el dualismo, también será necesario fomentar y concientizar sobre la necesidad de robustecer la identidad latinoamericana, partiendo de una base cultural cimentada en los elementos propios y distintivos de la existencia de todo pueblo.⁶ En este sentido, se pueden crear alianzas para intensificar y apoyar a la creación cultural en sus diversos orígenes, intercambios para preservar y acrecentar el patrimonio cultural común; crear como lo ha hecho la Organización de Estados Africanos el Fondo Cultural Latinoamericano (regionalización cultural). En este marco se pueden forjar alianzas que intensifiquen el intercambio de profesores y estudiantes, que fomente el turismo de la región, el intercambio de material bibliográfico, programas de televisión, intercambios de programas educacionales, y toda otra acción que permita un mayor intercambio y conocimiento entre los

pueblos de la región que genere la suficiente confianza para facilitar la acción cooperativa.

6.2.3. *Alianza para el campo científico-tecnológico.* En este aspecto habrá que hacer una mención especial a la profunda brecha existente entre el Norte y el Sur en el campo científico-tecnológico. Como dice Manfred Wilhelmy, una proporción abrumadora de los recursos dedicados a esta área se concentra en el Norte. Los países industrializados de Occidente realizan el 98% de los gastos de investigación y desarrollo. Los países del Sur, solamente el 2%. Su participación en las nuevas patentes es, obviamente, en extremo pequeña. Parece necesario advertir, sostiene este autor, que en el mundo contemporáneo, la ciencia y las aplicaciones tecnológicas constituyen elementos centrales del desarrollo económico y, en último término, de la capacidad de los actores internacionales para fundar y ejercer poder político.⁹ Pero además, hay que tener en cuenta que la dependencia de tecnología de los centros desarrollados tienen grandes inconvenientes. Pues algunos de estas tecnologías es propiedad privada de grandes empresas. En otros, las tecnologías del mundo desarrollado es inadecuada, tanto porque produce bienes suntuarios, como porque hace uso intensivo de recursos que son escasos en los países menos desarrollados. Es decir, la tecnología de los países desarrollados está vinculada a sus propias necesidades y no guarda relación con las necesidades y con los factores disponibles en los países en desarrollo.¹⁰

Con lo dicho, queda sobreentendido que la capacidad tecnológica de los países subdesarrollados es insuficiente y desequilibrada y por ello no permite responder eficientemente a las demandas que se les plantea.

Por ello, es necesario diseñar una política de desarrollo científico-tecnológico nacional que supere las limitaciones actuales, para ello debe ser suficientemente equilibrada y diversificada para responder adecuadamente a la demanda del país. Es decir, que responda, como dice Bosch, a los objetivos nacionales;¹¹ como así también, para canalizar a partir de un nivel mínimo el avance tecnológico internacional. En resumen, se deben realizar dos tipos de actividades.

Por un lado, dado el avance tecnológico mundial, será necesario aceptar aquella tecnología que la capacidad científico-tecnológica del país no pueda producir. Por el otro lado, habrá que alentar el desarrollo de una tecnología nacional que realice instrumentos óptimos para el crecimiento de la Nación.

Por supuesto, que toda esta acción nacional deberá ser completada con una red de tratados bilaterales, formando alianzas con los países de la región con el objeto de concertar una política común para recepcionar la tecnología extranjera. Como asimismo, intercambiar experiencias y desarrollar experiencias conjuntas que acrecienten significativamente el acervo común.

Estos esfuerzos nacionales y regionales en el campo de la ciencia y la tecnología pueden lograr, como dice Lavados, la adopción de estilos de desarrollo más adecuados a las características y necesidades de los países latinoamericanos, hecho que redundaría en mejorar la participación e inversión regional en el sistema internacional.¹² Como vemos, la cooperación científica y tecnológica es un complemento de la cooperación económica y social. Pero es un complemento demasiado importante, pues Paul Sosentun-Rodan, ha señalado que la tecnología en los países desarrollados ha influido en un sesenta a ochenta por ciento en sus tasas de crecimiento, quedando solamente veinte a cuarenta por ciento para los factores del capital y del trabajo.¹³

6.2.4. Alianzas en materia de comunicaciones. En este rubro habrá que mejorar la infraestructura de la red de comunicaciones regionales. Construir hidrovías en las cuencas fluviales, como también la red caminera. Pero también, se deberán concretar alianzas tendientes a disminuir el costo de los "invisibles" en el comercio extrarregional.

En definitiva, la tarea que proponemos es ardua y tal vez los resultados no sean tan exitosos como se esperaba. Por un lado, habrá que realizar múltiples acciones de cooperación, la mayoría de las veces mediante alianzas de carácter bilateral, de gobierno a gobierno. No va a existir un único foro donde los gobiernos centralicen el análisis y la concreción de una cooperación global. La experiencia nos de-

muestra que esa cooperación no es adecuada para la América Latina, no sólo por la heterogeneidad de la región, que remarcamos a lo largo de todo este análisis, sino también por la diferente trascendencia, como dice Barros Charlin, que les otorgan los sucesivos gobiernos que se dan en la región al proceso integrativo.¹⁴

Pero además, debemos tener presente que a medida que disminuye la importancia relativa en la jerarquía del sistema internacional, aumenta en forma proporcional el peso de las tareas a desarrollar, según los dictados de la misma estructura del mundo. Por otra parte, los resultados para promover nuestros propios objetivos resultan mucho menos beneficiosos.

Como decía Juan Carlos Puig, la dificultad de los países latinoamericanos radica en la magnitud de la deuda, la retracción del crédito externo y la política proteccionista de los Estados desarrollados.

Asimismo, hay que considerar que en la América Latina está todo por hacerse. Hay que ganar la autonomía, superar el subdesarrollo, crecer políticamente, acrecentar la identidad nacional —en los distintos países de la región— y también fomentar la identidad regional. Asimismo, hay que equiparar las diversidades económicas, en cada país, y luego compatibilizar las diferencias de uno con respecto al otro; como también se deberá nivelar las diferencias existentes de sector en sector, probablemente mediante la celebración de acuerdos equitativos que disimulen o disminuyan las heterogeneidades reales existentes.

De ahí, que entre los problemas individuales de cada Estado, los problemas de la región en general y los obstáculos que presentan las tareas internacionales, no son muchas las posibilidades de realizar grandes acciones políticas de cooperación y mucho menos que éstas sean exitosas.

Pero más allá de las dificultades, si observamos el nivel de cooperación en la década de los cincuenta y la de nuestros días, podemos concluir que existió un avance significativo, tanto en el terreno cualitativo y también en el terreno cuantitativo. Por ello, creemos, que la cooperación es posible, y mucho más si el proyecto está en relación con las posibilidades y los reales recursos latinoamericanos.

En este sentido, nuestras previsiones para llevar adelante la integración regional, trata también de protegerla de cualquier acechanza. En este sentido, se edifican alianzas de base política y cultural para defender a la integración socio-económico, científica-tecnológica y de las vías de comunicación, tratando de disminuir el peso de las causas que la pueden hacer zozobrar: la dependencia externa, los conflictos intrarregionales y la débil voluntad integrativa por la escasa identidad regional, y también nacional, en cada uno de los países de la región. Como asimismo la cuestión de las heterogeneidades.

Notas

¹ Gheballi, Víctor-Ives: *La crise du système des Nations Unies*, La Documentation Française, París, 1988, pág. 16.

² Hass, Ernst B.: *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL, Buenos Aires, 1966, págs 8 y sigs.

³ Behar, Jaime: "Una interpretación crítica de la integración latinoamericana", en *Revista Comercio Exterior*, México, mayo 1980, pág. 429.

⁴ Hass, Ernst B.: *op. cit.*, pág. 16.

⁵ Puig, Juan Carlos: "Integración latinoamericana y régimen internacional", *Universidad Simón Bolívar*, Caracas, 1987, pág. 3. Cfr. Puig, Juan Carlos. *Malvinas y régimen internacional*, Depalma, Buenos Aires, 1983, págs 230 y 231.

⁶ Figari, Guillermo Miguel: "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista", en *Mundo Nuevo*, Caracas, julio-diciembre 1985, nros. 29/30, pág. 25.

⁷ Tomassini, Luciano: "Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires, abril 1977, n° 12, pág. 23.

⁸ Herrera, Felipe: "Cultura, integración y cooperación regional", en CINDA y IAEAL, *Manual de Integración Latinoamericana*, Caracas, 1987, pág. 342.

⁹ Wilhelmy, Manfred: *Política internacional. Enfoque y realidades*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, págs. 320 y 321.

¹⁰ Lavados, Iván: "La cooperación internacional en América Latina", en CINDA y IAEAL, *op. cit.*, pág. 367.

¹¹ Bosch, Horacio: "La ciencia y la tecnología", en Universidad de Belgrano, *La Argentina posible*, Buenos Aires, 1976, pág. 85.

¹² Lavados, Iván: *op. cit.*, pág. 308.

¹³ Cit. por *ibídem*, pág. 366.

¹⁴ Barros Charlin, Raymundo: "Perfil del regionalismo latinoamericano", en *ibídem*, pág. 39.

INDICE

Introducción	7
I. Los condicionantes de las relaciones argentino-latinoamericanas	12
II. La evolución histórica de las relaciones argentino-latinoamericana	32
III. Las relaciones bilaterales	45
IV. Argentina y la cooperación multilateral	70
V. Argentina, la no-intervención y el sistema interamericano	93
VI. Lineamientos para la realización de una cooperación posible	119



₳ 42.000.-

Guillermo Miguel Figari, investigador en ciencias sociales, explica en este libro como desde hace años la situación internacional ha ido recortando cada vez más la capacidad de acción de los países latinoamericanos, con los profundos cambios tecnológicos, la situación de interdependencia creciente y la preponderancia de los problemas económicos.

La década de los 80 inició para la Argentina la toma de conciencia de su pertenencia a la región conformada por América Latina, no sólo geográficamente, sino también, política, social, económica y culturalmente. En consecuencia, se halla en plena búsqueda de su identidad nacional y regional, con el agregado de la necesidad de lograr su propia viabilidad interna, la satisfactoria explotación de sus recursos naturales, la integración con los países vecinos y el logro de objetivos compartidos.

La decisión de Estados Unidos de hegemonizar las cuestiones continentales a través de la propia "Iniciativa para las Américas", abre un interrogante sobre la actitud de los gobiernos latinoamericanos entre los objetivos conjuntos o los intereses individuales. Figari plantea esos y otros problemas: la dificultad de la deuda externa, la retracción del crédito internacional y la política proteccionista de los países desarrollados.

Volumen simple



Centro Editor de América Latina

