

III. LOS PAÍSES DEL CONO SUR Y UN LARGO CAMINO HACIA LA INTEGRACIÓN. LAS RELACIONES CON EUROPA

B. Carolina Crisorio
Norberto Aguirre¹

1. Las economías primario exportadoras entre Europa Estados Unidos

Desde la *belle époque* a la crisis del treinta (1900-1930)

Al analizar las posibilidades de integración entre los países latinoamericanos y caribeños en el siglo XX, encontramos el fuerte influjo que ejercieron las potencias extrarregionales. Un estudio pormenorizado de toda la región requiere mayores recursos y tiempo, por lo cual, hemos decidido centrarnos en el estudio de los países del Cono Sur, principalmente Argentina y Brasil.

Sin duda, a comienzos de esa centuria, los vínculos de América Latina y el Caribe con Europa tendieron a debilitarse, aunque la magnitud de estos cambios no fue la misma para todos los países del área, y en alguno de ellos, como la Argentina, la

¹ Argentinos, docentes e investigadores del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

presencia europea y, en particular, la británica siguió siendo preponderante hasta los años cuarenta. Por ello, si bien en parte importante los vínculos económicos latinoamericanos se establecieron de manera creciente con Estados Unidos², esto no se tradujo en un rápido eclipse de la influencia europea.

Recordemos que, luego de la crisis de 1873, la presencia de las principales potencias del viejo continente se había acentuado, en especial la de Gran Bretaña.³ De este modo Francia y Alemania, -que se enfrentaban entre sí- competían con Estados Unidos y la rubia Albión por lograr la supremacía económica y política. En ese sentido, el principal destino para las exportaciones agropecuarias argentinas se dirigía al mercado británico, equivaliendo la carne el 76 % del total, -99% de la cual era enfriada-, y el trigo el 34%. A su vez, las carnes argentinas cubrían el 40 % del consumo interno de ese país. Asimismo, aproximadamente un 35% de todas las ventas externas argentinas se orientaban hacia el Reino Unido al comenzar la década de mil novecientos treinta.

En cambio, el mercado estadounidense sólo absorbía el 8% del total siendo superado incluso por Bélgica. La causa de la debilidad de estos vínculos se explica por la escasa complementariedad entre las economías de Argentina y EE.UU. -ambas exportadoras de productos primarios- y los fuertes intereses económicos y político estratégicos británicos que trataban de mantener su hegemonía en este país latinoamericano.

El predominio británico en las inversiones constituyó otro de los ejes de las particulares relaciones de complementariedad asimétrica que el imperio mantuvo con el país rioplatense. Al contrario de lo sucedido en el caso canadiense, en donde las inversiones indirectas superaban a las directas, en Argentina

² Tal el caso de la explotación del banano en Centroamérica, y del azúcar en Cuba y Puerto Rico.

³ Por ejemplo, la Argentina seguía colocando sus carnes en el mercado británico, y el maíz, aún exento de medidas proteccionistas entraba al mercado europeo. Algo semejante ocurre con el petróleo venezolano que, de no tener ninguna inserción en el mercado internacional en 1913, pasa a representar el 10% de la producción mundial hacia 1928.

estas últimas fueron más importantes y se destinaron a los ferrocarriles, los frigoríficos, los servicios públicos y el sector financiero.⁴ Esto favoreció a su vez el incremento del intercambio comercial, puesto que las compañías británicas se surtían de productos manufacturados en su propio país y dominaban parte del engranaje exportador. Como señala Mario Rapoport, las compañías ferroviarias "eran una fuente principal de demanda de ciertos productos británicos (maquinarias y material ferroviario y el carbón, utilizado como combustible) que llegaron a representar la cuarta parte del total de las importaciones provenientes del Reino Unido entre 1920 y 1930"⁵

Hacia 1913, las inversiones del Reino Unido en Argentina alcanzaban el 35,8% de todas las inversiones en América Latina y esta cifra se incrementó hacia 1939 al alcanzar un 38% del total. En 1900 las inversiones británicas equivalían aproximadamente al 80% del total de IED registrada en la Argentina y si bien, luego de la Gran Guerra y la aparición de los capitales estadounidenses, tendió a disminuir, en 1940 aún se situaba a la cabeza con un 36,4% del total seguida por Europa Occidental con un 24,4% y por los Estados Unidos con un 17%. A pesar de que este país logró desplazar los intereses británicos en el control de los frigoríficos hacia la década de 1920 de manera definitiva, no tuvo el mismo éxito en los otros sectores, particularmente en el ferroviario. Al mismo tiempo, la participación del capital británico en préstamos al gobierno argentino y la compra de parte importante de sus títulos públicos no hicieron más que reforzar esta relación.

Todo esto demuestra cómo los lazos con Gran Bretaña y Europa Occidental siguieron siendo dominantes en Argentina hasta la Segunda Guerra Mundial más allá de la aparición de los

⁴ Mario Rapoport: "La inserción internacional de Argentina y Canadá: un análisis histórico comparado". En Mario Rapoport (Ed): *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

⁵ Mario Rapoport: *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas. 1940-1945*. Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1980.

Estados Unidos como potencia mundial, lo que marcó una diferencia importante con la mayor parte de los países latinoamericanos en los cuales Washington tuvo un papel dominante desde los albores del siglo XX. En ese sentido, recién en los años veinte la potencia hegemónica continental se convirtió en el segundo proveedor de Argentina tras Gran Bretaña⁶, mientras que sus inversiones crecieron del 1,2% en 1913 al 16,5% en 1931, sin conseguir desplazar a los británicos.

Tal como señalan Fodor y O'Connell, uno de los factores principales que explican la debilidad de la posición estadounidense en este caso particular se debió a "la imposibilidad de poner bajo su esfera de influencia a ningún grupo social significativo [...]. Ello derivaba principalmente de los altos gravámenes a la importación de carne y otros productos agropecuarios, a lo cual, en el caso de la carne refrigerada, se añadió el embargo. Más aún, el proteccionismo agrícola (argentino) no sólo disminuyó sino que agravó con el empeoramiento de la posición de sus agricultores debido a los efectos de la Depresión".⁷

Los británicos, que sentían amenazados sus intereses en Argentina por el avance estadounidense en la década de 1920, no dejaron pasar la ocasión. El ministro Sir Malcom Robertson en una reunión de la Cámara Británica de Comercio, invocando la persistencia de una balanza comercial desfavorable para su país sostuvo: "Cómprennos a nosotros que podemos comprarles".⁸ Esta frase inspiró poco después la consigna levantada por la Sociedad Rural Argentina, -entidad que representaba a los ganaderos más poderosos de la Argentina-, cuando en 1927 impulsó el slogan "comprar a quien nos compra" como respuesta a la orden 297 del *United States Bureau of Animal Industry* promulgada en Norteamérica en septiembre de 1926 y que

⁶ En 1925 los EE.UU. se habían convertido en el principal abastecedor de la Argentina, pero con la crisis de 1929/30 perdió esta posición en manos de los intereses británicos.

⁷ Jorge Fodor y Arturo O'Connell: "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX". En: *Desarrollo Económico* N° 49, Buenos Aires, Abril-Junio, 1973.

⁸ *Ibid.*, p. 36.

prohibía la entrada de carne fresca o refrigerada proveniente de regiones afectadas por la aftosa.

Dos años después se firmó el Convenio de Créditos Recíprocos entre Gran Bretaña y Argentina, conocido como Tratado D'Abernon, que si bien no obtuvo la aprobación del parlamento argentino por la interrupción del proceso democrático en septiembre de 1930, puede considerarse una muestra representativa de las estrechas relaciones entre estos dos países, transformándose en un antecedente muy importante del Tratado Roca-Runciman de 1933.

Por este acuerdo, Argentina se comprometía a comprar material ferroviario británico para los ferrocarriles que estaban en manos del Estado, aunque los mismos podían adquirirse a mejor precio y calidad en los Estados Unidos. Por su parte, el Reino Unido debía comprar productos argentinos por un volumen menor a los intercambios ya existentes. En otras palabras, Argentina no obtenía ningún beneficio adicional. Paralelamente, se firmaron otros dos convenios uno de los cuales entregaba a los productores británicos una orden para fabricar rieles para los ferrocarriles del Estado argentino, para lo cual se canceló una licitación prevista para la ocasión. El otro convenio otorgaba un tratamiento preferencial a las empresas británicas en el área de las obras públicas.

La réplica estadounidense no se hizo esperar. En el informe del cónsul general George Messersmith se señalaba que "los líderes de este gobierno son tan decididamente contrarios a todo lo que sea norteamericano y [...] este sentimiento y resentimiento es tan profundo que están dispuestos a entrar en acuerdos que aparentemente no representan ventaja alguna para su país - en realidad que pueden significar una definida desventaja- con tal de hacer un gesto contra los Estados Unidos".⁹

El embajador británico en la Argentina, por el contrario, afirmó que el convenio era "un regalo de ocho a nueve millones de

⁹ Informe N° 120, 19/9/1929, NA, DS, 635.4117/58, citado por Jorge Fodor y Arturo O'Connell, *loc. cit.*

libras esterlinas para nuestras industrias (las británicas) sin ventaja aparente alguna para la Argentina".¹⁰ Estos acuerdos pueden interpretarse también como una muestra de la imposibilidad del Reino Unido para competir en un mercado libre ante lo cual se resguardaba con una política de convenios bilaterales económicos y financieros con una serie de naciones como Argentina. Por otro lado, a la par que expresaban la fuerte articulación de los sectores económicos y políticos dominantes en Argentina con los intereses británicos y de otros países de Europa Occidental, ponían de manifiesto, al mismo tiempo, la imposibilidad de establecer vínculos fructíferos con Estados Unidos.

Brasil que, a diferencia de lo ocurrido en Argentina, había mantenido desde temprano una relación más estrecha con Gran Bretaña fue reacomodando sus vínculos políticos a medida de que el mercado estadounidense fue cobrando relevancia para sus principales producciones: café y caucho. En 1870 enviaba el 75% de su producción cafetalera a los EE.UU. y ésta representaba el 55,6% de todas las exportaciones brasileñas. A fines del siglo XIX las mismas equivalían ya al 64,5 % del total.

Como consecuencia de esta creciente relación asimétrica, tal como señala Moniz Bandeira, Brasil, "dependiente de las exportaciones del café, adhirió al panamericanismo, apoyó la Doctrina Monroe y se alineó con los EE.UU., marchando, a partir de 1915, al compás de Washington, conforme a las directivas del canciller Lauro Müller"¹¹, a diferencia de Argentina que, según el mismo autor, "imprimió a su política exterior un carácter universalista, más próximo a Europa, y al lema América para los americanos contrapuso el de América para la humanidad"¹².

De todos modos, hasta la Primera Guerra Mundial el papel de Gran Bretaña siguió teniendo relevancia en Brasil al

mantenerse como su principal prestamista, lugar que perdería en forma definitiva al finalizar la contienda.

Por lo expuesto, es fácil comprobar cómo los vínculos establecidos en el plano económico y políticos con las grandes potencias extrarregionales, impidieron la puesta en marcha de un proceso integrador efectivo entre Brasil y Argentina. Por ello, la firma de los Pactos de Mayo, en 1902, y del Tratado ABC (Argentina, Brasil y Chile), en 1915, son algunos de los ejemplos de estos acercamientos que no pudieron prosperar, aunque pueden ser considerados importantes antecedentes del actual proceso de integración del Cono Sur.

La comunidad de intereses de los actores dominantes brasileños con Estados Unidos, y de sus homólogos argentinos con Gran Bretaña y Europa Occidental, junto con la permanente disputa entre las dos naciones sudamericanas por el ejercicio del liderazgo frente a sus vecinos de América del Sur fueron factores condicionantes de singular peso que impactaron de forma directa sobre los tibios intentos de integración política y económica desarrolladas entre estas dos naciones. De todos modos, es importante señalar que existió cierto grado de complementariedad económica entre ambos países que, como veremos más adelante, permitió entrever un futuro distinto.

Otro país que es interesante analizar en este plano es Chile que mantuvo estrechos lazos con Gran Bretaña. En efecto, esta nación llegó a controlar a partir de 1830 gran parte del comercio exterior chileno. Esto se profundizó en la segunda mitad del siglo XIX, constituyendo el primer Tratado de Amistad y Comercio de 1854 uno de los momentos culminantes de esta relación particular.

La Guerra del Pacífico dejó también lazos estrechos entre las marinas británica y chilena a muy largo plazo, tal como se puso de manifiesto durante la Guerra de Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña en 1982. Al mismo tiempo, se fortalecieron de manera significativa las relaciones económico-financieras y las político-militares entre Gran Bretaña y Chile: los capitales británicos invertidos en el salitre eran solo el 15% del total en

¹⁰ Carta de Robert Lindsay, F.O. 371 A6693/52/2

¹¹ Luiz Alberto Moniz Bandeira: "Política y relaciones internacionales en el Mercosur", en *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Buenos Aires, 1996, N° 11, p. 104.

¹² *Ibid.*

1875 y pasaron en 1890 a representar el 70%. Gran Bretaña llegó a monopolizar la comercialización y el transporte de salitre, base fundamental de los ingresos fiscales chilenos, tal como sucedía en Argentina en las últimas dos décadas del siglo XIX respecto de la carne. La mayor parte de los empréstitos conseguidos por Chile en el exterior hasta el fin de la Primera Guerra Mundial provenían de Londres. Asimismo, las importaciones británicas, entre 1844 y 1898 superaron en valor a las provenientes de Alemania, Francia y los Estados Unidos tomados en conjunto.

Sin embargo, este predominio en la economía y la política chilena comenzó a debilitarse a comienzos de ese siglo, lo cual se manifestó con mayor fuerza durante la Primera Guerra Mundial. Como consecuencia, Estados Unidos en 1915, encontró la ocasión propicia para transformarse en el principal socio comercial de Chile. En 1920 las importaciones procedentes de Estados Unidos equivalían al 54% del total y las inversiones de capitales estadounidenses en la minería del cobre eran responsables de gran parte de esa producción. Este círculo se cerró cuando la dependencia financiera de Chile pasó de Gran Bretaña a Estados Unidos en la década de 1920 y hacia 1930 la deuda externa chilena quedó en manos de entidades estadounidenses.

La hegemonía de Washington sobre los países del Cono Sur no fue uniforme, ni se expresó del mismo modo. Tal como hemos mencionado en el caso argentino la fuerte presencia británica en el ámbito económico y político, y los vínculos con Europa Occidental, obstaculizaron el avance de los intereses estadounidenses, al mismo tiempo que tampoco operaron a favor de una verdadera integración regional. Por su parte, Brasil anudó lazos con Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX, mucho antes que el resto de las naciones de Latinoamérica, manteniendo sin embargo un grado de autonomía relativa en la política exterior sorprendente en determinados momentos del periodo analizado. Finalmente, Chile siguió un patrón más clásico al suplantarse la hegemonía británica por la estadounidense a partir del fin de la Primera Guerra Mundial, favorecida con la apertura del canal de Panamá.

El impacto de la crisis del treinta y la Segunda Guerra Mundial

El cambio de papel de Estados Unidos en la inmediata primera posguerra, pasando de principal deudor a principal acreedor, marcó sin duda la declinación de Gran Bretaña como potencia. Luego, el impacto de la crisis de 1930 puso en cuestión los ejes sobre los que se asentaban las relaciones económicas y políticas internacionales. Como consecuencia de ello, los países más industrializados implementaron políticas proteccionistas, con una clara retracción del comercio y del flujo de capitales, abandonando el patrón oro y reemplazando el sistema multilateral con un rígido bilateralismo.

Sin embargo, los vínculos con los países europeos no desaparecieron durante esa década. ¿Qué factores favorecieron la supervivencia de estos lazos? Los motivos fueron diversos y dependió de cada situación particular.

En Argentina prevaleció la creencia de que aún no se consideraba agotado el modelo primario exportador y de que las bajas en los intercambios eran coyunturales. En Chile, la aparición de nuevos insumos, derivados de la industria química, como los nitratos desarrollados por los alemanes, hundieron para siempre la explotación salitrera. Se hizo primordial, entonces, la reorientación del sector externo, encontrando su alternativa en la producción de cobre.

Por su parte, en el periodo de entreguerras, el caucho brasileño soportó la competencia del Lejano Oriente. Además, el café carioca resultó revaluado, provocando la contracción de la demanda en el mercado internacional, que afectó directamente la obtención de recursos del sector externo. En este sentido, la alternativa encontrada por los productores fue la de cambiar los destinos de la inversión, que fue destinada a la agroindustria, mientras que se dio la aparición de los primeros pequeños talleres metalúrgicos devenidos luego en empresas. Este giro abrió paso a la industria de sustitución de importaciones (ISI) que, como en la

Argentina, ya se había comenzado a manifestar durante la Primera Guerra Mundial, y que, tras la crisis de 1929/30, tuvo una importancia creciente, apoyándose en el mercado interno.

Ante la crisis, Gran Bretaña intentó reforzar los lazos con sus colonias formales e informales (como Argentina), a través de la Conferencia de Ottawa en 1932, mientras Alemania activó sus vínculos principalmente con Brasil y también con Argentina.

¿Qué características tomaron las relaciones económicas con Europa en este periodo?

En primer lugar, si analizamos las cifras, vemos que las importaciones tendieron a disminuir en importancia frente a las estadounidenses. A su vez, el 70 % de las exportaciones latinoamericanas, se dirigían hacia Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Alemania. En otras palabras, Estados Unidos, aprovechando la situación de desventaja en la que entró Europa, continuó fortaleciendo su presencia en la región.

Además, como ya se ha dicho, las relaciones que establecían los países latinoamericanos y caribeños a través de sus economías primario-exportadoras con las potencias extrarregionales -léase Europa Occidental, y los EE.UU.-, no sólo eran asimétricas, y favorables a las grandes potencias, sino que tornaban en verdaderos obstáculos a las posibilidades de una mayor integración económica y por ende, política, de América Latina y el Caribe.

En cuanto a la crisis, sin duda se sintió en todos los países latinoamericanos y caribeños, debido al grado de apertura de sus economías, a la gran caída de los precios de las materias primas en los mercados internacionales y a la contracción de la demanda internacional. Para Bulmer-Thomas, donde más se sintió el impacto fue en Chile y Cuba: "De hecho, las estimaciones del ingreso nacional cubano durante el periodo entre ambas guerras mundiales, muestran una caída de un tercio del ingreso nacional real per cápita entre 1928 y 1932, y en Chile hubo una reducción del PIB real, entre 1929 y 1932, calculada en 35.7%"¹³

¹³ Víctor Bulmer-Thomas. *La historia económica de América Latina desde la*

La otra consecuencia de la crisis fue que, al decaer el sector externo, creció en todos los países de la región el déficit presupuestario, que no recibía el aporte de capitales externos. Muy pronto se abandonó el patrón oro ante el temor de quedar sin reservas. Argentina, México y Uruguay lo hicieron antes que Gran Bretaña, mientras que Costa Rica puso ciertas restricciones.¹⁴

La recuperación económica varió según los casos. Algunos países encontraron una salida oportuna en el estímulo de la ISI, tal el caso brasileño, chileno, mexicano, peruano y costarricense. Cuba se vio beneficiada con la subida de los precios internacionales del azúcar. Menos espectacular, pero positiva al fin, fue la recuperación argentina, que sacó mayor provecho de la ISI que de la recuperación de sus exportaciones.¹⁵ Para el caso uruguayo, si bien logró un cierto desarrollo de la ISI, no pudo terminar de superar el impacto negativo de la crisis sobre su sector exportador ganadero. En cuanto al caso boliviano, su recuperación se vio interrumpida con el estallido de la Guerra del Chaco (1932/35) que hizo sentir un gran impacto negativo durante varios años.

En este contexto hubo una nación europea que incremento sus vínculos con América Latina: Alemania.

Cuadro N° 1
Comercio entre América Latina y Alemania. Periodo de entreguerras
(en porcentajes)

Año	% Exportaciones latinoamericanas a Alemania	% Importaciones latinoamericanas a Alemania
1920	1,80	3,4
1930	7,70	10,9
1938	10,3	17,1

¹⁴ *Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¹⁵ *Ibid.*

Como señala Thomas, sin datos suficientes, también parecen haberse recuperado Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Haití. *Ibid.*

Si analizamos el Cuadro No. 1, vemos que Alemania creció en importancia, en particular en los prolegómenos de la Segunda Guerra Mundial. Brasil, Colombia y Costa Rica aumentaron sus vínculos con el mercado germano a través de sus exportaciones de café. También se transformó en polo de atracción del 23,5% de las exportaciones uruguayas hacia 1938.

Hasta ese año se puede destacar, entonces, un notable avance de los intercambios de América Latina con las naciones del Eje -Alemania, Italia y Japón-, avanzando sobre la zona de influencia de Gran Bretaña y en menor medida de los Estados Unidos. Por su parte, en 1938 Europa compraba casi el 55% de las exportaciones totales y proveía cerca del 45% de las importaciones. Cuando estalló el conflicto, este intercambio se vio seriamente afectado.

Cuadro N° 2
Participación comercial latinoamericana en
el comercio mundial 1938/1948
(en porcentajes)

País	1938	1941	1945	1948
<u>Exportaciones</u>				
Estados Unidos	31,5	54,0	49,2	38,2
Reino Unido	15,9	13,1	11,8	13,3
Francia	4,0	0,1	--	2,9
Alemania	10,3	0,3	--	2,1
Japón	1,3	2,7	-	0,9
América Latina	6,1	S/d	16,6	9,3
Resto del mundo	30,9	S/d	22,4	33,3
<u>Importaciones</u>				
Estados Unidos	35,8	62,4	58,5	52,0
Reino Unido	12,2	7,8	3,6	8,1
Francia	3,5	0,1	--	1,9
Alemania	17,1	0,5	--	0,7
Japón	2,7	2,6	--	0,1
América Latina	9,2	S/d	25,6	10,9
Resto del mundo	19,5	S/d	12,3	26,3

Los intentos británicos para mantener su posición terminaron por lo general fracasando en los países latinoamericanos, mientras que Alemania veía diluirse la posición expectante que había obtenido en la década anterior. De todos modos, si bien esto fue aprovechado por Estados Unidos hubo sin embargo algunas excepciones.

En Argentina, por ejemplo, el denominado Plan Pinedo (1940) propuso como gran novedad no sólo diversificar las exportaciones y los mercados externos sino también otorgar incentivos cambiarios a las exportaciones industriales. Esto tenía como objetivo mejorar las relaciones comerciales y políticas con EE.UU. y, al mismo tiempo, lograr un acercamiento mayor, en el plano económico y político, con Brasil y los países vecinos, promocionando la firma de un tratado comercial con Río de Janeiro. Este Plan, era, "el primer reconocimiento a nivel oficial (argentino), todavía algo tímido, -señala Llach-, del predominio mundial de los Estados Unidos y de la necesidad de la Argentina de acercarse económicamente a ese país [...] en la propuesta pinedista [...] una industrialización especializada y exportadora era imprescindible para romper el esquema triangular Argentina-Gran Bretaña-Estados Unidos"¹⁶. La falta de apoyo político a este plan por parte importante de la élite gobernante y de los partidos de la oposición, que exigían una apertura política, impidió que fuera aprobado en el Parlamento.

A pesar de todo, este proyecto era muy cauto y mantenía aún intacto el dogma que sostenía que el crecimiento económico era producto de las exportaciones, heredado del periodo anterior de auge del modelo primario-exportador, y no daba sustancial importancia al mercado interno. Además se preocupaba de no romper lazos en forma abrupta con Gran Bretaña.

Aunque se frustró su implementación, las posturas de Pinedo permitieron la firma del tratado de comercio y navegación

¹⁶ Juan José Llach: "El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo". En: *Desarrollo Económico*, N° 92, Buenos Aires, Enero-Marzo 1984, p. 526.

entre Argentina y Brasil teniendo en cuenta en las recomendaciones surgidas de la reunión mantenida por los ministros de Hacienda de ambos países en 1940, en la que se sostuvo que era necesario "establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre entre los dos países".¹⁷ Como consecuencia de este tratado, continuó la tendencia creciente de los intercambios argentino-brasileños.

Sin embargo, las circunstancias internacionales sufrieron una modificación que impactó de manera negativa en los flujos de intercambio. Cuando Washington fue forzado en 1941 a entrar en la Segunda Guerra Mundial vio con malos ojos el mantenimiento de la neutralidad por parte de la Argentina, producto tanto de inteligencias con EE.UU. como de influencias británicas. Al mismo tiempo Brasil, alineado con la potencia continental, declaró la guerra al Eje. Estas posturas divergentes se transformaron en obstáculos en las relaciones bilaterales. Además, tanto el gobierno argentino como el brasileño tendieron a promover la ISI, sustentada en un mercado interno protegido, factor que también conspiró contra la concreción de un proceso de integración regional que fuera más allá de ciertas posturas políticas coyunturales.

Por su parte, los británicos, a pesar de su alianza estratégico-militar con Washington durante la guerra, se prepararon para resistir los embates de sus socios. Una evidencia de estos intereses encontrados fue que, entre octubre de 1940 y marzo de 1941 se envió la Misión Willingdon hacia América del Sur. Su principal objetivo era comercial dado que, como señala Rapoport, debido al conflicto "las naciones sudamericanas adquirirían una importancia mayor como abastecedores de productos para la economía británica". Asimismo, el *Foreign Office* respondía "al deseo de los exportadores ingleses de conservar los mercados latinoamericanos en la posguerra".¹⁸

¹⁷ Memoria del MRERA, 1940-1941.

¹⁸ Mario Rapoport: *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas...*

Poco después, el gobierno argentino dejó sentada una posición poco proclive a las demandas de Washington. En efecto, cuando EE.UU., tras su entrada en la guerra luego del ataque japonés en su base de Pearl Harbor, convocó la Tercera Conferencia Consultiva de Ministros de Relaciones Exteriores del continente americano, entre el 15 y el 28 de enero de 1942, el gobierno estadounidense reclamó de los países del continente la ruptura de relaciones con las potencias del Eje.

Sin embargo, la postura neutralista del Canciller argentino, Ruiz Guiñazú, fue clave para hacer fracasar la propuesta estadounidense. Esto significó un duro golpe a las aspiraciones hegemónicas de Washington sobre el continente. Los británicos, a diferencia de los estadounidenses, apoyaban la neutralidad y entendían que, de haber obtenido los EE.UU. sus objetivos, su posición en América del Sur y en especial en Argentina se hubiesen debilitado seriamente. Tal como revelan documentos del *Foreign Office*, se consideraba a esta última como "una parte integrante de la economía europea" y por canales reservados señalaron que la decisión adoptada por el ministro de relaciones exteriores de Argentina era "muy inteligente".

Por otra parte, en la posición británica influyó también el clima bélico de los años treinta y la carrera armamentista, por lo cual, los principales objetivos políticos estaban centrados en el mapa de Europa y Asia. Esto influyó sin duda en los vínculos comerciales una vez estallada la guerra, dado que se mantuvieron los intercambios con aquellos países que eran proveedores de algunas materias primas necesarias, aunque en general los volúmenes de intercambio bajaron.

Desde el punto de vista político-ideológico, es verdad también que el ascenso del fascismo en Italia, el triunfo de Hitler y el estallido de la Guerra Civil Española abrieron un capítulo de profundo enfrentamiento entre quienes en América Latina y el Caribe simpatizan con uno u otro bando. Además, a medida que Europa entraba en un cono de sombra, se acrecentaron los flujos de emigrantes, reforzando los lazos culturales y afectivos con Europa en los países en que fueron recibidos, tal el caso de

México y Argentina que en distintos periodos ampararon el gobierno republicano en el exilio.

De manera contradictoria, el clima bélico influyó negativamente en los lazos entre las naciones latinoamericanas y europeas, dado que Europa terminó replegándose sobre sí misma hasta su lenta y paulatina recuperación en la Segunda Posguerra.

Esta situación pudo haberse traducido también en un mayor acercamiento entre los países latinoamericanos. Sin embargo, el deseo de lograr una economía autárquica, los empujó a implementar una producción industrial "nacional". Así, las declaraciones a favor de un mayor acercamiento político chocaron contra los intereses económicos sectoriales que no veían con buenos ojos una integración que obligara a la ISI a someterse a la competencia externa. Además, en estos desarrollos industriales criollos jugaban también los intereses de los capitales extrarregionales, que también habían optado a favor de este modelo sustentado en un mercado interior cautivo.

Otro elemento a tener en cuenta fue el impacto del triunfo de la Revolución de Octubre de 1917 en la antigua Rusia de los zares.

En primer lugar, las potencias, que se celaban entre sí y luchaban por ampliar sus esferas de influencia, encontraron un enemigo común fuera de sus fronteras: la Unión Soviética. Fronteras adentro, cualquier partido, grupo político o pensador que cuestionara el orden establecido o intentara una tímida reforma, comenzó a ser acusado de comunista.

La sociedad latinoamericana se vio sacudida con esta dicotomía y los sectores de poder también se sintieron atemorizados. En cuanto a países como Argentina, la Revolución Rusa jugó de manera negativa en los débiles lazos que se mantenían con la región, si bien el mercado europeo oriental era un potencial consumidor de la producción rioplatense. Además, desde el punto de vista político reforzó las fuerzas conservadoras y contrarrevolucionarias de los sectores dominantes, que se sentían amenazados con la irradiación del sistema soviético. Tras la ruptura de relaciones con la URSS, durante el segundo gobierno de Hipólito

Yrigoyen hubo un breve intercambio comercial que se interrumpió tras el golpe militar de 1930. A partir de allí se cortaron las relaciones diplomáticas que se restablecieron de manera intermitente y poco efectiva luego de la Segunda Guerra Mundial. Pocos fueron los países que, como México, establecieron desde temprano relaciones con la Unión Soviética. Por otra parte, especialmente a partir de Stalin, Moscú trató de mantener lazos fluidos con los partidos comunistas de América Latina.¹⁹ Se dio así una situación contradictoria, mientras la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se distanciaron de Moscú, existieron en mayor o menor medida simpatizantes de la vía soviética en el seno de sus sociedades. Sin duda, fue determinante la postura antisoviética, obstaculizando en este periodo una relación más fluida de los países latinoamericanos en general y de los del Cono Sur en particular con la URSS.

Podría concluirse entonces que, hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial existieron algunos acercamientos entre Brasil y Argentina, que podrían haber cambiado la correlación de fuerzas en el Cono Sur. Sin embargo, mayor fue la atracción que ejercieron sobre ellos las potencias extrarregionales y cada uno tendió a proteger la relación que consideraban en ese momento estratégica: Itamaraty prefirió a Washington, y Buenos Aires a Londres. Esto fue un factor determinante de freno en cualquier intento serio de integración que se complementó con una postura confrontacionista entre vecinos que buscaban no sólo el desarrollo autónomo, sino que deseaban competir por el liderazgo político-estratégico regional.

¹⁹ Augusto Varas: "La hegemonía regional de Estados Unidos". En: Augusto Varas: *América Latina y la Unión Soviética. Una nueva relación*. FLACSO/RIAL. GEL. 1987.

2. El impacto del sistema bipolar y la Guerra Fría en los procesos de integración en el Cono Sur

Dentro del marco de la posguerra, de enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, nuevamente fueron muchos los factores que pesaron para evitar el éxito de las propuestas de acercamiento entre los países latinoamericanos.

Por un lado, el celo, por momentos muy agresivo, con el que la potencia continental vigilaba su área de influencia, a través de un panamericanismo útil a los intereses económicos y político-estratégicos de Washington.

Por el otro, Europa Occidental, a medida que pudo encarar de manera exitosa su recuperación interna, buscó revitalizar antiguos vínculos con la región resentidos por la Segunda Guerra Mundial. En efecto, los créditos otorgados por Wall Street para la reconstrucción y el Plan Marshall de ayuda económica y militar, se tradujeron en un gran acercamiento a Estados Unidos de los países vencedores (Francia y Gran Bretaña, pero no la Unión Soviética) y los países derrotados (Alemania, Italia y Japón). Por supuesto que detrás de esta política de Washington se expresa el claro temor a lo que percibían como apetito expansionista de la Unión Soviética de Stalin. Así, paradójicamente, en poco tiempo los recientes aliados frente al Eje se vieron enfrentados de tal modo por asegurar sus áreas de influencia que concluyeron dividiendo a Alemania en dos y la construcción del Muro de Berlín fue sólo la encarnación de este gran encono.

En ese contexto, con el rol activo del Estado, promotor del *welfare* se reconstruyó a Europa, encontrando en la economía mixta y en la vía keynesiana, los principales reaseguros del sistema capitalista. Por ello, a medida que esta región se recuperó, buscó emerger de sus propias cenizas con el paulatino acercamiento motorizado por Francia y Alemania, -que terminó dando lugar la Unión Europea (UE) en 1992-, como también reconstituir sus lazos con otras regiones, en este caso con América Latina y el

Caribe. En definitiva, los países europeos que tradicionalmente habían estado vinculados con Argentina necesitaron tiempo para recomponer sus economías y salir de la postración en la que los había sumido la guerra.

Hay que tener en cuenta también a la Unión Soviética, que salió fortificada de la contienda y que buscó ampliar sus contactos económicos y políticos con los países de América Latina. Esto no fue fácil. Cuando Washington promovió en 1947 la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) se alteraron las relaciones de todos los países de la región con Moscú, a tal punto, que casi todos los partidos comunistas pasaron a la ilegalidad. Como señala Varas, "aun cuando los nuevos lazos que se establecieron entre la Unión Soviética y América Latina hacia fines de los años sesenta estaban indudablemente relacionados con la emergencia de un sistema internacional multipolar, este factor por sí solo no puede explicar la diversificada presencia soviética en la región hacia fines de los años ochenta". Para este autor, los países latinoamericanos buscaron vincularse con la potencia euroasiática para escapar de la influencia estadounidense: "La fragmentación del poder político internacional que comenzó en los años setenta ofreció a los países de América Latina la posibilidad de establecer un tipo de vínculos verdaderamente expresivos de esta realidad más descentralizada. Al mismo tiempo que impidió o neutralizó el cambio de la nueva situación por parte de Washington."²⁰

¿Cuál era la situación de los países del Cono Sur inmediatamente después de la Segunda Guerra? En Argentina, terminada la contienda, y dado que el general Juan Domingo Perón logró un arrollador triunfo gracias a la consigna de exaltación nacional o, si se quiere antiimperialista de "Braden o Perón"²¹. Como el clima entre Buenos Aires y Washington quedó muy enrarecido, el presidente argentino decidió colocarse en el

²⁰ Augusto Varas: "La hegemonía regional de Estados Unidos".

²¹ Spruille Braden era el embajador estadounidense en Buenos Aires y apoyaba a la Unión Democrática, derrotada por Perón en las elecciones de 1946.

plano de la política internacional en una posición que intentaba guardar las distancias con el nuevo orden bipolar: la llamada Tercera Posición.

Asimismo, el gobierno argentino miró hacia sus vecinos y en especial a Brasil. Se podría suponer, entonces, que la oportunidad era propicia para impulsar en alguna medida algún tipo de integración regional. Sin embargo, tanto la dependencia del mercado externo como el afianzamiento del modelo de sustitución de importaciones, surgido al calor de las medidas proteccionistas adoptadas en los treinta, se transformaron en un obstáculo para la profundización de estos vínculos. En primer lugar, la entrada de divisas seguía dependiendo de las exportaciones de productos primarios. En segundo término, la ISI se nutría del mercado interno, lo cual obligaba a mantener fuertes barreras proteccionistas, impidiendo el establecimiento de economías complementarias entre los vecinos del Cono Sur. En otras palabras: a pesar de los intentos desarrollistas, los países latinoamericanos seguían dependiendo de los mercados externos para colocar sus productos primarios y conseguir divisas y capitales. En ese sentido, en el mundo de posguerra, los principales destinos eran el mercado estadounidense -aunque siempre fue un mercado esquivo para los productos argentinos- y, a medida que se recuperaban, los europeos. A cambio, importaban insumos para la industria y productos industriales que no podían producir, procedentes por lo general de Estados Unidos. Todo ello acompañado por la entrada de capitales estadounidenses.

Esta orientación de la política económica argentina permitió que el Reino Unido mantuviese la supremacía como cliente individual y que Europa Occidental en su conjunto, gravemente afectada por la guerra, siguiese siendo un activo comprador de productos agropecuarios de la Argentina. Pero, al mismo tiempo que esto sucedía, las importaciones provenientes de los EE.UU. crecieron entre 1946 y 1948 cada vez más, hasta tornarse imprescindibles para alimentar el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, tanto más teniendo en cuenta la virtual desaparición de los países de Europa Occidental como

proveedores alternativos de bienes de capital tras el conflicto bélico.²²

Es conveniente destacar que las relaciones argentino-europeas sintieron el impacto negativo de la competencia de la producción primario exportadora estadounidense, que desplazó de manera paulatina a las exportaciones argentinas, en especial a partir de la declaración británica de inconvertibilidad de la libra²³ y la puesta en marcha del Plan Marshall. Además, la nacionalización de los ferrocarriles y de otros servicios públicos en 1947, decretada por el gobierno justicialista, redujo de manera sustancial la participación del Reino Unido en la economía argentina e incrementaron las posibilidades de Washington para presionar a Buenos Aires en su favor.

El gobierno de Perón hizo lo posible por lograr un acercamiento también a otros países de Europa Occidental con el objeto de mantener ciertos márgenes de autonomía en su política exterior y garantizar la colocación de su producción agropecuaria. De este modo, otorgó créditos a Bélgica, Francia e Italia y profundizó sus vínculos con España, aunque no logró cambios sustanciales. Por su parte, Gran Bretaña intentó en 1949 relanzar sus relaciones con Argentina y volver a la situación previa a 1947 con la firma del convenio comercial del 27 de junio. Este acuerdo, que tenía algunos aspectos similares a los firmados en el pasado, estipulaba una duración de cinco años y establecía fundamentalmente el intercambio de carne y cereales argentinos por petróleo, carbón y algunos productos industriales británicos. Los pagos se debían efectuar en libras y esto llevó a nuevas fricciones en la ya delicada relación con Washington. A este respecto, el Secretario de Comercio estadounidense afirmaba en una carta al departamento de Estado que de implementarse este acuerdo Gran Bretaña obtendría "una proporción mayor en el comercio con la Argentina

²² Cf. Mario Rapoport y Claudio Spiguel: *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, Buenos Aires, GEL, 1994.

²³ Decretada en 1947, la misma tenía su origen en un acuerdo anglo-estadounidense que buscaba frenar el drenaje de dólares de la economía británica

de la que gozaron en cualquier tiempo del presente siglo".²⁴ Asimismo, el senador Capehert en Washington señalaba que Gran Bretaña "está realizando este juego con dinero del Plan Marshall, nuestro dinero, y lo está utilizando para eliminarnos del comercio con la Argentina durante los próximos 5 años. El Plan Marshall no fue ideado con el propósito de crear mercados exclusivos para Gran Bretaña, ni para que compre carne".²⁵

Se volvía a manifestar así, la compleja relación que Gran Bretaña y Estados Unidos habían tenido respecto de Argentina en el periodo de la guerra, al encontrarse aliados en el sistema bipolar, pero enfrentados en el escenario latinoamericano. Otra vez prevalecían los vínculos económicos con los países europeos, tal como lo demuestran las cifras: el comercio total de Argentina con Europa pasó del 50,8% en 1948 a 56,8% en 1958, mientras que la participación estadounidense se redujo del 24,1% al 13%.

¿Cómo se dieron en este contexto las relaciones argentino-brasileñas?

Brasil, debido a las estrechas relaciones económicas y políticas que tenía con Washington había tomado una posición distante de Buenos Aires. Además, el advenimiento del mariscal Dutra al gobierno en 1945 se tradujo en un mayor alineamiento con Estados Unidos que, como señala Moniz Bandeira, siendo gran productor de trigo, tenía "grandes excedentes de aquel producto, estaban dispuestos a venderlo al exterior por un precio menor al de su mercado interno".²⁶ En otras palabras, la potencia hegemónica deseaba copar el mercado brasileño, lo cual se traducía en el desplazamiento del trigo argentino. Paralelamente, las versiones de que Argentina preparaba una guerra contra Brasil no cesaron en este país desde 1945 y la Unión Democrática, el

²⁴ Atwood a Bruce, Washington, 28-7-1949, FRUS, citado por Mario Rapoport-Claudio Spiguel. *Estados Unidos y el peronismo...*

²⁵ Cf. U.S. Congressional Record, Senate, Vol. 95 citado por Mario Rapoport y Claudio Spiguel: *Estados Unidos y el peronismo*.

²⁶ Luiz A. Moniz Bandeira: *O Eixo Argentina-Brasil*. Brasília, Editora Universidad de Brasília. 1987.

partido que apoyaba a Dutra, llevó a cabo una campaña contra las compras brasileñas de cereal argentino.

A pesar de este clima de distanciamiento, en 1948 se logró implementar una reunión de los cancilleres de ambos países en Río de Janeiro. Como consecuencia de ello, se firmó un acuerdo sobre el tráfico internacional en el puente que unía a Paso de los Libres, Argentina, con Uruguayana, Brasil, que acababa de ser inaugurado, y otro de pagos que establecía que la moneda brasileña, el cruzeiro, fuera la base de las transacciones comerciales.

Este camino se profundizó durante el segundo gobierno de Vargas a partir de 1951. Su política económica se orientó al desarrollo y consolidación de las industrias de base, con la producción de máquinas y equipos. Al mismo tiempo, su política exterior fue menos dócil a los intereses de Washington, tal como lo percibió Neville Butter, embajador británico en Brasil. Por ello, intentó abrir los mercados europeos para las exportaciones brasileñas, en especial de café, y buscar una alternativa a las importaciones de maquinarias y equipos. Las relaciones con Argentina poco a poco tendieron a mejorar, aunque en los dos primeros años de gobierno fueron más de índole comercial que política.²⁷

Por su parte, Buenos Aires inició un proceso de acercamiento con los EE.UU. a partir de 1949. En ese sentido el gobierno argentino suscribió el TIAR y, a su vez, recibió la concesión de un crédito del Exim-Bank. Es necesario recordar que la economía argentina, tras el inicio de la Guerra de Corea, había sufrido un grave deterioro.

Paralelamente, el gobierno argentino implementó una política dirigida a reavivar sus lazos con Europa. En abril firmó con Gran Bretaña el Protocolo Paz-Edwards, que tenía por objeto actualizar el acuerdo de 1949 y que en lo sustancial establecía el envío de carne argentina a cambio de petróleo y carbón británico. Merced a este documento, el Reino Unido volvía a ser el

²⁷ Luiz A. Moniz Bandeira: *O Eixo Argentina-Brasil*.

comprador casi exclusivo de la carne argentina. En diciembre de 1952 se firmó un segundo protocolo adicional que ratificó los términos del anterior, por el cual tanto Argentina como Gran Bretaña afianzaron su posición como mutuos proveedores de carne y combustibles. Como vemos, esta orientación de la política exterior argentina coincidía con la brasileña: ambas trabajaban en incluir como socios a países de Europa Occidental.

Por otra parte, en los años cincuenta se producía el arribo de inversiones de otras naciones europeas al escenario argentino, del que habían estado ausentes en los primeros años de la posguerra. Desde 1950 la alemana Mercedes Benz había comenzado a exportar a este país sudamericano automóviles y trolebuses y poco tiempo después estableció una planta en González Catán. La italiana FIAT, que ya enviaba tractores a la Argentina desde 1951, se instaló en 1954 para fabricar automóviles y tractores. Otras compañías alemanas productoras de tractores, Deutz, Fahr y Hanomag, también arribaron a este país poniendo en evidencia un acercamiento importante con Alemania Federal. En ese marco se produjo la visita del ministro de economía de Alemania Occidental, Ludwig Erhardt a Buenos Aires en 1954.²⁸

Asimismo, Argentina también decidió ampliar su horizonte exportador hacia la Unión Soviética y los países de Europa Oriental.²⁹ En ese sentido, el gobierno justicialista marcó un derrotero de apertura económica hacia el bloque Oriental, que no tuvo resultados importantes hasta los años setenta, como veremos más adelante.

También en 1952 el embajador argentino Leopoldo Bravo se entrevistó con Stalin en Moscú y, al año siguiente, se firmó el primer convenio comercial con importantes resultados.³⁰ Sin

²⁸ Ver Jorge Schvarzer: *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996.

²⁹ Ver Aldo Vacs: "Nuevo carácter de las relaciones argentino-soviéticas". En Augusto Varas: *América Latina y la Unión Soviética*.

³⁰ Mario Rapoport: "Las relaciones argentino-soviéticas". En Rubén Perina y Roberto Russell: *Argentina en el mundo. 1973-1987*, Buenos Aires, GEL, 1988.

embargo, el derrocamiento de Perón en 1955 desestimuló estos vínculos.

¿Existió algún cambio en las relaciones argentino-brasileñas en los cincuenta que permitiera impulsar un proyecto integracionista entre los países del Cono Sur?

Los presidentes de Argentina y Brasil eran conscientes de que las presiones del gobierno del general Dwight Eisenhower necesitaban una respuesta conjunta. Por ello, en 1953, por instancias de Perón, con el visto bueno de Vargas, se suscribió el Acta de Unión Económica Argentino-Chilena que proponía medidas específicas para lograr una unión aduanera.

La ampliación de esta acta era la puesta en marcha del Pacto ABC (Argentina, Brasil y Chile), que se inspiraba en la idea de una unión aduanera en la región y significaba un alejamiento progresivo de Brasil de la esfera de influencia de Washington.

Por lo visto, no era el momento oportuno, pues en el interior de Brasil operaron en contra de manera simultánea las fuerzas armadas y los grupos políticos de oposición a Vargas. Pero, lo más importante, como ya se ha señalado, es que el propio modelo industrialista, con un mercado interno protegido, era el obstáculo más firme para cualquier proyecto integracionista.

Sin embargo, en esos años, Vargas dio también otro paso que manifestaba su deseo de escapar a la influencia de Washington: la creación de Petrobras (1953). Esta compañía estatal asumió el monopolio en la búsqueda, refinación y transporte de hidrocarburos, que trajo aparejada una profunda insatisfacción de EE.UU. que veía afectados los intereses de sus empresas petroleras.

Tras el suicidio de Getulio Vargas (1954), el vicepresidente brasileño Café Filho asumió la presidencia. Esto se tradujo en la interrupción de algunos proyectos de Vargas cuestionados por los EE.UU. y que vinculaban a Río de Janeiro con Francia y Alemania Federal. De este modo, la construcción de usinas nucleares para la producción de uranio enriquecido con tecnología de estos dos países europeos quedó congelada al mismo tiempo que se firmaba con los Estados Unidos el Acuerdo del Trigo, que

permitió a este país aumentar su participación en las importaciones de aquel producto entre los años 1955 y 1956 y que perjudicaba especialmente a la Argentina.³¹

Sin embargo, el gobierno brasileño mantuvo el monopolio estatal sobre el petróleo a través de Petrobras, en una continuación de los objetivos trazados por Vargas de no ceder plenamente a las presiones estadounidenses para revertir esta política. La victoria de Juscelino Kubitschek (1956-1961) en las elecciones presidenciales de 1955 y su asunción al año siguiente trajo algunos cambios en la política económica. Los mecanismos de protección de las manufacturas de fabricación nacional indujeron a muchas empresas extranjeras a invertir directamente en el Brasil. El flujo de capitales extranjeros creció, especialmente el de origen europeo, que se colocó por encima del estadounidense en algunos sectores.

Por otro lado, las relaciones con los EE.UU. volvieron a tensarse al no aceptar el gobierno brasileño las presiones de Washington para que aplicase medidas ortodoxas en materia económica sugeridas por el FMI antes de hacer efectiva un préstamo de 300 millones de dólares. Sin embargo, en diciembre de 1958 el ministro de economía brasileño Lopes anunció un acuerdo de estabilización monetaria con el FMI. Pero este convenio fracasó al exigir el organismo internacional una drástica disminución de las inversiones públicas, en especial las de Petrobras, aspecto que Kubitschek no estaba dispuesto a aceptar. Por ello, el presidente brasileño suspendió los acuerdos alcanzados con el FMI e irritó aún más a Washington.

En Argentina, tras el golpe militar que derrocó a Perón y que dio origen a la dictadura militar de Aramburu entre los años 1955 y 1957, llegó a la presidencia Arturo Frondizi (1958-1962). El nuevo presidente representaba una de las dos alas en las que se había escindido la Unión Cívica Radical (UCR), y su triunfo se

³¹ Argentina era responsable en 1955 del 91% del total de las importaciones trigueras de Brasil. Este porcentaje había caído al 62% en 1952. Estados Unidos, por su parte, había incrementado su participación del 8 % en 1955 al 38% en 1956.

había debido en buena medida a los pactos secretos firmados con Perón, que le otorgaron el masivo voto peronista a la fórmula del la UCRI. En diciembre de 1958, al mismo tiempo que en Brasil, se envió una misión al FMI con un proyecto de Plan de Estabilización, con el objeto de obtener un préstamo de 75 millones de dólares.

Paralelamente, se negoció también con los países europeos. En diciembre de ese año el Club de París autorizó a la República Argentina a convertir en dólares las divisas obtenidas en el comercio con Europa, región a la que se dirigía la mayor parte de sus exportaciones.³²

Hay que resaltar que, tanto el presidente Frondizi como su Secretario de Relaciones Socioeconómicas, Rogelio Frigerio, tenían la fuerte convicción de que las inversiones extranjeras eran fundamentales para lograr el desarrollo del país, y quien salió altamente beneficiado con esta postura fueron los Estados Unidos. En los cuatro años que siguieron a la promulgación de la Ley de Inversiones Extranjeras de 1959 se radicaron 254 empresas extranjeras concentradas fundamentalmente en los sectores petroquímico, metalúrgico, transportes y maquinaria. Las compañías estadounidenses representaban el 60% del total. El 40% restante, en orden de importancia, se repartía entre firmas suizas, británicas, alemanas, holandesas, italianas y francesas.

¿Cómo se dieron en los años sesenta las relaciones entre los principales países del Cono Sur en este contexto triangular con tan importantes *partenaires* como Estados Unidos y las naciones más industrializadas de Europa Occidental?

En 1961 Janio Quadros asumió la presidencia de Brasil (enero-septiembre de 1961)+. Entre sus propuestas principales estaba la de intentar lograr una mayor autonomía en la esfera de la política exterior, a la vez que trataba de mantenerse neutral en el conflicto Este-Oeste, en momentos que la Revolución Cubana

³² Durante el gobierno de Aramburu ya se habían llegado a acuerdos con los países de Europa occidental, por intermedio de aquella institución, habiéndose consolidado a diez años deudas de provisión de equipos por una suma de 500 millones de dólares.

dejaba pocos espacios para estas políticas.³³ Esto tendió a deteriorar las relaciones brasileño-estadounidenses, por lo cual Quadros intentó establecer acuerdos con Argentina, la que, a pesar de los intentos de Frondizi, tampoco lograba una relación armónica con Washington.

El objetivo del acercamiento argentino-brasileño era lograr ampliar el poder de negociación de ambos países en el escenario internacional, poniendo entre paréntesis, más allá del conflicto derivado de la Guerra Fría, la política exterior estadounidense en el área, basada en el mantenimiento de la rivalidad entre Argentina y Brasil y en la negociación bilateral y no con bloques de naciones.³⁴

El 20 de abril de 1961 Quadros y Frondizi se encontraron en la ciudad fronteriza de Uruguayana, donde deliberaron durante tres días acerca de los vínculos entre ambos países y sobre la relación de las dos naciones con el mundo. Se habló también de establecer un sistema permanente de consultas y del retiro de las tropas asentadas en las fronteras entre ambos estados y se analizaron los problemas del comercio bilateral y de la política hacia los países vecinos entre otros asuntos. El resultado fue la Convención de Amistad y Consulta, firmada por los cancilleres de los dos gobiernos, y la Declaración de Uruguayana de la que fueron signatarios ambos presidentes. La Convención instituía un sistema permanente de consulta e información y proponía para un periodo posterior una mayor integración entre Argentina y Brasil en el campo económico, financiero, judicial y cultural. Asimismo, esta Declaración establecía la acción común entre Argentina y Brasil en la solución de los problemas internacionales, el rechazo a la intervención de poderes externos en América Latina y a la violación de la soberanía de las naciones, como también se

³³ Queda pendiente un análisis del proceso cubano, de sus relaciones con la Unión Soviética, la crisis de los misiles propios del enfrentamiento Jrushov/Kennedy, y del impacto de las mismas sobre los países del área en todo este periodo.

³⁴ Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina. O Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, Brasília, Editora Ensaio, 1993.

comprometía a la preservación de la libertad y la democracia en estos países.

Este acercamiento preocupó a Washington. Por ello, trató de evitar por todos los medios la concreción de esta alianza de los países del Cono Sur, en especial luego del fracaso de la invasión a Bahía de Cochinos. Tampoco fue bien visto por las fuerzas armadas de ambas naciones las que, luego del triunfo de la Revolución Cubana habían reforzado sus temores de avance del comunismo en América Latina, y que, además, veían desafiadas sus tradicionales concepciones geopolíticas y sus hipótesis de conflicto, inspiradas en la confrontación y no en la cooperación argentino-brasileña.

Celia Szusterman señala que, tras los acuerdos de Uruguayana, el acercamiento con Brasil era la muestra de que en Argentina existía un plan que buscaba atraer a países como México, Venezuela y Colombia, los cuales podían constituir un frente de poder alternativo al estadounidense. Se creía que, de faltar tal alternativa, estos países aceptarían seguir las pautas sentadas por el presidente Kennedy y su manejo "inexperto" de la situación cubana. El apoyo dado por Quadros al proceso cubano, ponía a las fuerzas armadas argentinas en la sospecha de que éste y Frondizi querían iniciar un frente antinorteamericano en América Latina.

Según el embajador de Canadá, las declaraciones de Frondizi a fines de agosto "fundamentaban la hipótesis de que la Argentina juntamente con Brasil, serían partidarios del principio de coexistencia pacífica en América, lo que colocaría a Cuba en la misma categoría que Polonia y Yugoslavia".³⁵ La oposición al acuerdo se incrementó con el correr de los meses. Provocó la renuncia de Quadros y su sustitución por el vicepresidente Joao Goulart (1961-1964), el cual, junto a Frondizi, intentó coordinar posiciones para defender el principio de no intervención en Cuba y

³⁵ Celia Szusterman, *Frondizi, la política del desconcierto*, Buenos Aires, Emecé Ed, 1998.

bloquear el intento estadounidense de excluir al país caribeño de la OEA.

El derrocamiento del presidente argentino en marzo de 1962 y el de Goulart en 1964 se convirtió en el golpe de gracia para los acuerdos de Uruguayana los que, sin embargo, habían puesto en evidencia los conflictos existentes entre Argentina y Brasil con Estados Unidos. Se cerró entonces este capítulo de resistencia argentino-brasileña a las presiones panamericanistas dictadas por Washington, sin que se vieran afectados los vínculos económicos establecidos con los países europeos.

En los años sesenta, los países de Europa Occidental conformaron la Comunidad Económica Europea (CEE) -Tratado de Roma- ¿Cómo influyó esto en las relaciones con la República Argentina?

Como ya hemos señalado, luego de la recuperación de la crisis de posguerra, comenzaron a arribar las inversiones europeas hacia Argentina, desafiando tímidamente a las de origen estadounidense que desde fines de los cincuenta ostentaban una posición dominante. Sin embargo, estos países tomados en su conjunto seguían siendo el principal socio comercial. Al mismo tiempo, crecía su gravitación a través de inversiones directas con la instalación de filiales o subsidiarias de los principales grupos industriales de la CEE, cobrando una posición relevante de manera creciente en la estructura financiera del país.

Si bien surgieron algunos obstáculos cuando la CEE implementó la Política Agraria Común (PAC), los vínculos comerciales con algunos países europeos siguieron cumpliendo un papel central en la balanza comercial argentina. Así, aunque la PAC generó fricciones y se produjo una caída en el volumen de exportaciones dirigidas a esa región, no por ello ésta redujo su importancia. Por eso, y como señalan Laufer y Spiguel, "las relaciones argentino-europeas [...] conservaron siempre un rol trascendente en la inserción internacional de la Argentina".³⁶

³⁶ Rubén Laufer y Claudio Spiguel: "Europa Occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990". En *Revista Ciclos en la Historia, la Economía*

Por otra parte, la constitución de la CEE ¿trajo aparejado algún cambio en sus relaciones con Brasil?

La llegada de Arturo Costa e Silva en 1967 a la presidencia del Brasil dio lugar a una reorientación de la política exterior de este país en la que Europa occidental en general y Alemania en particular pasaron a desempeñar un papel más destacado. Se rompía así con la postura filo estadounidense instaurada por Castelo Branco (1964/1967), y se retomaban las líneas directrices de los gobiernos de Vargas y de Quadros-Goulart.

Una importante muestra en ese sentido se dio en mayo de 1968, cuando el canciller brasileño ante las Naciones Unidas defendió el derecho brasileño a no abandonar las pruebas nucleares, contrariando las presiones de Washington. Asimismo, en junio de 1969, se firmó con Alemania Occidental un acuerdo de cooperación científica y tecnológica que incluía el área nuclear, aeronáutica y oceanográfica. Este paso reafirmaba los lazos históricos mantenidos por Brasil con Alemania, que alcanzaron singular importancia en la década del treinta y que, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, habían sufrido un notable deterioro. Así, mientras que en los primeros años de la Guerra Fría las divergencias y conflictos existentes, entre los EE.UU. y la Comunidad Europea en el plano económico, habían permanecido congelados, y poco a poco comenzaron otra vez a ponerse de manifiesto.

Garrastazú Medici (1969-1974) y Ernesto Geisel profundizaron esta tendencia. Esta búsqueda de una mayor autonomía en la política exterior brasileña fue percibida por los Estados Unidos como un desafío a sus intereses estratégicos en el área que, al mismo tiempo, resultaba funcional para los intereses de ciertas naciones de Europa Occidental. Otro hito importante fue el acuerdo nuclear firmado entre Brasil y Alemania Occidental en 1975, tensando aún más los vínculos con Washington. Las presiones del gobierno estadounidense para que Brasil rescindiese

y la Sociedad, No.14-15, Buenos Aires, 1998.

este acuerdo e induciéndolo a que se uniera a su política de no proliferación nuclear, terminaron en un rotundo fracaso.

Esta tendencia también se expresó en el comercio exterior brasileño. En 1971 el intercambio con los países comunitarios representaba el 24,63% sobre el valor total de sus exportaciones y el 19,56 % respecto de sus importaciones; en 1975 esta proporción había aumentado al 33,34% y al 28,64% respectivamente. Sobre esta base, muy importante por cierto, se asentó, de allí en más, la profundización de los vínculos económicos y políticos entre el bloque europeo y los países del área.

En los años setenta continuó la lenta pero creciente trascendencia económica y política de la CEE, que en el ámbito mundial se manifestó en un progresivo alejamiento de las posiciones estadounidenses. Esto se sumó, como ya hemos señalado, a los deseos de los países latinoamericanos de escapar en parte del influjo estadounidense. En ese sentido pueden analizarse los pasos dados por los países latinoamericanos y, en este caso particular, los del Cono Sur de aproximación en el plano económico y diplomático, aunque no político-estratégico, a Europa Oriental y la Unión Soviética.

En efecto, en el caso argentino es claro que el tercer gobierno justicialista deseaba lograr "el fortalecimiento de la vinculación económica y política con los países de la CE". Y si bien se verificó entre 1973 y 1975 una caída aún mayor de las exportaciones argentinas por valor y por volumen, la CEE "seguía siendo por lejos el principal destino de los envíos globales de la Argentina al exterior".³⁷

Pero, la crisis económica internacional obligó a los gobiernos argentinos a comenzar a buscar otras salidas para sus exportaciones. A inicios de los setenta, el gobierno de facto de A.A. Lanusse, proclamó "el fin de las fronteras ideológicas" y, si bien se consideraba alineado desde el punto de vista estratégico-militar con Estados Unidos, realizó un importante giro, estableciendo relaciones con el gobierno de Salvador Allende en Chile.

³⁷ Rubén Laufer y Claudio Spiguel. *Europa Occidental en las relaciones internacionales*.

pero también tuvo que enfrentar las consecuencias del largo exilio del general Perón que durante dieciocho años había vivido fuera del país, y permitir su retorno y la entrega del poder al peronismo. Así Héctor Cámpora llegó al poder a principios de 1973 y, tras convocar nuevamente a elecciones, entregó el mando a Perón poco tiempo después. El tercer gobierno justicialista retomó su posición tercerista y volvió a mirar con interés no solo el mercado soviético, sino también otros países de Europa Oriental, China, Vietnam, y produjo un acercamiento sustancial con Cuba, con los países latinoamericanos en general y en particular con sus vecinos.³⁸ Se envió al ministro de Economía J.B. Gelbard³⁹ a Moscú y poco después se suscribieron tres convenios: de cooperación comercial, de suministro por parte de la Unión Soviética de maquinarias y equipos y de cooperación científico-técnica.⁴⁰

Pero los sectores golpistas de la sociedad argentina prestaron consenso para que otra vez el gobierno justicialista fuera desplazado por la fuerza por el autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983). Este gobierno inconstitucional proclamó su total alineamiento con Estados Unidos. Sin embargo, la dificultad de establecer un vínculo económico complementario con la potencia hegemónica, arrojó a la junta militar a la aventura de desafiarla. En este sentido inició una política nuclear y armamentista que fue mal vista por el gobierno de James Carter.

³⁸ B. C. Crisorio y N. R. Aguirre: "La política internacional de la Argentina desde la década de 1980". En: *Revista de Relaciones Internacionales*, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, FCO y S, UNAM, Mayo-agosto de 1998. Nro. 77.

³⁹ En ese viaje Perón envió de regalo a Brézhnev un Torino y le otorgó la "Orden de la Revolución de Mayo". Acerca de las supuestas vinculaciones de Gelbard y de otros empresarios como Sivak con el Partido Comunista Argentino Cf. Isidoro Gilbert: *El oro de Moscú*, Buenos Aires, Ed. Planeta, 1994. pp. 238/241. Gilbert fue corresponsal de la agencia TASS en la Argentina.

⁴⁰ B. C. Crisorio: "Las relaciones económicas entre Rusia y la Argentina en la última década". En: *Terceras jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales. Globalización e Historia*, Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1998.

El sector externo argentino se veía perjudicado por la crisis que había comenzado a partir de la elevación de los precios del petróleo y de la retracción de los mercados europeos a sus exportaciones. Por lo tanto, si bien había habido una situación de máxima tensión entre el gobierno argentino y el soviético en 1977⁴¹ por la presencia de un pesquero soviético en aguas consideradas argentinas, decidió romper el bloqueo estadounidense a la URSS –debido a la invasión de Afganistán en diciembre de 1979– y transformó al mercado soviético en su principal destino de sus exportaciones, principalmente cerealeras. Esto no gustó al presidente Carter que utilizó como elemento de presión la denuncia de las violaciones a los derechos humanos, que fue correspondida por la indiferencia de Moscú. Pero no debe pensarse que el régimen militar había realizado un giro ideológico, sino simplemente pragmático, dado que sin duda fue el periodo de represión más sangrienta en toda la historia argentina, con la denuncia de alrededor de treinta mil casos de desaparecidos.

Vale la pena mencionar que, las posturas de alejamiento de Washington y acercamiento a la Unión Soviética, eran percibidas por Moscú, según Varas, como “la posición de no alineado denota más que una simple no participación en la competencia entre las superpotencias y la vigencia de una política exterior independiente. Significa también una política militar independiente y una decisión económica genuinamente autónoma.”⁴²

Si analizamos las cifras para toda América Latina y el Caribe, en la segunda mitad de la década de 1970, los cereales, acompañados por la lana y la carne procedentes de Argentina, representaban el 57,8% de las exportaciones latinoamericanas a la ex URSS. Brasil le proveía de soja, maíz, arroz, café, cacao y aceite comestible, ocupando segundo lugar con el 26,9% del total, seguido por Perú (8%), Bolivia (7,8%) y Uruguay (2,3%). Por su parte, la Unión Soviética proveía maquinaria y equipos de

⁴¹ Isidoro Gilbert: *El oro de Moscú*, 1994.

⁴² Augusto Varas: *La hegemonía regional de Estados Unidos...*

transporte y bombeo, metales no ferrosos y productos químicos a Argentina; petróleo, harina, fertilizantes, minerales, productos químicos, relojes y cámaras frigoríficas a Brasil.

En el caso de Brasil, en 1974, a instancias del embajador brasileño en la Unión Soviética Francisco Aseredo da Silveira, el gobierno del general Geisel proclamó que “la diversificación de la dependencia era una estrategia esencial si Brasil deseaba adquirir un mayor *status* internacional”.⁴³

Asimismo, la política de reclamo por los derechos humanos frente al régimen realizada por el gobierno de Carter hizo que Brasil denunciara el acuerdo militar con Estados Unidos y provocó el rechazo del gobierno brasileño de los subsidios estadounidenses para la compra de armamento. De este modo “callada, pero eficazmente, Brasil empezó a expandir su comercio e influencia en África, América Latina y aún Medio Oriente y el campo socialista. Fortaleció igualmente sus contactos económicos y financieros con Japón y la Comunidad Económica Europea y empezó a reducir la dependencia tecnológica y el control extranjero sobre industrias clave –sobre todo petróleo y armamentos– generando una novedosa estrategia de desarrollo nacional.”⁴⁴ Por otra parte, si bien no reanudó sus vínculos con Cuba, reconoció su presencia en Angola.

Por lo expuesto, puede sostenerse que a partir de la segunda posguerra, si bien Estados Unidos se erigió como única potencia en el hemisferio, las dificultades que fueron encontrando los países del Cono Sur en el ámbito económico y político en su relación con Washington no dio lugar necesariamente a un proceso de integración entre los vecinos del Sur. Por el contrario, la alternativa a la que recurrieron fue a la revitalización de lazos económicos con Europa Occidental, que se iba perfilando como un *partenaire* que poco a poco abandonaba el segundo plano. Asimismo, esta desinteligencia de países como Argentina y Brasil

⁴³ Alexandre de Souza Costa Barros: “Política exterior brasileña y el mito del Barón”. En *Foro Internacional*, Vol. XXIV N° 1, julio-septiembre 1983. Isabel Turrent: “Brasil y la Unión Soviética”. En Augusto Varas: *América Latina y la Unión Soviética...*

⁴⁴ Isabel Turrent, *op. cit.*

con Estados Unidos permitió el establecimiento de lazos con interlocutores no tradicionales, tal como el caso en los años setenta de la Unión Soviética, Europa Oriental y otros países bajo el sistema del "socialismo real" como Vietnam o Angola.

3. La desestructuración del orden de posguerra. Globalización y regionalización: la puesta en marcha de MERCOSUR y sus vínculos con la Unión Europea

Si bien desde el punto de vista económico los años ochenta no fueron auspiciosos para muchos de los países latinoamericanos,⁴⁵ sin embargo, desde el punto de vista político se dio un giro positivo pues se revertió la tendencia de los años previos. En efecto, poco a poco, gran parte de los países de la región retornaron al marco constitucional.

Es necesario subrayar que, de todos modos, fue un periodo de reacomodamiento de las grandes potencias, en especial las europeas, que buscaron una mejor posición en el escenario latinoamericano. El interés por la región se vio reflejado en la realización en Brasilia, del 15 al 17 de junio de 1981 de la segunda reunión del ciclo de conferencias "¿Un nuevo triángulo atlántico? América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos", donde se decide crear un Comité Organizador de carácter informal para establecer un Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Este será el primer paso para la constitución del IRELA con sede en España a partir de 1985.

¿Cómo era la situación en los países del Cono Sur a comienzos de la década del ochenta? La dictadura militar argentina, desacreditada internacionalmente por la dura represión,

⁴⁵ Esto llevó a denominar a los años ochenta como la "década perdida", aunque, como ya hemos señalado en otros trabajos, desde el punto de vista político la mayoría de los regímenes de facto de América Latina fueron desapareciendo, por lo cual es difícil de aceptar esta terminología, que pone el acento solo en el proceso económico.

comenzaba a tambalearse desde el punto de vista económico debido a las políticas proteccionistas europeas, a la profunda crisis financiera, al crecimiento del nivel de precios y la consecuente caída de los salarios, perdiendo consenso interno. Esto, sumado a su distanciamiento con Estados Unidos, por la ruptura del bloqueo a la URSS, impulsó al gobierno de facto del general Leopoldo Fortunato Galtieri a dar un golpe de efecto en su afán de afianzarse en el poder. Por ello, decidió apelar al irredentista reclamo argentino de recuperación de las islas Malvinas, usurpadas por Gran Bretaña el 3 de enero de 1833. El 2 de abril de 1982 casi nadie esperaba escuchar con el fondo de la marcha dedicada a las islas y a través de breves comunicados de la cadena nacional en exaltado tono militar las "buenas nuevas" de la recuperación del territorio patrio. Quienes habían promovido este paso increíblemente nunca llegaron a calcular que no solo se enfrentaban con Gran Bretaña, sino que se atacaba el corazón de la propia OTAN. El desastre no tardó en sobrevenir y fue el Papa Juan Pablo II, a través de sus representantes -ya había enviado al Cardenal Samoré para aplacar el conflicto con Chile en 1978-, y en propia persona quien llamó a la junta militar a deponer una actitud que arrastraba a miles de jóvenes de recónditos rincones argentinos no sólo a los peligros del congelamiento, por estar mal equipados para el clima malvinense, sino también a una estrategia de guerra de trinchera para la cual nunca habían estado preparados y, en definitiva, a una muerte segura.

Este conflicto se transformó en una suerte de caja de Pandora, y destapó, de algún modo, el pozo sin fondo de la represión, corrupción y decadencia en la que había caído la Argentina, como nunca antes. Los tiempos para el gobierno militar se aceleraron y el general Bignone encaró un gobierno de transición con un poder en caída libre que aceptó la mediación de la Iglesia frente a las golpeadas fuerzas civiles.

Por otra parte, en muchos sentidos, la guerra de Malvinas significó un punto de inflexión en las relaciones de los países de América Latina y el Caribe. Uno de los hechos más relevantes, sin dudas fue el simbólico abrazo, durante el conflicto del canciller

argentino, Nicanor Costa Méndez, con el líder cubano, Fidel Castro. Recordemos que ambos gobiernos estaban distanciados política e ideológicamente, pero este conflicto permitió al gobierno argentino dar una nueva dimensión a sus vínculos con los países del área, que dieron sus frutos pocos años después. Así vio un acercamiento concreto entre Argentina y Brasil⁴⁶ durante el conflicto como contracara de la ya mencionada colaboración del pinochetismo chileno con Gran Bretaña.

Las elecciones de 1983 consagraron al gobierno radical que soportó el peso de la transición a la democracia. Como bien se ha señalado, "Alfonsín dio los primeros pasos en demostrar que éramos capaces de construir un sistema político basado en la democracia y la observancia, tanto de las garantías y derechos individuales (el proceso contra las juntas militares, funcionamiento de la constitucionalidad) como del sometimiento a la ley internacional (el Tratado por el Beagle)."⁴⁷

Es en esos años, no sólo en Argentina, sino en América Latina y el Caribe que comenzaron a establecerse las bases del luego denominado "segundo desembarco" hispano. Pero este retorno español a la región, si bien respondía a intereses propios, no sería solitario. Muchos lo han considerado una cabeza de puente de los intereses de los actuales socios de la UE. En Argentina la presencia española tendría un sitio muy importante en la siguiente década, seguida por Francia, en menor medida Italia, y Alemania. Por su parte, también en Brasil los países europeos han demostrado su activo interés encabezados por la tradicional relación con Alemania, que en los últimos años fue acompañada por una presencia española cada vez más dinámica. En el Cuadro N° 3 puede verse el progreso que tuvieron las inversiones europeas sobre la estadounidense en esos años.

⁴⁶ No está de más resaltar que las dictaduras militares de los setenta y principios de los ochenta en el Cono Sur encontraron un tema de colaboración y acercamiento en sus políticas represivas, tal el caso de la Operación Cóndor.

⁴⁷ Rodolfo Gil: "Balance y perspectivas". En: *Archivos del Presente*, No. 17, Buenos Aires, Fundación Foro del Sur, Julio/Agosto/Septiembre de 1999,

Cuadro N° 3
Stock de la IED en el MERCOSUR según la región de origen (%)⁴⁸

País - Región	UE	EE.UU.	Japón	MERCOSUR	Otros
1985	42,5	39,2	7,2	0,7	10,4
1990	43,9	37,7	7,7	0,7	9,9

Una parte sustancial de la IED en este periodo se dirigió a Brasil debido en parte por la crisis derivada de la guerra de las Malvinas, teniendo un efecto no muy positivo entre Argentina y Europa Comunitaria. Si se analizan los flujos de inversión durante el periodo 1980-1990 el área del actual MERCOSUR recibió el 67,1% de toda la inversión de la CEE dirigida a América Latina y el Caribe. A su vez, el 49,1% del total se estableció en Brasil, frente a solo el 15,7 % en Argentina y 11,5% en México.

Si tomamos en cuenta el intercambio comercial en el mismo periodo, la CEE siguió siendo el principal mercado para las exportaciones argentinas, aventajando claramente a las destinadas al mercado estadounidense (Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Porcentaje sobre el valor total de las exportaciones argentinas
Principales destinos⁴⁹

AÑO	CE / UE	EE.UU.	BRASIL
1984	27,6	10,8	5,9
1987	28,5	14,6	8,5
1989	26,1	12,4	11,7

Asimismo, las importaciones provenientes de la futura UE desplazaron ya hacia la década del ochenta a las provenientes de EE.UU. en el comercio exterior argentino (Cuadro N° 5).⁵⁰

⁴⁸ Fuente: CEPAL, OCDE.

⁴⁹ Fuente: *Comercio Exterior Argentino. Resumen Estadístico*. 1984 - 1989. INDEC.

⁵⁰ B.C. Crisorio: "Las relaciones de la Argentina con los bloques económicos regionales en

Cuadro N° 5
Porcentaje sobre el valor total de las Importaciones Argentinas
Principales destinos⁵¹

AÑO	CE / UE	EE.UU	BRASIL
1984	24,6	18,5	18,1
1987	31,8	16,4	14,1
1989	27,2	21,2	17,2

En el caso argentino, en la segunda mitad de la década del ochenta se firmaron una serie de tratados con algunos países europeos, lo que permitió aumentar la atracción de flujos de IED e incrementar el comercio interregional. Entre los más significativos están el Acuerdo de Cooperación Económico, Industrial y Financiero con la República Francesa en 1985 y el Tratado de Relación Asociativa Particular entre Argentina e Italia en 1987.

En 1989 se suscribió el Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina que sirvió de marco a un nuevo periodo en las relaciones bilaterales dando lugar a un crecimiento exponencial de las inversiones directas hispanas que aprovecharon el proceso de privatizaciones de las empresas del Estado argentinas, promovidas durante la Primera y la Segunda Reforma del Estado del gobierno de Carlos Menem.

Hacia 1992 los capitales hispanos representaban el 22% sobre todas las inversiones extranjeras participantes en el proceso de privatizaciones argentinos colocándose a la cabeza de las mismas y ratificando el incremento de la importancia de la UE en este país. Tal como Alemania con respecto a Brasil, España y Francia se transformaron en el motor de la relación Argentina/UE.⁵² La relevancia de las inversiones directas de empresas y

la década del '90 y las perspectivas hacia el próximo milenio". En: Sandra Maria Lubisco Brancato y Albene Miriam F. Menezes organizadoras *Anais do Simpósio O Cono Sul No Contexto Internacional*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 1995.

⁵¹ Fuente: *Comercio Exterior Argentino. Resumen Estadístico*. 1984-1989. INDEC.

⁵² Para los cambios procesados en las relaciones hispano-argentinas ver, Norberto Aguirre "La regionalización económica y la reorientación de las relaciones hispano-argentinas

bancos de la UE durante los primeros tres años del agresivo plan de privatizaciones llevado a cabo por Argentina, -en las que España tuvo el papel más destacado-, aparece reflejada en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6
Origen de la IED en las empresas privatizadas
en la Argentina. 1990-1993⁵³

Procedencia	Millones de dólares	% del total
Argentina	3.109	39
Extranjera	4.724	61
EE.UU.	1.255	27
Europa	2.458	52
América Latina y Caribe	711	15
Otra	300	6
Total	7.833	100

En este contexto, las relaciones entre la UE y el MERCOSUR, -cuyo primer paso fue el Tratado de Asunción de 1991-, sin estar exentas de dificultades, siguieron reforzándose. Si bien las exportaciones de Argentina y Brasil vieron limitada su capacidad de penetración en el espacio europeo por las políticas proteccionistas centradas en torno a la PAC, no por ello dejaron de ser importantes. Desplazadas en ambos países de la posición de privilegio ostentada en décadas anteriores en beneficio del comercio bilateral entre estos siguieron siendo, sin embargo, el mercado más importante externo al bloque hacia el que se dirigían las exportaciones de las dos naciones sudamericanas.

Por otro lado, las importaciones provenientes del bloque europeo crecieron de forma notoria, producto de varios factores

(1960-1994)". En: Sandra Brancato y Albene Menezes (org). *Anais do Simpósio o Cone Sul no Contexto Internacional*, Porto Alegre, Edipucrs, 1995, p. 217 - 235 y Norberto Aguirre: "Los cambios en las relaciones hispano-argentinas en la última década: las inversiones en telecomunicaciones". En: Mario Rapoport y otros: *Globalización e historia*, Buenos Aires, Congreso de la Nación, 1997.

⁵³ Fuente: Agosin (1995) citado por Stephany Griffith Jones y J. Cailloux, *loc. Cit.*

favorables. En primer lugar, de los acuerdos bilaterales con algunas naciones de la UE, en segundo término de la apertura comercial verificada en Argentina y Brasil y tercero, por la política específica de la UE. Además, generaron un déficit progresivo en la balanza comercial de Brasil y Argentina con la UE.

No está de más subrayar la importancia de la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, que se tradujeron en el fin del freno que había significado hasta ese momento el sistema bipolar en las relaciones europeas con América Latina. De allí emergió la política de competencia por la hegemonía económica mundial desplegada claramente por la UE, -iniciada, como ya se ha dicho, hacia fines de los sesenta y principios de los setenta-, que la puso en la vereda de enfrente de los intereses estadounidenses en el escenario mercosureño, sacando partido de los obstáculos existentes entre los socios del sur y Washington. Esta estrategia se reveló exitosa en beneficio de España, Francia, Italia o Alemania que, simultáneamente supieron combinar las políticas orientadas a las cuestiones internas de cada país con la de la UE en su conjunto.

Otro elemento a tener en cuenta fue la política de atracción jugada a través de las Cumbres Iberoamericanas en los años noventa. Establecido el primer encuentro tras la IV Cumbre de Río de Janeiro y con un importante activismo de España y México para que el mismo se materializase. Así, estas reuniones coadyuvaban a la nueva política hispana hacia la región. Las causas más relevantes de ella estaban relacionadas, en primer lugar con la reciente incorporación española a la Comunidad Europea (1986) y en segundo término, con la cercanía del V Centenario de la llegada de Cristóbal Colón a América.⁵⁴

⁵⁴ La incorporación de España a la Comunidad Europea en 1986 se constituyó en el punto culminante de la dimensión europea del país peninsular tan defendida por Ortega y Gasset como correlato de modernización. Tras la definitiva derrota colonial para muchos sectores y pensadores hispanos América era el recuerdo de una frustración y un fracaso histórico que había que olvidar volcándose definitivamente hacia Europa. En 1986 se afianzó la preeminencia de la opción europea, pero al mismo tiempo, y por esta misma opción, se

Respecto a la primera, hay que señalar que la entrada en la CE suponía para la estructura económica hispana un profundo proceso de reestructuración con vistas a su definitiva integración al mercado único europeo. Esto implicaba la desaparición futura de muchas industrias, la necesidad de readecuar otras y la obsolescencia de grandes cantidades de *stock* de bienes de capital y de maquinarias que no encontrarían mercados en la competitiva comunidad. En este contexto, América Latina cobró un nuevo significado y la política de apertura y privatizaciones ensayada por estos países terminó por complementar el proyecto peninsular. Así las Cumbres Iberoamericanas se sumaron a los Acuerdos Bilaterales firmados por España con algunos países de Latinoamérica, estableciendo el marco político necesario para garantizar las inversiones de los grupos industriales y financieros más importantes de la península. Las ganancias obtenidas en esta región sirvieron tanto para redimensionar las compañías en España, con el fin de adecuarse al nuevo escenario planteado por la integración del país peninsular a la Unión Europea, cuanto para llevar a cabo una transnacionalización regionalizada de estas empresas y aumentar su competitividad mundial en un futuro cercano. A este respecto Felipe González señaló: "Con América Latina las relaciones políticas son muy buenas y las oportunidades de mejorar las económicas son evidentes para grandes empresas españolas y también para las pymes".⁵⁵

Es evidente que, para que el proceso de internacionalización de ciertas compañías hispanas se llevase a cabo, era importante contar con un paraguas político en el que estuviese involucrado el Estado español y que permitiese garantizar estas inversiones. Las Cumbres Iberoamericanas se constituyeron entonces en un escenario fundamental que buscó favorecer ese marco protector.

Por otro lado, la representación de la comunidad latinoamericana ante los organismos comunitarios europeos

redefinió la política hacia América latina

⁵⁵ Entrevista a Felipe González, *El País*, Madrid, 13 de Octubre de 1996

suponía para España la posibilidad de lograr un mayor peso relativo dentro de la UE y para los países del área un intento de limar ciertas rispideces comerciales con el bloque europeo. En este aspecto las Cumbres se convirtieron en su expresión más notoria y además se articularon con la política internacional de la Unión Europea, la que actuaba tanto institucionalmente como a través de sus estados miembros en las relaciones con otras regiones del mundo.

El segundo aspecto, la conmemoración del V Centenario, fue otro de los motivos impulsores de estas Cumbres, las que, por otro lado, intentaban saldar un conflicto ideológico entre España y Latinoamérica, producto de distintas cosmovisiones y proyectos políticos que habían cruzado, con mayor o menor intensidad, gran parte de los últimos dos siglos. El acuerdo entre estos estados asistentes, tanto en la utilización del concepto *Iberoamérica* para denominar el universo convocado a estas reuniones, como el de países hermanos para expresar una relación de igualdad entre pares, implicó la búsqueda de la creación de un nuevo imaginario que no tuviera demasiados puntos de contacto con cosmovisiones anteriores. Sin embargo, no supuso en la práctica una relación entre iguales⁵⁶ ni generó beneficios equivalentes a sus integrantes.

¿Cuáles fueron los ejes sobre los que se desarrollaron estas convocatorias? Durante la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en México se llamó la atención acerca de una nueva tendencia a la polarización: "La persistencia de la actual situación puede llevar a que se sustituya el bipolarismo ideológico (Este/Oeste) por una división entre el Norte, rico en capitales y tecnología, y el Sur, pobre y sin perspectivas. Para superar el problema es necesario, por un lado, desarrollar formas efectivas de reciprocidad y solidaridad; por otro, fundamentarlas en una propuesta ética, guiada por la justicia

⁵⁶ El peso de los países mas importantes de Latinoamérica y fundamentalmente de España en las decisiones adoptadas en las Cumbres son determinantes. Un claro ejemplo de ello es el papel protagonista desempeñado por España en las decisiones adoptadas en la V Cumbre que tuvo lugar en Bariloche, Argentina, en Octubre de 1995.

social y por la libertad y que impulse, con nuevos esquemas, una verdadera cooperación entre los países del mundo."⁵⁷

En la segunda reunión realizada en Madrid en julio de 1992 se buscó fundar este acercamiento recordando la conquista de América, pero con el cuidado de resaltar que "la identidad iberoamericana está fundada en la idea de la dignidad e igualdad de sus diversas culturas y en una concepción integral y liberadora del hombre y la sociedad, como creadores de su destino. Ni el racismo ni la xenofobia, que condenamos sin paliativos, pueden tener nunca cabida en nuestros comportamientos y actitudes."

Por otra parte, dejaba sentado la importancia de los procesos de integración: "La integración regional es un instrumento fundamental para que un número cada vez mayor de países pueda mejorar su inserción en un mundo globalizado ya que eleva su nivel de competitividad, aumenta los intercambios comerciales, permite el aumento de la productividad, crea condiciones para un mayor crecimiento económico y habilita la profundización de los procesos democráticos. *La integración regional y la globalización surgen así como procesos complementarios y ventajosos.*" Asimismo, reconocía la importancia del esfuerzo de poner en marcha MERCOSUR a través de la aprobación del Cronograma de Medidas como también resaltaba la "reciente firma del Acuerdo con la CE constituye un importante elemento de cooperación extrarregional del MERCOSUR." En cuanto a la región reconocía que "América Latina y la Comunidad Europea mantienen relaciones económicas de importancia creciente". De allí que proponía "que es necesario profundizar y ampliar los actuales canales de diálogo, como los de San José y Grupo de Río-CE, en los que se sientan iberoamericanos a ambos lados de la mesa."⁵⁸

Es de resaltar que durante la III Cumbre se proclamaba: "Consideramos impostergable la conclusión satisfactoria de la

⁵⁷ Documento Final de la I Cumbre Iberoamericana. Guadalajara. México, 18 y 19 de julio de 1991.

⁵⁸ Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana. Madrid, 23 y 24 de julio de 1992.

Ronda Uruguay", y se reclamaba: "Un renovado sistema multilateral de comercio debe contar con reglas de intercambio comercial más justas y equitativas, la progresiva eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias y, fundamentalmente, debe evitar prácticas desleales de comercio, medidas unilaterales restrictivas y medidas proteccionistas. Un resultado equilibrado y global permitirá un mejor acceso a los mercados internacionales y, por tanto, la consolidación de los procesos de modernización y apertura."⁵⁹ En el Documento final de la IV Cumbre se sostenía abiertamente que: "El regionalismo abierto constituye un complemento de los elementos centrales del desarrollo como son el fortalecimiento de la democracia, el acceso a la innovación tecnológica, la estabilidad macroeconómica, el impulso del crecimiento económico, la cohesión social y las políticas del medio ambiente." También se le daba la bienvenida a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como instrumento favorable a "la liberalización, el impulso del comercio multilateral y la promoción de las inversiones traigan un nuevo y necesario vigor a la actividad económica internacional, que estimule el crecimiento con mejores niveles de empleo".⁶⁰

Más adelante continuaba, "Europa se ha constituido en el segundo socio comercial de América Latina y ésta a su vez en el primer mercado para las inversiones de la Unión Europea". En ese sentido daba mucha importancia a los acuerdos regionales y subregionales puesto que "generan nuevos flujos de comercio que incrementan la competencia, amplían los mercados externos, aceleran la reducción de barreras comerciales, favorecen la armonización y homologación de normas que propician la formación de alianzas y de coinversiones. Sus efectos serán mayores en la medida en que lo sea su ámbito de aplicación. Por ello, el objetivo final de este proceso debe ser la convergencia de

⁵⁹ Documento Final de la III Cumbre Iberoamericana. Salvador de Bahía. Brasil. 15 y 16 de julio de 1996. (el subrayado es nuestro)

⁶⁰ Documento Final de la IV Cumbre Iberoamericana. Cartagena de Indias. Ecuador. 14 y 15 de junio de 1994.

los diferentes esquemas de integración. El regionalismo y el multilateralismo deben ser complementarios y no excluyentes."⁶¹

Como vemos, cuando en las Cumbres se han tocado los temas esencialmente económicos se ha hecho en general desde una óptica de integración a un proceso de globalización, de apertura al mercado mundial, dejando de lado propuestas de integración que reflejaran, en alguna medida, un *aggiornado* bolivarismo. El alternativismo planteado ha sido esencialmente destinado a contrarrestar la proyección hemisférica de Washington y a ampliar los posibles beneficios económicos para América Latina y la UE, aunque ésta, última está en mejores condiciones de sacar provecho.

En este sentido en la IV Cumbre, desarrollada en Cartagena de Indias en junio de 1994, España vio la posibilidad de que MERCOSUR concluyese un acuerdo de libre comercio con la UE -sobre el que se venía trabajando- en el segundo semestre de 1995. En este momento la presidencia de la UE estuvo en manos del hispano Felipe González, poniendo de relieve el importante papel desempeñado por Madrid en las negociaciones que llevaron finalmente a la concreción de este acuerdo en el periodo prefijado. Quedó así demostrada la funcionalidad de las Cumbres Iberoamericanas para la consecución de este objetivo. Este aspecto fue resaltado en la V Conferencia, llevada a cabo en Bariloche, donde, en el segundo párrafo del Documento Final de dicho evento, se sostuvo: "La coincidencia de que España ejerza en estos momentos la presidencia del Consejo de Ministros de la Unión Europea ha sido muy importante para dar un renovado impulso a las relaciones entre América Latina y Europa" y señalaba como prueba que "el acuerdo entre la Unión Europea y los estados miembros del MERCOSUR para la firma, durante el Consejo Europeo de Madrid en Diciembre próximo de un Acuerdo Marco Interregional...."⁶²

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Declaración de Bariloche, Documento Final.

En consonancia con lo anterior, en 1994 la Comisión Europea señalaba que "nuevas motivaciones estratégicas y económicas conducen a la UE a establecer nuevas relaciones con el MERCOSUR [...]. En consideración a la importancia del MERCOSUR en materia comercial y de inversiones directas europeas, la Comisión ha propuesto una estrategia para crear una asociación interregional".⁶³ Concluía sosteniendo que la nueva actitud de la UE hacia el MERCOSUR privilegiaba las motivaciones estratégicas, puesto que se trataba de acceder y posesionarse en "uno de los nuevos polos mundiales de crecimiento" para las exportaciones y flujos financieros europeos.⁶⁴ No se dejaba de observar también que la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que tendría una incidencia hemisférica.

Este aspecto, que había constituido el núcleo de los acuerdos bilaterales firmados por Argentina con España y Francia, precediendo la exitosa participación de estas naciones en el proceso privatizador de la Argentina, mostraba a las claras hacia dónde se orientaba el interés de la UE en la región. Por otra parte, insistimos, esto reafirmaba los vínculos históricos mantenidos con los estados de Europa Occidental y permitía tanto a Argentina como a Brasil desarrollar una política exterior con distintas posibilidades de inserción internacional.

En abril en 1994, en San Pablo, la IV Reunión Ministerial Institucionalizada de la Unión Europea con el Grupo Río se habían planteado las bases para llegar a un acuerdo en los campos económico, comercial, industrial, científico y tecnológico. Como señalamos, esto se articulaba con la política exterior de la UE hacia el área, en la que algunos de sus miembros tenían una participación económica importante y fue avalado por el Consejo Europeo reunido en Essen en diciembre de 1994. Tras la ratificación por ambos bloques en la V Reunión Ministerial

⁶³ Eduardo Gana (comp): *Las Relaciones Económicas entre América Latina y la Unión Europea*, Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

⁶⁴ *Ibid.*

Institucionalizada de la UE con el Grupo de Río llevada a cabo en París en marzo de 1995 se llegó a la firma en diciembre de ese año en Madrid del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otro.

En ese entonces, España estaba en la presidencia de la UE la cual, deseosa de continuar con la expansión de sus intereses en MERCOSUR, impulsaba la firma de un acuerdo de este tipo. En los considerandos del mismo se reconocía en principio la importancia que habían tenido los acuerdos bilaterales previos entre estados de ambos bloques al sostener que "las relaciones de cooperación que se han desarrollado por acuerdos bilaterales entre los Estados de las respectivas regiones" y se afirmaba que el objetivo perseguido era establecer "una asociación interregional de carácter político y económico basada en una cooperación política reforzada, en una liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio [...] y, finalmente, la promoción de inversiones y la profundización de la cooperación".⁶⁵ Por último, se señalaba que ésta constituía una etapa previa para llegar en el futuro a un Acuerdo de Asociación Interregional entre ambos bloques.

En el articulado del Tratado se retomaban estos y otros aspectos. Con referencia al ámbito comercial, sensible a las aspiraciones de los países mercosureños, se planteaba el compromiso de las partes para "intensificar sus relaciones con el fin de fomentar el incremento y la diversificación de sus intercambios comerciales, preparar la ulterior liberalización progresiva y recíproca de los mismos y promover la creación de condiciones que favorezcan el establecimiento de la Asociación Interregional" señalando que la cooperación entre ambos bloques se orientará a lograr "el acceso al mercado, la liberalización comercial, (barreras arancelarias y barreras no arancelarias), y disciplinas comerciales, tales como, prácticas restrictivas de la competencia,

⁶⁵ Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes

normas de origen, salvaguardias, regímenes aduaneros especiales, entre otras".⁶⁶

Estos aspectos aún distan de haberse puesto en práctica en función de la política comercial de la UE expresada principalmente en la PAC, a instancias principalmente de Francia -y rechazada por Alemania-, que antepone sus barreras protectoras y los subsidios a favor de sus productores, lo cual se transforma en una cuestión candente que impide aún el establecimiento de una Asociación Interregional. Las exportaciones de MERCOSUR a la UE, si bien han aumentado en cuantos a valores absolutos, han caído en su participación porcentual respecto del comercio exterior de la región a favor de los intercambios intraregionales. Por su parte, las importaciones provenientes de la UE crecieron a una proporción mucho mayor que las exportaciones argentinas y brasileñas a los mercados europeos.

Los acuerdos bilaterales entre países de la unión con Argentina en primer término y con Brasil, con posterioridad, estuvieron en la base de esta expansión de las ventas europeas a esta zona. El crecimiento de las inversiones europeas producto del proceso de privatizaciones en primera instancia, como de la demanda de bienes de capital generados por las ahora empresas privatizadas -en general españolas y francesas-, ha servido también de impulsor del aumento de las importaciones de la UE. Esto se verificó con mayor intensidad en Argentina que en Brasil, en la medida que las políticas privatizadoras comenzaron más temprano, llegaron mucho más lejos y se realizaron con mayor rapidez. A esto hay que sumarle las cláusulas comerciales de los acuerdos bilaterales y la liberalización comercial de estos países, también expresado con mayor fuerza en la Argentina, como elementos explicativos de este fenómeno. Tanto Brasil como Argentina revirtieron sus balanzas comerciales positivas con la UE y la tornaron negativa desde 1994 sin que esto se haya

⁶⁶ Artículo 5 del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y...

alterado al día de hoy. El Acuerdo Marco de 1995 no modificó esta situación sino que por el contrario la profundizó.

Por último, cabe observar muy brevemente lo que ha sucedido en el rubro de inversiones extranjeras, en las que, como hemos visto, países comunitarios como España y Francia habían desempeñado un rol importante desde fines de los ochenta y principios de los noventa. En el Acuerdo Marco Interregional el artículo 12 del mismo hacía referencia al fomento de las inversiones, aspecto que había tenido un rol central en los acuerdos bilaterales.

Ya en el Tratado de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina, firmado en 1989, y que constituyó el marco legal dentro del cual se insertaron las inversiones españolas realizadas en el primer quinquenio de la década del noventa en la Argentina⁶⁷, se estipulaba en el artículo 3 de la parte general del mismo que "...el gobierno español pondrá a disposición del gobierno argentino facilidades financieras concesionales dirigidas a proyectos de inversión de carácter productivo realizadas mayoritariamente por el sector privado empresarial [y que] *el gobierno español favorecerá y promoverá la inversión de empresas españolas en la Argentina*" garantizando el gobierno argentino a "las inversiones españolas realizadas en el marco del Programa Integrado la libre repatriación de capitales y la transferencias de utilidades". Por su parte, en el apartado económico del Tratado, se definía un Programa Integrado cuyo principal objetivo era "fomentar el desarrollo argentino de la industria y de los servicios con la activa participación de los sectores privados de ambos países."⁶⁸

Asimismo, se establecían tres mil millones de dólares para inversiones directas, de las que mil se entregarían al Estado argentino -con el fin de importar productos y servicios procedentes de España- destinándose el resto a promover al sector privado.

⁶⁷ También el Tratado planteó un marco referencial general que influyó en la evolución de las relaciones comerciales.

⁶⁸ Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina. Acuerdo Económico entre el Reino de España y la República Argentina.

En poco tiempo, las inversiones de empresas hispanas en Argentina se mostraron en toda su magnitud alcanzando, entre 1991 y 1995, la posición de privilegio respecto de la IED dirigidas a las privatizaciones. Estados Unidos, que por lo general invirtió en el sector manufacturero, en el que tenía una presencia previa, vio disminuir su importancia relativa respecto de su participación, sobre todo si lo comparamos con su presencia absolutamente dominante de la década del sesenta y principios de los setenta (Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7
% IED en Argentina según regiones de origen en 1995 ⁶⁹

REGION	PORCENTAJE
Europa	38,2
América del Norte	38,8
América Latina y el Caribe	16,0
Otras regiones	7

Europa representa a varios de los miembros de la UE mientras que América del Norte es principalmente Estados Unidos.⁷⁰ Como puede observarse, la paridad es notoria y las perspectivas parecen indicar una disputa muy seria entre estas dos zonas para afianzar su posición tanto en Argentina como en MERCOSUR. Según la misma CEPAL, mientras que la inversión acumulada por los países de América del Norte aumentó entre

⁶⁹ Fuente: CEPAL.

⁷⁰ En cuanto a las inversiones canadienses, destinadas en su mayor medida a actividades extractivas como el petróleo y la minería, han pasado del 8° lugar entre 1990/1996, con el 2,2%, al 4° entre 1997/2000, con el 7,2%. Cf.: Subsecretaría de Comercio Exterior, Argentina (Septiembre de 1997) y Centro de Estudios para la Producción, en *Exportar a los países del Nafta: Canadá, Estados Unidos y México*. Fundación Exportar. Noviembre de 1998. Publicación realizada para el Encuentro Nacional de Exportadores. Ver también B.C. Crisorio: "Las relaciones argentino-canadienses entre el contexto del MERCOSUR". *Presentado en el VI Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Canadienses*. Septiembre de 1999. Tecnológico de Monterrey, México DF. México.

1990 y 1995 a una tasa anual del 13,1%, las provenientes de Europa lo hicieron a razón de 14,1%.

El debilitamiento de la posición estadounidense desde 1970 y los graves conflictos existentes con los países del MERCOSUR, expresados en principio por aspectos económicos pero que involucran intereses estratégicos y diferencias políticas importantes y el paralelo crecimiento de la posición de las naciones de la unión permiten suponer que estas se encuentran en una posición más ventajosa que sus rivales. Por su parte el aumento de las IED de América Latina, en especial Chile y Brasil, está marcando la otra tendencia fuerte en el MERCOSUR. En 1995 encabezaban las inversiones externas en Argentina Estados Unidos, España, Países Bajos, Chile y Francia. Con posterioridad a 1996 la posición europea en Argentina y Brasil tendió a afianzarse, destacándose nuevamente la presencia hispana en este crecimiento, dirigidos al sector financiero y a los servicios privatizados.

Es de hacer notar que en el rubro de la IED, uno de los socios mercosureños, Uruguay, no responde a la dinámica analizada para Brasil ni Argentina. En efecto, de acuerdo a los últimos datos, "entre 1995 y 1999 superó los 2,4 mil millones de dólares", sin incluir las directas realizadas en el sector financiero. "Europa, con 245 empresas radicadas y el 28,3% de las inversiones 1995/1999; Norteamérica, con 209 empresas y el 34,6%; y MERCOSUR, con 225 empresas radicadas y el 30% del total verificado." A su vez, ya no por región, sino por país, está a la cabeza Estados Unidos con el 32%, seguido por Argentina con el 19,4%, y España con el 10,5%.⁷¹

A principios de ese año la UE estableció tres regiones como principales centros de interés en América Latina y el Caribe: MERCOSUR, México y Cuba.

En el caso de México, los lazos que este país mantiene con Estados Unidos son muy fuertes, allí se dirige el 87% de las

⁷¹ Informe elaborado por Uruguay XXI, entidad vinculada al gobierno de ese país. *La Gaceta Mercantil Latinoamericana*. Montevideo, 10 al 25 de diciembre de 1999.

exportaciones mexicanas, mientras que las destinadas a la UE son sólo el 3.3%. Sin embargo, la UE, en la búsqueda de equilibrar en parte esta asimetría prometió eliminar los aranceles sobre el 82% del comercio manufacturero y hacer lo mismo con el resto de las importaciones mexicanas en el año 2003. A su vez, México se mostró dispuesto a liberar inmediatamente de aranceles el 47% del comercio manufacturero. En el 2003 suprimiría otro 5%, el 6% en el 2005 y el restante 42% quedará libre en el 2007. Sin embargo, la política proteccionista y de subsidios europea aún no ha dado grandes señales de flexibilizar sus posturas.

Por su parte, Cuba supo aprovechar esta perspectiva hispanoeuropea cuando se quebraron los vínculos con los soviéticos y se sintió con toda dureza el bloqueo impuesto por el gobierno estadounidense a la isla. Así, para mantenerse alejado de los influjos de Washington durante el "periodo especial", el gobierno cubano abrió la posibilidad de un mayor estrechamiento de los vínculos principalmente con Madrid y con otros países europeos como Francia, Alemania, Italia y Portugal. Las Cumbres Iberoamericanas fueron el escenario ideal para reclamar el levantamiento de las sanciones establecidas por la Ley Helms-Burton, tal fue el reclamo de la VIII Cumbre realizada en Oporto, Portugal en octubre de 1998.

Es más, el gobierno cubano estableció que desde el 1º de julio de 1999 "es obligatorio el uso del euro como moneda de contratación y de pago en las operaciones que involucren a las monedas de los once países miembros de la Unión Monetaria Europea (UME)." El objetivo no fue sólo aproximarse a la UE como principal socio comercial, sino también "contribuir a debilitar la absoluta hegemonía del dólar estadounidense, que resulta tan dañina al normal desenvolvimiento de las finanzas internacionales."⁷²

⁷² "Igualmente, los particulares pueden obtener tarjetas de crédito y abrir cuentas bancarias en la nueva moneda. Entre los aspectos tomados en cuenta por el Banco Central para establecer la obligatoriedad a las empresas, se encuentran que Europa continúa siendo el principal socio comercial de Cuba y que su uso permitirá una mayor transparencia de precios en las operaciones comerciales y financieras con la UME. También se valoró que las

Cabe mencionar también que las Cumbres Iberoamericanas trabajaron en el sentido de abarcar otros aspectos que reforzaran los vínculos de los países de América Latina con España y, por que no, con la UE. Así se buscó profundizar los programas de cooperación científica y tecnológica, apuntando también a la educación. Otro tema fue la lucha contra la corrupción, contra el lavado de dinero y el narcotráfico. Es más, en la Declaración de Viña del Mar se hizo eco del reclamo argentino: "Afirmamos la necesidad de que los Gobiernos de la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte reanuden, a la brevedad posible, las negociaciones tendientes a encontrar una pronta solución a la disputa de soberanía referida a la cuestión de las Islas Malvinas, de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos y las disposiciones y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo el principio de integridad territorial".⁷³

Otro de los problemas que se tuvieron en cuenta fue el respeto a los derechos humanos, al sistema democrático, como también "a los principios y normas del Derecho Internacional, a la Carta de las Naciones Unidas y a la soberanía nacional de los Estados. Por eso, los países iberoamericanos *rechazamos enérgicamente la aplicación extraterritorial de leyes nacionales y de operaciones encubiertas que violen las leyes y ordenamientos de terceros países, así como procesos coercitivos unilaterales que constituyen un obstáculo a la cooperación entre los Estados.*" Vale la pena resaltar que esta postura desembocó en una condena a Washington: "En este contexto, reiteramos nuestra exhortación al Gobierno de los Estados Unidos de América a que ponga fin a la aplicación de la Ley Helms-Burton, de conformidad

transacciones bancarias con los miembros de la UME, ordenadas a través de bancos europeos, se ejecutan en euros; que la vida de las once monedas integradas al sistema existirán a lo sumo hasta el 30 de junio del 2002; y que a mediano plazo se prevén bajas tasas de interés para el euro." En: *El Economista de Cuba*, La Habana, Edición Digital, CUBA. 1998-1999.

⁷³ Declaración de Viña del Mar, Chile. 11 de noviembre de 1995.

con las Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas al respecto.”⁷⁴ Esta postura fue ratificada especialmente en la VIII Cumbre realizada en Oporto, Portugal en octubre de 1998.

Sin embargo, a raíz del caso Pinochet, que durante la celebración de dicha Cumbre fue detenido en Gran Bretaña a pedido del juez hispano Baltasar Garzón tensó la relación entre algunos de los estados integrantes de la comunidad iberoamericana. Si bien durante la II Cumbre realizada en Madrid los países asistentes habían declarado: “Reconocemos la importancia del desarrollo progresivo de la normativa internacional sobre la responsabilidad penal del individuo por la comisión de ciertos crímenes de trascendencia internacional. En ese sentido señalamos con interés la aprobación reciente del Estatuto constitutivo de la Corte Penal Internacional”, se tomó la medida como injerencia en la política interior chilena. En ese sentido se tomaba en cuenta otra parte de esa declaración donde se sostenía: “Rechaza todo tipo de interpretaciones que pretendan reconocer la posibilidad de la aplicación extraterritorial de las leyes de un país a otro, haciendo suya en este punto la Declaración del Grupo de Río del 16 de julio de 1992. En tal virtud nos proponemos pedir a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su 47 período de sesiones, que solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre este tema.”⁷⁵ El gobierno chileno debió enfrentar el malestar de las fuerzas armadas pinochetistas y de sectores simpatizantes con el general dictador. Sin embargo, todos sus reclamos fueron desoídos. De tal modo, la IX Cumbre Iberoamericana, realizada en La Habana, dio lugar a una declaración de desagrado por el no respeto del principio de extraterritorialidad.⁷⁶

⁷⁴ Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana. Madrid 23 y 24 de julio de 1992.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Recordemos que las investigaciones del juez de la Audiencia Nacional española Baltasar Garzón, acerca de la violación de los derechos humanos durante las últimas dictaduras chilena y argentina, ha dado como resultado el pedido de captura internacional de los

Conviene no olvidar mencionar que Washington, reaccionó buscando contrarrestar la “movida” hispana y europea. En diciembre de 1994 se reunió en Miami la Primera Cumbre de las Américas, en la idea de extender el libre comercio a través del ALCA a todo el continente para el 2005. Para ello se hacía necesario el levantamiento de las trabas proteccionistas estadounidenses a la producción procedente del sur de río Bravo. Pero, si bien a partir del 1° de enero de 1994 se puso en vigencia el Tratado de Libre Comercio con México y Canadá, hacia diciembre de 1999 aún no había logrado la aprobación del *fast track* por parte del Congreso estadounidense, fuerte escollo en el comercio regional dado que se sigue frenando a las exportaciones de América Latina en general, con un importante impacto negativo en los países del Cono Sur en particular.

Para concluir queremos señalar que MERCOSUR ha sufrido una serie de problemas internos en los últimos años, que se llegaron a presentar como de difícil solución. En efecto, temas candentes como el cumplimiento de las etapas establecidas para la integración comercial no han sido cumplimentadas de acuerdo a convenios previos. Las principales tensiones han surgido entre Brasil que, entre otras cosas, reclama la apertura para algunos de sus productos, como el azúcar, y Argentina, que exige una mayor transparencia en la política brasileña hacia el sector automotor. Sin embargo, si bien el presidente argentino Menem realizó algunos gestos de desagrado ante Brasil, dejó abierto el camino a las negociaciones antes de las elecciones de 1999. Por su parte,

principales responsables de la desaparición de ciudadanos españoles en ambos países. Curiosamente, el dictador Augusto Pinochet, ignoró este pedido y viajó a Gran Bretaña, por lo cual fue detenido durante la Cumbre Iberoamericana de Oporto el 16 de octubre de 1998, colocando en una situación difícil al gobierno de Londres que, por un lado cuenta con sectores que detentan fuertes intereses económicos en ese país pero, por el otro, bajo el liderazgo del laborista Tony Blair, ha estrechado filas con otros países de la UE y Estados Unidos en su deseo de crear una justicia supranacional, con jurisdicción planetaria. En una posición debilitada, el gobierno chileno levantó el argumento del deseo de someter a Pinochet a juicio en su propio país, para evitar la intromisión de las potencias en el área, logrando el apoyo a esta tesis de Argentina -el presidente Menem no asistió a la Cumbre VIII- Brasil y los otros socios de MERCOSUR, como también la condena del gobierno cubano.

los candidatos de la Alianza opositora De La Rúa/Álvarez prometieron mantener y profundizar el camino de MERCOSUR. Vale aquí recordar que, tal como hemos señalado, el argentino Alfonsín inició junto con el brasileño Sarney este acercamiento que fue continuado por sus sucesores. En esos días el diputado de la Alianza Carlos Raimundi declaraba: "El MERCOSUR es un proceso irreversible. La complejidad de la agenda internacional y la fortaleza de sus protagonistas tornan impensable que los países que lo integramos podamos afrontarla en soledad. Pero tal proyección estratégica no obsta que pueda atravesar, como en el presente, momentos de desaceleración". Y agregaba más adelante: "Como alianza estratégica, el MERCOSUR supone una concepción que trasciende lo estrictamente comercial para orientarse hacia el diseño de sociedad cohesionada en términos de calidad global de vida."

Sin embargo, vale la pena resaltar que no dejaba de señalar: "Por su implicación en términos de atracción de inversiones, acuerdo con la Unión Europea, calificación de riesgo, etcétera, es abismal la desventaja entre un MERCOSUR conflictuado y un MERCOSUR armonioso y previsible, por lo que su preservación y profundización deben ser acordadas por el Gobierno y la oposición como una auténtica política de Estado."⁷⁷

Cuando en diciembre de 1999 Fernando De la Rúa asumió como nuevo presidente, uno de sus primeros anuncios fue la continuidad de la política de integración mercosureña, creando de común acuerdo con el presidente Fernando Henrique Cardoso una etapa de transición que permita nuevas negociaciones.

Es necesario resaltar que el proyecto de integración de los países del Cono Sur, si bien tiene muchas dificultades internas, es el único en el siglo XX que ha avanzado más allá de los designios de Washington. Es verdad que tiene un interesante apoyo de la UE, pero también es cierto que las políticas proteccionistas de algunos de sus miembros, como Francia, frenan este acercamiento.

⁷⁷ Carlos Raimundi: "MERCOSUR versus la industria: una falsa opción". En: *Clarín Digital*, 8 de septiembre de 1999.

to, lo cual no ha permitido aún la ratificación del Acuerdo firmado entre ambos bloques en 1995. Es cierto también que MERCOSUR desea incorporar nuevos miembros, lo cual es todo un desafío en el contexto actual de crisis que azota, no sólo a Brasil -lo cual impulsa a su vez a actitudes proteccionistas-, sino también a los miembros y asociados. Por otra parte, los amistosos gestos brasileños a Venezuela sufrieron un compás de espera merced al proceso interno venezolano. Sin embargo, a medida que el presidente Hugo Chávez ha logrado demostrar que tiene consenso interno se renovaron los acercamientos.

Para concluir señalemos que, a pesar de los problemas, es muy probable que MERCOSUR se mantenga por el momento activo y continúe siendo el eje estratégico de las políticas exteriores de los países que lo conforman, pero las posibilidades para ampliar el mismo seguramente se verán retrasadas por un tiempo. De todos modos, de producirse una ampliación del bloque regional, esto no colisionaría con los intereses de la UE en la región, siempre y cuando la unión del Cono Sur persista en un perfil de desafío a los designios de Washington.