

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES

1 Desafíos de Política Exterior de la Argentina del Bicentenario

Fabián Calle

Algunas Reflexiones sobre los condicionamientos internos y externos de la Política Exterior Argentina a comienzos del siglo XXI.

Rosendo Fraga

El Mercosur y el Bicentenario. Antecedente del Mercosur en 1882.

Fernando Iglesias

Argentina en el Mundo Global. Cuentas pendientes y desafíos de cara al Bicentenario.

Félix Peña

Política Exterior en un mundo de profundos cambios. Aportes con motivo de la conmemoración del Bicentenario.

Vicente Espeche Gil

Apuntes para una Política Exterior para el Bicentenario.

Félix Córdova Moyano

La Promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas para la atención de las asimetrías regionales; un camino hacia la profundización de la Integración.

Miguel Velloso y Darío Mengucci

La Rápida Globalización China y las oportunidades que nos ofrece.

Marcelo Bertoldi y Juan Cortelletti

La Diplomacia del Bicentenario: el desafío comunicacional de la Política Exterior.

Hernán Santiváñez Vieyra

La Argentina y los Desafíos del Servicio Exterior.

Estanislao A. Zawels

Diplomacia Pública: una propuesta para el Bicentenario.

Rafael Alberto Patrignani

Dilemas del Mercosur y perspectivas para una asociación con Rusia.



TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Edición N° 1 / Septiembre 2008

ISSN 1851-9792

EDITOR RESPONSABLE: Rodolfo Lamboglia Roten

PROPIETARIO: APCPSEN – Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación / Esmeralda 1212 1° (C1007ABR) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

www.apcpsen.org.ar

Las colaboraciones firmadas expresan la opinión de sus autores y no reflejan ni comprometen necesariamente la del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, o de la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación o de la Revista.

Índice

Presentación. Eduardo Mallea	5
Algunas Reflexiones sobre los condicionamientos internos y externos de la Política Exterior Argentina a comienzos del siglo XXI. Fabián Calle	7
El Mercosur y el Bicentenario. Antecedente del Mercosur en 1882. Rosendo Fraga	15
Argentina en el Mundo Global. Cuentas pendientes y desafíos de cara al Bicentenario. Fernando Iglesias	27
Política Exterior en un mundo de profundos cambios. Aportes con motivo a la conmemoración del Bicentenario. Félix Peña	39
Apuntes para una Política Exterior para el Bicentenario. Vicente Espeche Gil	51
La Promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas para la atención de las asimetrías regionales; un camino hacia la profundización de la Integración. Félix Córdoba Moyano	57
La Rápida Globalización China y las oportunidades que nos ofrece. Miguel Velloso y Darío Mengucci	71
La Diplomacia del Bicentenario: el desafío comunicacional de la Política Exterior. Marcelo Bertoldi y Juan Cortelletti	95
La Argentina y los Desafíos del Servicio Exterior. Hernán Santiváñez Vieyra	105
Diplomacia Pública: una propuesta para el Bicentenario. Estanislao A. Zawels	115
Dilemas del Mercosur y perspectivas para una asociación con Rusia. Rafael Alberto Patrignani	125



Presentación

La Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación (APCPSEN) fue constituida por funcionarios diplomáticos de carrera el 26 de marzo de 1985. En julio de 1989, le fue otorgada la personería gremial por Resolución del Ministerio de Trabajo N° 956.

Al abrir este nuevo camino en la historia de la Cancillería, los fundadores de la Asociación reconocieron que el alto grado de profesionalización alcanzado por los integrantes del Servicio Exterior requería una representación gremial diferenciada que respondiera a las necesidades profesionales de aquellos.

De esta forma, la Asociación desarrolla una firme defensa de la estabilidad y profesionalización de la carrera diplomática. Con el propósito de cumplir con ese objetivo, contribuye con iniciativas concretas al desarrollo de una Cancillería moderna, eficiente, capaz de utilizar racionalmente los recursos disponibles y cuya estructura organizativa sea apta para enfrentar los desafíos que plantean las relaciones de la Argentina con el mundo actual.

Animada por la intención de difundir y alentar un mayor conocimiento de la diplomacia profesional y su implicancia en el quehacer nacional, la Asociación presenta este primer número de su revista, “Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales”. Publicación que reúne las visiones de referentes académicos y diplomáticos de carrera sobre dichas materias, vinculadas a la relación de nuestro país con el mundo, y sus reflexiones sobre el propio funcionamiento del sistema internacional, actual y futuro.

Este número inicial desarrolla los “Desafíos de Política Exterior de la Argentina del Bicentenario”, consigna que los autores han seguido para presentar sus contribuciones, exponiendo una pluralidad temática que enriquece la literatura existente sobre la materia y ofreciendo un aporte analítico en vistas a la celebración del segundo centenario de la Nación.

Eduardo Mallea
Presidente APCPSEN



Algunas reflexiones sobre los condicionamientos internos y externos de la política exterior Argentina a comienzos del siglo XXI

Fabián Calle (*)

I. Condicionantes internos de nuestra política exterior

Seattle 1999, Génova 2002, Santiago de Chile 2006, Seúl 2006 ¿Qué tienen todos estos lugares y fechas en común? A primera vista muy poco. Se podría decir tentativamente que se trata de ciudades de países dotados de instituciones democráticas y con importantes éxitos, antiguos o más recientes, de respeto a la Ley. En los primeros dos casos son ciudades de dos de los países más desarrollados del planeta. En los otros, de dos exitosas transiciones a la democracia. Pero hay algo más y por el cual hacemos mención expresamente a esas localidades y años: el uso del monopolio de la fuerza del Estado para actuar con todo el peso de la Ley contra acciones violentas de grupos, que bien o mal intencionados, infringieron la ley. Sean los grupos más extremistas de los “non global” en los dos primeros casos, de sectores anarquistas en el marco del aniversario por el golpe del 11-9-1973 o de protestas sindicales en la potencia asiática, el denominados común fue la existencia de un Estado, de un poder político y de una sociedad que actuaron haciendo respetar de la Ley y sin que la posterior emisión por los medios de prensa audiovisuales generaran protestas sociales, crisis de gabinete, histerias colectivas o instrumentalizaciones políticas (al menos, no significativas).

Una mirada a la Argentina post crisis 2001, nos muestra un país que con el esfuerzo conjunto de los actores sociales y políticos han logrado revertir un derrumbe económico y aun los más pesimistas opinólogos reconocen que el crecimiento de casi el 40% en los últimos 4 años y proyecciones de aumento del PBI no menor al 4% en los próximos 3 años. Fuertes caídas en los índices de pobreza y de extrema pobreza así como la creación, según el INDEC, de más de 2 millones de empleo. El costo negativo, es la preservación de sustanciales niveles de disparidad en los ingresos. También, hemos pasado de un debate político signado (entre el 2000 y el 2003) por la fragilidad del poder político y el debilitamiento de la figura presidencial a discusiones políticas, más o menos sinceras y bien intencionadas, sobre la existencia de un poder

(*) - Profesor del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Universidad Católica Argentina y Universidad Torcuato Di Tella.



hegemónico. Se podrían agregar diversos datos para completar este panorama de supuesta mayor normalidad: el canje de la deuda, el pago al FMI, el reestablecimiento de una relación estratégica con Brasil, “buenas notas” del Departamento de Estado hacia la cooperación de la Argentina en materia de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, etc. ¿Algo falta entonces para asumir que hemos dejado atrás la crisis y la emergencia? Si y volvemos al comienzo del presente artículo: el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado o el Leviatán en palabras de T. Hobbes. Desarrollemos este punto.

Por un conjunto de motivos (la memoria colectiva de la violencia bifronte de los años '70, la guerra de Malvinas, el derrumbe social de amplios sectores, medios de comunicación que en muchos casos asumen que criticar el Estado trae rating, etc.) la dinámica político-social argentina del último lustro, más o menos, se caracteriza por la visión compartida por oficialistas y opositores sobre la consecuencia que tendría para el Estado hacer uso de ese monopolio en casos como los piqueteros, los cortes de puentes en el Río Uruguay (Carlos Escudé ha desarrollado agudamente este punto en recientes ensayos), etc. ¿Qué consecuencia? Crisis, inestabilidad, marchas, contramarchas, horas y horas de noticieros cargando las tintas contra el Estado, etc. A partir de este diagnóstico, los que están el poder (sea cual fuera su ideología o sistema de ideas y valores) evitan por todos los medios ejercer el monopolio del uso de la fuerza y los que están en la oposición (sea cual fuera su ideología o sistema de ideas y valores) reclaman, en muchos casos, el uso de la fuerza movido con la intención de que se activen esos mecanismos de crisis. En este escenario poco importa si unos son de centro-izquierda y otros de centro-derecha (con la eterna dificultad que existe para aplicar estas categorías europeas o chilenas a una Argentina en donde ha existido y existe el fenómeno del peronismo).

Seguramente este fenómeno no durará muchos años, pero tampoco parece tender a extinguirse en el corto plazo. Frente a ello, cabe asumir que un país que no logra los consensos sociales, políticos y mediáticos para ejercer el monopolio del uso de la fuerza dentro de parámetros racionales y legales (tales los casos de los cuatro casos nacionales citados al comienzo) aun no ha completado su salida de la crisis de gobernabilidad y que todo su proceso de estabilización y crecimiento económica y consolidación institucional está sujeto a las crisis latentes que genera la falta de esos consenso básicos.

II. Perspectivas para el período 2007-2011¹

Dentro de unos años, cuando se revise la política exterior de Néstor Kirchner, cuatro temas serán vistos como salientes. El primero fue el más urgente: la reestructuración de la deuda externa y el posterior pago al FMI. El segundo tema fue la rela-

1 - Este capítulo está basado en el artículo elaborado junto a Federico Merke y publicado en el Diario Clarín el 3 de Diciembre de 2007 (www.clarin.com/diario/2007/12/03/opinion/o-01701.htm).



ción con Bolivia, basada en la escasez de energía local y en la necesidad de contribuir a la estabilidad política boliviana. El tercer asunto fue el acercamiento a Venezuela, basado en razones ideológicas (rechazo al neoliberalismo de los 90); pragmáticas (financiamiento de deuda argentina y cooperación energética) y de Realpolitik (balancear el protagonismo de Lula). El cuarto tema es el distanciamiento con el Uruguay a raíz del conflicto por la instalación de Botnia. Acá no primó ni la Realpolitik de los intereses, ni la ideología basada en valores ni el pragmatismo basado en el cálculo. Con el fantasma de la ingobernabilidad a cuestas y el temor a la represión, el asunto corrió por dos carriles inconexos: la diplomacia de asamblea a nivel provincial y la diplomacia jurídica a nivel nacional. Ciertamente, ni las condiciones internas ni las externas fueron favorables a la proyección internacional del país. Kirchner heredó un estado colapsado y fue testigo de la invasión de Estados Unidos a Irak y su búsqueda descarada de primacía.

El triunfo de la Senadora Cristina Kirchner abre el espacio para repensar la inserción internacional de la Argentina. A diferencia del ambiente internacional de 2003, Cristina Kirchner participaría de un escenario global que tendrá como rasgo principal el repliegue de Estados Unidos de Irak y una política menos unilateral y más cercana a un multilateralismo de tipo realista. Esto impone la necesidad de conocer las visiones de los principales candidatos a la presidencia de Estados Unidos, más aun si son correctas las apreciaciones sobre la intención de Cristina Kirchner de darle un renovado impulso a la agenda externa del país y reforzar lazos con Brasilia, Santiago, Caracas, Berlín, Madrid, Roma, Tel Aviv, París y Washington, frente a un deseado triunfo Demócrata. El punto crucial en este sentido es que el Partido Demócrata no parece ajeno a la escalada verbal con el proyecto bolivariano. Es conocida la crítica percepción de Washington hacia el proyecto contestatario del líder venezolano (pese a ser el proveedor del 15% total de las importaciones de petróleo de EEUU y haber desplazado a Arabia Saudita del tercer puesto en el ranking de proveedores). En una reciente audiencia en el Congreso, el Diputado Tom Lantos, Presidente del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, y exponente del Partido Demócrata, expresó la necesidad de monitorear muy atentamente los vínculos de Chávez con Irán, Siria y Hezbollah. La postura crítica de Tom Lantos se reproduce en figuras de primer nivel y con aspiraciones presidenciales hacia 2008, tanto del Partido Demócrata como Republicano. Son los casos de Hillary Clinton, la cual acusó a Hugo Chávez de fomentar “el antiamericanismo en toda América Latina” al tiempo que le reclamó a la administración Bush reducir la dependencia energética de los Estados Unidos y de tal forma limitar la influencia del líder bolivariano.

En este sentido, uno de los principales desafíos que presentará esta nueva etapa, será sacar provecho de relaciones constructivas y útiles con Brasilia, Washington y Caracas, en un clima de creciente confrontación entre los Estados Unidos y el gobierno de Chávez y en menor medida de este último y Brasil. A esto se suma también el activismo de Caracas en dos agendas que hacen a la seguridad estratégica de



Washington a nivel global como lo son Irán y a Rusia, lo que genera, a su vez, un clima hostil entre Caracas y el gobierno de Israel. En este contexto, es probable que Cristina Kirchner minimice el vínculo ideológico con Caracas, pero acentúe el lado pragmático y realista de la relación con Venezuela. Es también probable que esta estrategia realista se repita hacia México como otra forma de equilibrar el protagonismo de Itamaraty. Por el lado de Uruguay, Cristina Kirchner tendrá que asumir que Botnia es un hecho consumado y por lo tanto su política externa debería apuntar al “control de daños” no sólo entre Buenos Aires y Montevideo sino también entre Buenos Aires y Gualeguaychú. Por último, pero no por ello menos importante, la relación con el “acoso” gobierno chileno de Bachelet, frente al peligro de “gasificar” la agenda, y la toma de recaudos para ayudar a garantizar la preservación de la paz social y la integridad territorial de Bolivia serán dos temas que Cristina Kirchner deberá encarar con resolución. Todo ello, partiendo del diagnóstico que superada parte sustancial de los efectos económicos y sociales de la crisis del 2001-2002, ahora cabría moderar la tendencia introspectiva y minimalista que fue del 2002 al 2007.

Las recientes fricciones de la Argentina con los Estados Unidos a partir del proceso judicial en el Estado de la Florida en Diciembre 2007, parecen tender a postergar en algunos meses o un año ciertos reajustes de la política exterior de nuestro país previamente citados. El encapsulamiento de dicho trámite judicial, lo cual parece haber comenzado a tomar forma en Enero 2008, haría posible retomar la tendencia de la Casa Rosada a buscar relaciones constructivas tanto con Washington como con Caracas. Desde ya, ello será crecientemente dificultoso, si bien no imposible, dada la existencia de lo que parece ser (basados en hechos reales o no) una estrategia estadounidense de deslegitimación del gobierno chavista por medio de cargos como la connivencia con el narcotráfico, el lavado de dinero y con organizaciones armadas subversivas como las FARC y en menor medida el ELN colombiano. El clima de tensión entre Bogotá y Caracas a partir de Noviembre 2007, momento en que Uribe des-invité a Chávez como mediador entre su gobierno y las FARC por la cuestión de los rehenes, no hace más que complementar esta escalada entre ese estrecho aliado de Washington y el “populismo radical” de tintes contestatarios que la Casa Blanca percibe en Venezuela. Todo ello enmarcado por realidades económicas que muestran la profunda y creciente interdependencia económica-energética existente entre “enemigos interdependientes” tales como son la superpotencia y el gobierno encabezado por Hugo Chávez. En este sentido, un reciente informe oficial de Washington pone en claro esta realidad². Entre otros aspectos, el mismo destaca que Venezuela es el octavo productor de petróleo del mundo, que abastece más del 11% del petróleo que consume Estados Unidos y que la empresa estatal venezolana

2 -“Energy Security Issues Related to Potential Reductions in Venezuelan Oil Production”. Report to the Chairman, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate United States Government Accountability Office, GAO, June 2006, GAO-06-668, <http://www.gao.gov/new.items/d06668.pdf>.



Petróleos de Venezuela S.A. controla directa o indirectamente 9 grandes refinerías en territorio estadounidense y 14 mil gasolineras o estaciones de servicio CITGO (Cities Service Company-GO). Subraya que las refinerías existentes en Estados Unidos, en gran medida controladas por PDVSA, son claves para el procesamiento de un petróleo crudo como el venezolano. No obstante, advierte que tanto China como Brasil avanzan en la construcción de este tipo de plantas con lo cual podrían constituirse en los próximos años en importantes mercados para Venezuela. Asimismo, en el último año este país andino-caribeño ha pasado a ser el tercer abastecedor de crudo de los Estados Unidos (previamente ocupaba el cuarto lugar detrás de México, Canadá y Arabia Saudita).

Con respecto al interés de la Argentina en conservar relaciones fluidas con países con reservas estratégicas de energía como Venezuela y Bolivia, cabría recordar que la avanzada y democrática Unión Europea (UE) tiene amplios acuerdos políticos y económicos con países como Rusia, Libia y Kazajistán. Considerados por círculos políticos e intelectuales de Estados Unidos y la misma Europa como distantes de los estándares de la “democracia liberal”. Si países con mucho más desarrollo económico, militar y político como las potencias occidentales asumen esta postura pragmática, sería cínico y-o torpe pedirle a la Argentina una postura puritana. Lamentablemente, sectores políticos y sociales de nuestro país son proclives, por razones de instrumentalización política o simple desconocimiento de las fuerzas subyacentes de la política mundial a sumarse a estas posturas “principistas”.

III. El peligro de instrumentalizar para política interna la relación estratégica con Brasil

En la Asamblea anual de INTERPOL en Marruecos iniciada el 5 de Noviembre 2007, la Justicia argentina y el gobierno nacional impulsaron la orden de captura internacional de cinco ciudadanos iraníes y un libanés considerados responsables por el ataque terrorista contra la mutual judía en 1994. En esta oportunidad, la Asamblea resolvió por amplia mayoría apoyar el reclamo argentino. Llegado a este punto cabe subrayar la orientación del voto de un Estado clave para la política regional en general y para la política exterior argentina en particular tal como es el de Brasil.

Como era de esperar Washington junto a Buenos Aires y Tel Aviv fueron los principales impulsores la orden de detención. La superpotencia y su estrecho aliado en el Medio Oriente tienen diversas agendas de tensión con Teherán, que van desde acciones terroristas del pasado atribuidas a Irán, Siria y Hezbollah a la caliente temática nuclear y la relación del régimen teocrático con grupos palestinos como Hamas. En cambio, Brasilia optó por la abstención. Entre las potenciales explicaciones para esa conducta, se destaca el desinterés de seguir “securitizando” la zona de la Triple Frontera por parte de EE.UU., la importancia del comercio bilateral entre Brasil e Irán



y la fuerte actividad de la empresa petrolera estatal brasileña en la potencia persa. Otro aspecto no menos importante a subrayar fue la escasa repercusión pública de la “neutralidad” brasileña y los nulos costos políticos internos y al parecer externos que afrontará Lula por esa decisión. Como potencial punto de comparación, cabría pensar cuál sería la situación a la inversa: Buenos Aires absteniéndose frente a un pedido de justicia por un acto terrorista internacional apoyado por Brasil, EE.UU. e Israel.

La votación brasileña por la causa AMIA ayuda a analizar a esta potencia regional desde una perspectiva más amplia y profunda que la reciente moda imperante en ciertos sectores políticos y sociales de nuestro país de ver a nuestro gran vecino con un destino de grandeza lineal, irrefrenable, fiel interlocutor de Washington, garante de la seguridad jurídica, ortodoxo en el manejo económico y futuro protagonista en cuanto institución internacional relevante existe. Paradójicamente, una década atrás muchos de estos actores políticos y sociales argentinos caracterizaban a Brasil como un elefante esclerosado que no había encontrado el atajo al primer mundo como lo había logrado la Argentina y lo percibían aun aferrado a posturas industrialistas, estatistas y tercermundistas. Alejándonos de esta instrumentalización pueril para debates políticos internos en la Argentina, cabe recordar que ya en 1981 W. Selcher editaba un libro sobre el ascenso de Brasil como “potencia intermedia” correlato del “milagro económico brasileño” 1967-1973. Desde 1955 la economía del Brasil ha superado en tamaño a la Argentina para llegar actualmente a ser 2,7 veces mayor según las estadísticas 2007 del FMI. En el mismo sentido, dos renombradas especialistas brasileñas, M. Hirst y M. Regina Soares, en un reciente artículo titulado *“El Brasil como Estado intermedio y poder regional”* afirman que “desde principios del siglo XX, la máxima aspiración de la política exterior brasileña ha sido alcanzar un reconocimiento internacional” al tiempo que reafirman el actual interés del país en conservar niveles de autonomía vis a vis los lineamientos de Washington y de acentuar su participación en el sistema internacional y sus principales instituciones a sabiendas de no contar con un poder económico y militar considerable. En este sentido, en Noviembre 2007 H. Kissinger expresó que la ampliación de los países con poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU “debería ser reformada” (una cara aspiración de Brasilia) si bien lo considero “improbable” por el mismo desinterés de Washington. Finalmente, destacan que “para EE.UU. la importancia de Brasil en los asuntos mundiales y la seguridad es muy reducida”, la preocupación existente en ciertos sectores de Washington por un rol más preeminente de Brasil en Sudamérica que debilita la hegemonía de la superpotencia (¿a agudizarse paradójicamente con el debilitamiento del proyecto chavista por referéndum?) y los desacuerdos sobre temas tan sensibles como Colombia y aun Venezuela. Cabe recordar en este sentido, las recientes declaraciones del Canciller brasileño Celso Amorin calificando a Chávez como demócrata y rechazado calificar a las FARC colombianas como un grupo terrorista.

En síntesis, Brasil es demasiado importante para el futuro de la región en general y de la Argentina en particular, como para caer en análisis simplistas y casi de caricatura del mismo. Estas mismas energías deberían destinarse a potenciar y efectivizar



el proceso de integración entre nuestros dos países tanto sea en las cuestiones económicas y comerciales, el área nuclear, la lucha contra el narcotráfico y tráfico de armas, la Defensa del territorio y sus recursos frente injerencias externas y la industria aeronáutica y de vectores espaciales y satélites.

IV. Comentarios finales

El panorama alentador que presenta la economía internacional para grandes productores de alimentos y recursos naturales como la Argentina, nos brinda un escenario inédito en más de medio siglo o aun más. Por ello, la política exterior de nuestro país deberá parte fundamental de la “inteligencia” y la prudencia para guiar a la patria en este sendero promisorio pero no desprovisto de trabas, trampas y problemas. Como hemos visto, la cultura política argentina hace más que complicado lograr consensos básicos de política de Estado. Ello no ha sido un factor menor al momento de darle un curso errático a nuestros lineamientos externos. Si a ello sumamos el ingreso pleno de las agendas de política interna y externa a la era del “homo videns” (en reemplazo del “homo sapiens”, en términos del gran G. Sartori³) o “teatralización” de los reclamos y demandas, el desafío no es menor para nuestra Cancillería.

El desafío básico, como lo muestra la historia, recae más en los líderes y decisores políticos y sociales (un buen caso para diferenciar a estadistas de meros políticos) pero también de la sociedad en general y en especial la de grandes centros urbanos y con impacto mediático como Buenos Aires. Todo se torna más confuso y disfuncional cuando la hipersensibilidad social hacia la fase coercitiva del Leviatán convive con activos reclamos por la seguridad ciudadana y la transformación de este tema en un estandarte electoral como en el pasado fuera las inflaciones y el desempleo. La política exterior deberá convivir y sobrevivir a todo ello.

3 - <http://www.elmundo.es/1998/03/25/cultura/25N0115.html>



El MERCOSUR y el Bicentenario.

Antecedente del MERCOSUR en 1882

Rosendo Fraga (*)

La idea histórica que subyace detrás del proyecto del MERCOSUR, es una de las constantes de la política exterior argentina, del cual ésta se ha alejado o acercado, pero la que nunca ha abandonado. Se trata de una idea con fuertes raíces y el documento que en este artículo analizamos, confirma como percibida, prevista o intuida, ha estado en la política exterior argentina, ya un siglo antes de la firma del Tratado de Asunción.

I. El MERCOSUR como construcción histórica

La historia es un instrumento muy útil para comprender y desarrollar las relaciones internacionales.

La visión histórica sirve, ante todo, para entender que los fenómenos del presente suelen ser la resultante de tendencias y hechos preexistentes.

El protagonista del presente suele tener la tendencia a considerar que el hito del proceso que le toca vivir es “histórico”, y que éste es el inicio de un proceso destinado a cambiar las cosas.

Un ejemplo es el MERCOSUR.

Para quienes firmaron su acta fundacional en Asunción, como fueron los presidentes Cardoso de Brasil y Menem de la Argentina, este fue un hecho histórico de gran trascendencia.

Quienes los precedieron señalan que, en realidad, dicho proceso tuvo su punto de partida en los acuerdos bilaterales que firman los presidentes Sarney de Brasil y Alfonsín de Argentina un lustro antes, al promediar los años ochenta.

(*) - Director del Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.



Pero puede señalarse que los acuerdos de transparencia en materia de información nuclear y para la explotación compartida de los ríos entre los dos países (que se firman entre 1979-1980, cuando los dos países estaban gobernados por regímenes de facto), es lo que permite anular en los hechos la hipótesis de conflicto entre Argentina y Brasil, lo que allana el camino para los acuerdos posteriores.

Alguien, con toda razón, puede señalar que el acuerdo Frondizi-Quadros, que se firma en Uruguayana al comenzar los años sesenta, es un antecedente fundacional de lo que fue después el MERCOSUR a partir de que planteó un proyecto de integración amplio entre los dos países.

Desde el peronismo puede recordarse que, pocos años antes, Perón en su segunda presidencia, tras lograr un importante acuerdo bilateral con Chile, intentó otro de carácter estratégico con Brasil, siendo la debilidad del entonces presidente Getulio Vargas en su etapa final, la causa de que no pudiera llevarse a cabo.

A su vez, puede recordarse que en los años treinta, el intercambio de visitas presidenciales entre los presidentes Vargas de Brasil y Justo de Argentina -fue el segundo encuentro de presidentes entre los dos países-, delineó un proyecto de integración binacional de vastos alcances, el que ya entonces incluía la revisión de los textos de enseñanza de historia y geografía para no generar visiones agresivas hacia el otro, algo que todavía está pendiente.

Pero también es cierto que este intercambio de visitas, en alguna medida, repite la que casi a fines del siglo XIX realizan los presidentes Roca de Argentina y Campos Salles de Brasil, que es la primera en la historia entre los dos países: fue un hito importante y que constituyó un gesto político que permitió repensar la relación entre los dos países en términos de integración.

El historiador también podrá señalar con acierto que la Guerra de la Triple Alianza - en la cual se enfrentaron bélicamente los cuatro países del MERCOSUR original- fue el punto de inflexión a partir del cual nunca más tuvieron lugar conflictos bélicos entre los cuatro países del grupo, como así también el primer encuentro de los jefes de estado de Argentina, Brasil y Uruguay, que tuvo lugar en 1865 frente a Uruguay, cuando se encuentra el Emperador Pedro II de Brasil con los presidentes Mitre de Argentina y Flores del Uruguay.

Alguien, también con razón, puede señalar que la coalición contra Rosas que lo derrota en Caseros, genera un nuevo tipo de vínculo entre Argentina y Brasil, dado que los vencedores en la contienda interna de nuestro país triunfan en alianza con Brasil. En alguna medida, se está desarrollando una suerte de guerra civil dentro de los cuatro países del MERCOSUR original, que se define después con la derrota paraguaya en la guerra.

No faltará quien mencionará que en el período de gestación de la Independencia, el proyecto de corona como Reina del Río de la Plata a la Princesa



Carlota Joaquina de Borbón, fue un proyecto que apuntó a dar una unidad político-estratégica a los países que, casi dos siglos después, firmaron el MERCOSUR.

Pero también en la historia colonial alguien podría recordar que en realidad durante sesenta años -entre 1580 y 1640-, los cuatro países formaron parte de una misma unidad política, ya que durante este período se unificaron las coronas de España y Portugal. Fue entonces cuando los recursos militares de la Gobernación del Paraguay -de la cual dependía Buenos Aires hasta comienzos del siglo XVII-, fueron movilizados para combatir a los holandeses que habían ocupado el norte de Brasil.

Cada momento puede ser analizado como el hito fundacional de la integración entre Argentina y Brasil, y en realidad cada uno lo fue a su manera. Pero es la suma de ellos y la construcción de un paso sobre el otro -que fue permitiendo retomar constantes que distintas circunstancias hicieron abandonar-, lo que constituye la tendencia histórica, que junto con la geografía resultan claves para el desarrollo de la política exterior. En este proceso evolutivo de construcción hay un antecedente desconocido, pero muy preciso, respecto a lo que después fue el MERCOSUR.

II. Un documento no conocido y su contexto

En mayo de 2000, en un remate de arte y antigüedades de la casa Gaona Wernicke, adquirí un documento fechado el 10 de junio de 1882, que llevaba el rótulo de “Absolutamente Reservado”. En él, el entonces presidente Julio Argentino Roca daba instrucciones al representante diplomático argentino en Río de Janeiro, Jacinto Villegas, acerca de cómo manejar la relación con el Imperio del Brasil.

Firma también el documento, además de Roca, Victorino de la Plaza -su condiscípulo del Colegio de Concepción del Uruguay-, quien ejercía en ese momento el Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero los antecedentes de nuestro representante diplomático ante la Corte del Brasil son menos conocidos. Jacinto Mariano de la Natividad Villegas nació en Buenos Aires el 11 de septiembre de 1819, siendo hijo del doctor Miguel de Villegas, un prestigioso jurisconsulto, que verá interrumpida su carrera judicial al ser separado de sus funciones como camarista en 1838, al emitir un fallo contrario a los deseos de Rosas.

Con estos antecedentes familiares, no es sorprendente que Jacinto Villegas actuara desde joven en política enrolándose en las filas opositoras a Rosas, por lo que tuvo que partir al exilio en Montevideo.

En 1842 publica bajo seudónimo el folleto: “Rasgos de la política de Rosas: o escenas de barbarie, seguidas a la Batalla del Quebracho. Por un testigo presencial y paciente”. Se trata de un relato sobre las crueldades que cometieron las fuerzas que, al



mando de Oribe, derrotaron a la coalición antirrosista que comandaba Lavalle en la batalla de Quebracho Herrado el 28 de noviembre de 1840, en la cual el joven Villegas participó.

Concretamente relata la derrota y captura de la infantería del Ejército de Lavalle por las fuerzas rosistas y las escenas de barbarie cometidas contra los prisioneros.

Este folleto fue editado primero en la Imprenta del Comercio del Plata en Montevideo, nuevamente en el año 1854, después de la caída de Rosas.

Villegas fue un funcionario que actuó durante más de tres décadas con dedicación, cumpliendo diversas tareas diplomáticas.

En 1872 se encuentra en Montevideo -ciudad que conocía muy bien por haber vivido en ella durante su exilio- desempeñándose como cónsul argentino, cuando el 6 de abril de ese año realiza la mediación, que culmina en la firma del tratado de paz que reconcilia a los dos partidos tradicionales del Uruguay que se venían enfrentando en forma cruenta.

Diez años después es designado “Ministro Plenipotenciario” ante el Brasil, nombramiento que motiva la instrucción “absolutamente reservada” a la que hemos hecho mención.

La representación diplomática argentina en Río había estado, entre 1875 y comienzos de 1882, a cargo de Luis L. Domínguez. Este es reemplazado por José E. Urriburu -quien después sería ministro en Santiago de Chile, vicepresidente y posteriormente Presidente de la Nación- y que no llega a asumir sus funciones.

Es en estas circunstancias, que el ministro de Relaciones Exteriores Victorino de La Plaza, decide nombrar a Villegas.

En cuanto a la política exterior que llevaba adelante en ese momento el presidente argentino Julio A. Roca, es interesante analizar su mensaje leído ante el Congreso el 1 de mayo de 1882, días antes de firmar la designación de su nuevo ministro ante el Brasil.

Destacaba como logro principal la paz con Chile, que se había alcanzado mediante el acuerdo de límites firmado el año anterior, señalando que “La cuestión de límites con la República de Chile, que tanto preocupaba los ánimos y que había pasado por variadas y peligrosas alternativas, quedó amistosamente terminada, como vosotros lo sabéis, y nuestras relaciones con aquella Nación descansan ahora en la más completa armonía”.

Pero a la vez que remarcaba este logro advertía acerca del riesgo que implicaba para la paz de la región la llamada “Guerra del Pacífico” que en ese momento estaba librando Chile contra Perú y Bolivia.



Decía Roca al respecto que “sensible me es anunciaros que la cuestión del Pacífico en la que están comprometidas tres naciones amigas, se mantienen en el estado de guerra y en una incertidumbre tal, que no permite prever su terminación”.

Seguidamente daba cuenta de la gestión que había intentado para mediar, junto con Brasil, en los siguientes términos: “Animado el Gobierno Argentino por los sentimientos de amistad que lo ligan con las naciones en contienda, se había propuesto ofrecer una mediación conjunta con el Gobierno del Brasil y con los Estados Americanos que aceptaran el pensamiento, para propender a la solución del conflicto por medios equitativos y decorosos. Al efecto, presentó sus insinuaciones al gobierno del Brasil, y aun cuando éste disintió en algunos puntos, acogió en general el pensamiento con deferencia”.

Inmediatamente Roca expresa la razón por la cual la Argentina suspende su gestión diplomática -para lograr una mediación conjunta con Brasil-, y así poner término a la Guerra del Pacífico argumentando que “En tales circunstancias, apareció la interposición del Gobierno de los Estados Unidos, y se creyó prudente suspender toda proposición al respecto por nuestra parte, para no interrumpir el curso de las negociaciones que se habían promovido”.

Aparece acá algo que será permanente durante los sesenta años siguientes: la disputa entre Washington y Buenos Aires por liderar las iniciativas diplomáticas en la región. Había sucedido con la Guerra del Pacífico y volvió a ocurrir, pasado más de medio siglo, con la Guerra del Chaco.

III. Las instrucciones de Roca

Las instrucciones que da Roca a su enviado al Brasil comienzan diciendo:

“El Presidente de la República ha considerado conveniente acreditar temporariamente en su carácter de Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario al Señor Don Jacinto Villegas ante el Gobierno del Brasil, y para el desempeño de su misión, se le expiden las siguientes instrucciones”.

El objetivo de mantener buenas relaciones con Brasil está en el párrafo siguiente cuando dice:

“Este Gobierno se propone cultivar las buenas relaciones que existen entre uno y otro país y sus respectivos Gobiernos, estrechando cuanto sea posible los vínculos de amistad; y á ese fin el Señor Ministro hará lo que la prudencia y decoro aconsejen”.

Se evidencia en esta última frase el otorgamiento de cierto grado de libertad de acción al representante diplomático argentino, en la determinación de los medios a utilizar para alcanzar el objetivo fijado.



En el párrafo siguiente se reafirma esta idea, aunque recomendando pedir “instrucciones especiales” si la situación lo requiriese:

“En cualquier emergencia que ocurriese, el Sr. Ministro deberá preceder con la moderación y deferencia que las circunstancias permitan, ajustándose en todo caso al estado de nuestras relaciones, y pidiendo instrucciones especiales, si fuese necesario”.

Desde fines de la Guerra de la Triple Alianza -estas instrucciones son escritas doce años después de terminada la contienda- Brasil y la Argentina venían librando una competencia por el liderazgo regional que se traducía en acciones sobre Uruguay, Paraguay y Bolivia, lo que había generado ciertas prevenciones entre los dos países, como lo demuestra el párrafo que sigue:

“Como es de opinión general, que existen recelos y prevenciones tradicionales entre ambos países, dando lugar á que las relaciones políticas de ambos Gobiernos sean hasta cierto punto cautelosas, el Sr. Ministro inspirándose en estas instrucciones, tratará de abrir una marcha de confianza haciendo sentir á ese Gobierno que el Argentino es leal y circunspecto en su proceder, y que la seguridad de nuestras relaciones debe reposar en el respeto y consideración recíprocos”.

La necesidad de mantener buenas relaciones entre Brasil y la Argentina fue una constante en la política de Roca y era un elemento central en su concepción estratégica. Baste recordar que en su segundo mandato tuvo lugar el primer intercambio de visitas entre presidentes de los dos países y durante la presidencia de José Figueroa Alcorta, cuando era canciller Estanislao Zeballos y los dos países enfrentaban una fuerte tensión, Roca visitó Río por invitación del Barón de Río Branco en un público gesto de distensión. Su último servicio al país fue el ser Embajador Extraordinario ante el gobierno de Brasil, para asistir a la asunción del presidente Hermes de Fonseca en 1912, dos años antes de fallecer.

El hecho que la pugna se centrara en la influencia sobre los países más chicos de la región aparece claramente en las líneas siguen:

“La política del Imperio versa constantemente sobre los pueblos circunvecinos, y conviene á los intereses de la República estar al corriente de todo lo que con esos puntos se relacione. Queda pues, fiada á la discreción y habilidad del Sr. Ministro, imponerse y comunicar minuciosamente al Gobierno lo concerniente á esos asuntos”.

Nuevamente se otorga al representante diplomático margen para sus iniciativas, de acuerdo a lo que las circunstancias le aconsejaran en terreno.

Subyacía en este período en nuestro país la prevención de que existía un eje Brasil-Santiago que podía proyectarse en forma adversa hacia la Argentina, y que el



Imperio del Brasil realizaba una política tendiente a aislarnos de nuestros vecinos. A su vez, en el gobierno de Río de Janeiro había una análoga impresión, acentuada por el hecho que Brasil era la única monarquía de América del Sur, el único país que mantenía el régimen de esclavitud y que además estaba rodeado de naciones que hablaban otra lengua. En este contexto deben entenderse las mutuas prevenciones, que permiten interpretar este pasaje de las instrucciones:

“Conviene igualmente que el Sr. Ministro trate de imponerse de las relaciones que el Gobierno del Brasil mantenga con los de otras Naciones, investigando cuales sean las más estrechas y los motivos ó circunstancias que medien para ello, dando aviso”.

La clásica sagacidad de Roca surge al precisar a Villegas que:

“Debe igualmente comunicar quienes sean los representantes de Naciones de Europa ó América allí acreditados, sus antecedentes y relaciones con el Emperador, sus Ministros y personas influyentes”.

Roca siempre se caracterizó por ser un hombre muy bien informado y su gestión en el campo de las relaciones exteriores no escapaba a esta regla.

La cuestión pendiente de límites, por el territorio de las Misiones constituía un punto importante en la relación bilateral y para ello se instruye a Villegas de este modo:

“Como próximamente ha de tratarse la cuestión de límites, es necesario que el Sr. Ministro se mantenga atento á lo que allí se haga ó trate sobre la materia, demostrando por una conducta amistosa que este Gobierno no hará sino defender los derechos de la República y propender á una solución decorosa. Sobre esta materia recibirá en oportunidad las demás instrucciones que convenga”.

El Presidente argentino sabía que la sensación de firmeza propia en una negociación evita equívocos o malas interpretaciones. La cuestión de límites se resolverá pasada más de una década, con un fallo del Presidente norteamericano que otorgará el territorio en disputa al Brasil. La victoria del delegado brasileño ante el arbitraje, el Barón de Río Branco, lo proyectará políticamente en su país a partir de este triunfo, mientras que la derrota argentina hará que nuestro representante en esta circunstancia, Estanislao Zeballos, asuma una posición muy adversa hacia Brasil y el Barón, como se pondrá en evidencia durante la presidencia de Figueroa Alcorta.

IV. Propuesta de una convención aduanera entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay

Pero el contenido económico y comercial ocupa un lugar importante en las instrucciones, en una época en que por lo general tenían un menor interés en el



campo diplomático. Es aquí donde aparece, hace más de un siglo, un antecedente preciso del MERCOSUR:

“Ha de tratarse igualmente de celebrar una convención aduanera entre la República, el Imperio, la República Oriental y la del Paraguay con propósito de impedir y castigar los contrabandos que se hacen. A ese fin el Sr. Ministro pondrá todo su empeño, demostrando las conveniencias recíprocas de esa medida y la importancia que ella tendrá para estrechar los vínculos de amistad”.

Los cuatro países, con los cuales se propone la convención aduanera, son exactamente los mismos que en marzo de 1991 firman el Tratado de Asunción que formaliza el MERCOSUR.

Por un lado responden a la realidad de una región, que es la Cuenca del Plata, la que históricamente ha tenido una proyección diferente a la de los países del Pacífico.

Pero también hay que recordar que, al momento de firmarse estas instrucciones, Chile estaba todavía en guerra contra Perú y Bolivia y, en consecuencia, tampoco podía plantearse incorporar a alguno de estos países a un acuerdo aduanero, dadas las circunstancias que estaban atravesando.

La formación positivista de Roca le hacía dar importancia a lo económico en el marco de la gestión de gobierno, y ello se hace evidente en el párrafo siguiente cuando dice:

“Debe proponer y gestionar todas aquellas medidas que pudiesen ser de franquicia para nuestro comercio”.

En el plano administrativo, las instrucciones indican a Villegas que:

“Tendrá especial cuidado de imponerse de la conducta y desempeño de nuestros Cónsules, dando cuenta de todo lo que á su juicio conviene reformar ya sea en el personal ó en sus atribuciones é indicar si fuere conveniente crear nuevos Consulados”.

Las limitaciones que tenían las comunicaciones en esa época, que obligaban a los representantes diplomáticos a tomar decisiones a veces sin poder consultar, hacen que en el párrafo final de las instrucciones, Roca termine diciendo:

“El Presidente de la República espera, que el Sr. Ministro procederá en todo lo demás que no estuviere previsto en estas instrucciones, con su reconocido patriotismo y habilidad, teniendo siempre en cuenta los grandes intereses de su patria”.

Villegas permanecerá sólo un año como representante diplomático en Río de Janeiro. Luego pasará a desempeñar funciones en Perú, un destino importante para la



Argentina dado que en ese momento había finalizado la guerra del Pacífico con la contundente victoria de Chile. Vicente G. Quesada será el nuevo representante diplomático de nuestro país en Río de Janeiro.

Roca dirá en su mensaje al Congreso de mayo de 1883 que “nuestras relaciones con el Imperio del Brasil se conservan en el mejor estado, sin que haya absolutamente temor alguno de que puedan alterarse, cooperando ambos pueblos y gobiernos a fortalecer sus recíprocos sentimientos de amistad”.

La cuestión de límites ocupará un rol importante durante su presidencia. Es así como en mayo de 1884, dirigiéndose nuevamente al Congreso en el mensaje anual, dirá que “La cuestión de límites con el Imperio del Brasil sigue en el mismo estado, sin que esto haga temer la más leve desinteligencia, y abrigo la confianza, por el contrario, de que ella ha de ser resuelta honrosa y satisfactoriamente para ambas naciones”.

El tratado de límites con Brasil -que no será definitivo- se firma el 28 de septiembre de 1885 y, al año siguiente, Roca manifestará ante el Congreso que “La cuestión de límites con el Brasil ha entrado definitivamente en el período de su terminación, por el tratado del 28 de Septiembre del año anterior”.

El objetivo de lograr una convención aduanera entre los cuatro países del MERCOSUR, fijado por Roca en sus instrucciones “absolutamente reservadas” dadas al representante diplomático argentino en Río de Janeiro, constituyen un antecedente remoto del acuerdo del MERCOSUR, que evidencia que la integración de los países de la región tiene raíces profundas en la historia y que no se trata de una política circunstancial.

También este documento permite evaluar la dialéctica de búsqueda de una buena relación por un lado y de resquemores por el liderazgo regional por otro, que subyacía en la relación entre Brasil y la Argentina en las últimas décadas del siglo XIX.

V. Porqué la iniciativa no se concretó

Siendo tan preciso el antecedente del MERCOSUR y teniendo una prioridad relevante para el Presidente en sus instrucciones iniciales a su representante diplomático ante el Brasil, cabe plantearse la pregunta de porqué no se lograron avances sustantivos en la consecución de este objetivo.

Como dijimos anteriormente, al revisar el concepto de la evolución histórica en las relaciones internacionales aplicado al MERCOSUR, las improntas personales de los presidentes siempre han jugado un rol importante en las prioridades de la agenda de la política exterior argentina. Además, las circunstancias cambiantes y las urgencias, van relegando prioridades iniciales.



Los cambios de gobierno, modifican también las prioridades.

Tomando el caso analizado al comienzo, la impronta que da Frondizi a la relación con Brasil pierde impulso por dos circunstancias. Una es su caída y la crisis político-militar que impera en los meses siguientes: los episodios bélicos cruentos conocidos como “azules y colorados” no dejan demasiado espacio al breve y complejo gobierno de José María Guido para continuar la política exterior de Frondizi. La otra es que para el gobierno de Arturo Illia, que sucede a Guido, la integración con Brasil no tenía la misma prioridad. Además, cuando en 1964 las Fuerzas Armadas brasileñas toman el poder, siguen dos años en los cuales la diferencia de regímenes políticos entre los dos países no contribuye a una cooperación demasiado activa.

Como dijimos, la impronta que busca dar Perón a la relación en su segunda Presidencia fracasa por la debilidad y posterior suicidio de Vargas.

En el caso del impulso que da Justo en los años treinta, su sucesor Ortiz no ve la misma prioridad en la búsqueda del entendimiento con Brasil, y luego se precipita la Segunda Guerra Mundial, que enfrenta la política exterior de los dos países al entrar éste último en guerra junto a los aliados y mantenerse neutral la Argentina. En esa circunstancia, Justo viaja a Río de Janeiro y ofrece participar en la guerra junto a los aliados, marcando su posición diferenciada respecto al gobierno argentino.

El impulso que Roca busca dar al entendimiento con Brasil en su segunda presidencia con el intercambio de visitas con Campos Salles, pierde impulso en el gobierno de Figueroa Alcorta cuando, siendo canciller Estanislao Zeballos, una crisis con el Uruguay por la jurisdicción del Río de la Plata precipita una crisis de la relación bilateral argentino-brasileña, que lleva al retiro de embajadores y la ruptura de relaciones diplomáticas. Roca en este momento visita Brasil en un gesto conciliador frente a la dureza del gobierno argentino.

La relación se recompone en la Presidencia de Roque Sáenz Peña, para perder luego impulso en el gobierno de Hipólito Yrigoyen, quien daba menor prioridad a las relaciones exteriores.

También hay que destacar el hecho de que la diplomacia brasileña muchas veces tomó con cautela las iniciativas argentinas, y por esta razón, sin rechazarlas, optó por demorarlas.

El intercambio de visitas de Roca a fines del siglo XIX, las de Justo y Vargas en los años treinta, la propuesta de integración de Perón al mismo Vargas a comienzo de los cincuenta y los acuerdos de Uruguayana al empezar los sesenta, fueron más bien iniciativas diplomáticas argentinas vistas con ciertas reservas por parte de sectores de la diplomacia brasileña, que preferían mantener la mayor libertad de acción posible.



En el caso concreto de esta precisa iniciativa de Roca de 1882, de buscar una convención aduanera entre Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, la cuestión no tenía la misma prioridad para su cuñado y sucesor, Miguel Juárez Celman.

Además, el conflicto por el territorio de las Misiones entre los dos países, la reanudación de la secesión riograndense y los conflictos políticos que en Brasil siguieron a la instauración de la Monarquía, impidieron a este país dar prioridad a este tipo de iniciativa.

En conclusión, en 1882 se registró un antecedente muy preciso de lo que después fue el MERCOSUR y, como en otras oportunidades, fueron las circunstancias las que no permitieron su concreción. Pero se trató de un hecho más que confirma la constante de que historia y geografía son determinantes relevantes de la política exterior, cuya historia permite advertir que la evolución más que los cambios drásticos, suelen ser sus claves más importantes.



Argentina en el mundo global.

Cuentas pendientes y desafíos de cara al Bicentenario

Fernando Iglesias (*)

I. Introducción

Como todas las conmemoraciones cronológicas, la llegada del Bicentenario es una oportunidad propicia para el debate sobre el pasado, la reflexión acerca del presente y la prospección sobre el futuro. Si bien en esta introducción retomaré algunos de los elementos que caracterizaron nuestras primeras décadas de vida independiente, en la mayor parte de este artículo trataré de referirme sobre todo al futuro. Es que lo que está en juego en el debate sobre los 200 años de historia abiertos el 25 de mayo de 1810 no es un ajuste de cuentas entre tendencias historiográficas ni la disputa entre diferentes héroes del panteón nacional. Lo que se discute a partir de la excusa del Bicentenario es el futuro de la Argentina en los próximos cien años y, en especial, cuál será el modelo de desarrollo que tomaremos como país. Desde luego, en el mundo global en el que hemos empezado a vivir, estas decisiones están directamente ligadas al tipo de inserción que adoptemos en el plano mundial.

El nacimiento y la construcción de Argentina como idea de país estuvieron fuertemente relacionados con los cambios que el mundo venía produciendo aceleradamente desde los albores del industrialismo y el surgimiento del capitalismo liberal. En efecto, quienes idearon y pensaron nuestras instituciones y condujeron el país en el siglo XIX tenían en mente un país avanzado e internamente cohesionado, capaz de desarrollarse en el marco de una integración al mundo que dejara en el camino la fragmentación y el atraso típicos del medievalismo hispano. La educación, la inmigración y la confianza en un progreso asociado al avance tecnológico eran los instrumentos con los cuales construir estos ideales.

No importa demasiado profundizar aquí en las diferencias de los modelos que impulsaron aquellos políticos a la vez intelectuales, militares y periodistas, como Alberdi, Sarmiento y Moreno. En todos los casos, ninguno de ellos concebía un país

(*) - Escritor y periodista especializado en los aspectos políticos de la Globalización. Diputado Nacional y Secretario General de Democracia Global.



ombliguista y encerrado en sus fronteras, sino que pensaban la Argentina, unánimemente, como una nación en plena vinculación con el entorno regional y mundial. El 25 Mayo de 1810 significó entonces la ruptura con el pasado colonial y monárquico, y el inicio de un experimento republicano que finalizaría con la consolidación del estado-nación y posteriormente, con un lento camino hacia la democracia¹.

Argentina, cruce de caminos, de culturas, de ideas y de personas, fue delineando su perfil desde un universalismo que fue parte de las convicciones y prácticas de la mejor parte de su sociedad. Como afirma Juan José Sebreli, nuestros mejores escritores no fueron localistas ni pintoresquistas. Sarmiento, Borges o Arlt fueron profundamente cosmopolitas. No es posible escuchar a Ginastera sin recordar a Stravinsky ni entender nuestra cultura popular sin el impacto de los distintos flujos migratorios. La chacarera se basa en la mazurca, el chamamé en la polka europea y el tango en la habanera española. Ni siquiera nuestro nacionalismo ha sido autóctono, ya que nuestros más férreos nacionalistas, de invariable apellido europeo, fueron simples repetidores del pensamiento francés e italiano de la segunda mitad del siglo XX².

Argentina se construyó desde sus inicios como un país de ideas en pugna. Su futuro no se encontraba atado a la inmediatez y el corto plazo, sino al pensamiento y la construcción de relatos utópicos que permitían soñar el futuro pero que también contribuían a elaborar una guía para el presente. Como afirma Carlos Altamirano, “Se trate de escritos de combate o escritos de doctrina, durante el siglo XIX todos ellos se ordenan en torno a la política y a la vida pública, que fueron durante los primeros cien años de vida independiente los activadores de la literatura de ideas en nuestros países”³.

En este sentido, la apuesta al modelo agro-exportador mostraba tempranamente fuertes apoyos pero también límites sobre los que alertaban sus analistas críticos, tan dejados de lado entonces como hoy día y cuyas palabras poseen hoy una llamativa actualidad. En 1894 Estanislao Zeballos publicó un informe sobre “*La concurrencia universal y la agricultura en ambas Américas*” que ponía en dudas la capacidad de la agricultura argentina para defender por sí misma sus posiciones en el mercado mundial⁴.

Hoy, a doscientos años de la fundación simbólica y más de cien de la consumación del estado-nación, ninguna de las líneas iluministas e ilustradas que dieron origen a la ruptura con el modelo colonial parece continuar vigente. El corto siglo XX,

1 - Sábato, Hilda (2005) Pueblo y política. La construcción de la república. Buenos Aires: Capital Intelectual.

2 - Sebreli, Juan José (1986) ¿Cómo pensar la Argentina? En AA.VV. Pensar la Argentina. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

3 - Altamirano, Carlos (2005) Para un programa de historia intelectual y otros ensayos. Bs. As: Siglo XXI editores, pp.21.

4 - Halperín Donghi, Tulio (1987). El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.



plagado de dictadores y populismos, fue revirtiendo nuestro espíritu cosmopolita y las tendencias nacionalistas y autoritarias lograron convertirse en el eje que desembocaría en la Guerra de Malvinas y en las crisis del fin de siglo pasado. La constante destrucción de cualquier mediación institucional republicana acentuó este proceso que encuentra en nuestra actualidad política el resultado de décadas de desaciertos.

Como afirma Tulio Halperin Dongui, durante el siglo XX el estado que había sido el actor central del proceso sociopolítico pasó a convertirse en un botín de guerra, un campo de batalla en que facciones rivales luchaban al compás de la degradación institucional que desembocaría en el golpe militar de 1976 y el crecimiento sideral de la deuda externa⁵.

Adquiere aquí particular importancia simbólica la actual reivindicación de la década del Setenta por parte de un sector sustancial del *mainstream* académico y político argentino. Lo es también porque, paradójicamente, esta reivindicación del nacionalismo autoritario y populista suele hacerse desde sectores que se autoconsideran democráticos y progresistas, pero que parecen ignorar que los Setenta fueron una época impregnada de miedo y de violencia, de barbarie y autoritarismo, probablemente: la peor década de la historia nacional.

Los famosos Setenta fueron además la culminación de las dos grandes corrientes nacionalistas que se generaron a partir de los años '20. Si las dos primeras décadas del siglo XX argentino estuvieron aún permeadas por el liberalismo, el conservadurismo y el socialismo, con el radicalismo cabalgando a la vez sobre todos ellos y con una participación muy marginal del anarquismo, con los '20 hizo irrupción una corriente muy fuerte que instaló un diagnóstico revisionista sobre el pasado nacional y un programa nacionalista para el futuro.

El nacionalismo, cultura de la incultura, como lo ha definido brillantemente Mario Vargas Llosa, opera en términos de polaridades compactas e irreconciliables. Interno-externo, autóctono-extranjero, telúrico-foráneo, nacional-global, definen para él lo blanco y lo negro, lo bueno y lo malo, lo auténtico y lo inauténtico. El mundo del nacionalismo es de una monotonía tan desoladora como la desoladora televisión en blanco y negro, que ofrecía seis horas de transmisión diaria por un solo canal, estatal para más datos, en una época que muchos nostálgicos nacionalistas recuerdan como una epopeya de la diversidad.

Empezando el siglo XXI, los argentinos deberíamos retomar las mejores tradiciones de nuestra historia, que son las que nos unen con el futuro y con los demás ciudadanos del mundo. En una era global, la principal cuestión política nacional es la que define la inserción de la nación en el flujo global de tecnologías, capitales e infor-

5 - Halperin Dongui, Tulio (1994). La larga agonía de la Argentina peronista. Buenos Aires: Ariel.



maciones que crea la riqueza de las sociedades avanzadas. En este terreno, la idea de “estados nacionales cosmopolitas”⁶, defendida por autores del prestigio de Norberto Bobbio, David Held, Ulrich Beck, Jürgen Habermas y Anthony Giddens, se propone como superación de la antinomia entre neoliberalismo globalista noventista y neopopulismo nacionalista setentista que determina hoy las constelaciones políticas en Argentina.

El concepto central de los estados nacionales cosmopolitas es bien simple: contrariamente a lo que muchos daban por descontado en la década pasada, la globalización no parece estar llevando a la desaparición de los estados nacionales, sino a su reconfiguración en clave cosmopolita. Lo que está desapareciendo pues no son las naciones en sí sino la centralidad absoluta de que gozaban en el escenario en disolución que he llamado de las “Modernidades nacionales”.

Dado que en un mundo global son los fenómenos globales a determinar los nacionales, y no lo contrario, definir la inserción en el mundo de la República Argentina es definir el propio modelo nacional. En este sentido, la conflictividad creciente que recomienda el tercermundismo nacionalista es una receta para la infelicidad. Si el mundo es cada vez más una jungla en la que prima la ley de la selva y todos disputan todo contra todos, los ganadores no serán las gacelas del Tercer Mundo sino los leones del primero, entre los que manifiestamente no está la Argentina.

II. La inserción de la Argentina en el mundo

La República Argentina no es una entidad metafísica ajena a los procesos globales y precedente a la acción de sus ciudadanos e instituciones, sino el producto de esa acción en el escenario local, nacional y global. Una política nacional cosmopolita para nuestro siglo XXI puede definirse en cuatro grandes dimensiones:

- a) Unidad político-económica del subcontinente sudamericano (democracia continental).
- b) Política orientada al mundo y basada, posiblemente, en una alianza estratégica con la Unión Europea (política de alianzas globales).
- c) Apoyo e impulso a las iniciativas por la reforma democrática de las Naciones Unidas (democratización del orden internacional).
- d) Creación de un Forum de la Democracia Global en el que la cuestión de la democratización del orden mundial pueda ser debatida y encausada (democratización del orden mundial).

6 - Para las ideas de “democracia cosmopolita” y de “estados nacionales cosmopolitas”, ver David Held (1997), *Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, Ulrich Beck (2004), *Poder y contrapoder en la era global*, Barcelona, Paidós. Archibugi, Daniele (1999) *La democracia cosmopolita* en *Revista Leviatán* N°, Madrid. N° 79 y D. Archibugi y D. Beetham. (1998) *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, Milano: Feltrinelli. Pp. 167.



La posibilidad de fundamentar ampliamente estas propuestas excede los límites de este texto. Nos limitaremos pues a una breve enumeración de sus bases fundamentales.

a) Unidad político-económica del subcontinente sudamericano

Los estados nacionales sudamericanos tienen el raro privilegio de haber sido los únicos en el mundo que han nacido bajo la invocación de la unidad continental, según el mandato bolivariano y sanmartiniano que superaba desde sus inicios los paradigmas autárquico-aislacionistas. Esto hace que la unidad continental cuente aquí con el apoyo hasta de los sectores más nacionalistas y propensos al aislamiento y al unilateralismo. Sin embargo, la siempre proclamada unidad latinoamericana ha obtenido muy magros resultados concretos.

Los acuerdos comerciales continentales (el Pacto Andino y el MERCOSUR) se debaten en su habitual crisis permanente, originada en ese cortoplacismo que aconseja disputar ahora las cuotas de gas, electrodomésticos y zapatos, y dejar para mañana los temas centrales de la unidad política continental. Mientras los americanos del Sur nos dedicábamos a cantar loas a la unidad continental y a adjudicarle el pomposo nombre de “Patria Grande”, los americanos del Norte la llevaban a la práctica con menos proclamas y más actos concretos. Así, de resultados del siempre detestable pragmatismo anglosajón, tan contrastante con la maravillosa pasión de los latinos por los grandes principios, la América anglosajona, cuyas dimensiones superan en casi dos millones de kilómetros cuadrados a las de la América del Sur, está dividida en dos grandes unidades políticas que jamás han estado en conflicto entre ellas y que conforman hoy un espacio económico común. En tanto, Sudamérica está dividida en trece países (veinte para Latinoamérica, sin contar los territorios insulares) que han marchado por la historia cada uno por su lado.

Cuando en la reciente Cumbre de las Américas⁷ el Presidente de la República Argentina elogió fuertemente el modelo europeo frente al mismísimo George W. Bush, no hizo más que reiterar la sempiterna vocación sudamericana y argentina por los grandes discursos y los magros resultados. Curiosamente, en un continente en que la defensa del modelo europeo de integración político-económica es un valor tan generalizado como el antiamericanismo y el repudio de la integración meramente económica que propone el ALCA, el MERCOSUR y el pacto Andino siguen el modelo puramente económico del NAFTA y no el integrado político-económico de la Unión Europea.

Las permanentes dificultades que sufre el MERCOSUR sugieren que acaso su escala es inapropiada. Demasiado pequeño como para convertirse en un foco de atrac-

7 - Mar del Plata, Noviembre de 2005.



ción de inversiones similar al que representa -por ejemplo- China y carente de unidad política y de integración institucional a largo plazo, el MERCOSUR parece haberse convertido en una vía inconducente y a mitad de camino entre las naciones que lo componen y la unidad regional soñada. Del laberinto de sus imposibilidades se sale por arriba, apostando por la integración efectiva de todos los países de la región, no sólo económica sino institucional y política, según el modelo que ha llevado de la Comunidad del Carbón y el Acero constituida por seis países a la exitosa Unión Europea que hoy reúne veintisiete.

He aquí cuatro principios para una Unión Sudamericana que sea el proyecto del Siglo XXI y no un sueño utópico del pasado.

- 1) La unidad sudamericana debe ser un proceso abierto hacia la sociedad civil y que invoque la participación individual y grupal de los ciudadanos.
- 2) La unidad sudamericana debe abarcar los tres poderes en los que se basa la democracia de los modernos -ejecutivo, legislativo y judicial- en vez de continuar los actuales pactos entre gallos y medianoche de los poderes ejecutivos, ya suficientemente poderosos en toda Latinoamérica.
- 3) La unidad regional sudamericana debe aplicar la representatividad democrática en la escala continental tan rápida y profundamente como sea posible, creando un Parlamento Sudamericano progresivamente dotado de poderes legislativos y formado por representantes elegidos directamente por los ciudadanos.
- 4) La unidad sudamericana debe buscar una alianza estratégica con un polo avanzado, preferiblemente el europeo, y ser extendida paulatinamente hacia Centroamérica y México.

La aplicación de la lógica democrática supone que la unidad continental debe fundarse en instituciones permanentes basadas, aunque ponderadamente, en el principio “un hombre – un voto” y no en reuniones ocasionales y pactos inter-gubernamentales reversibles. Un Parlamento bicameral, basado tanto en la representación territorial de los estados (una nación–un voto) como en la representación democrática (un hombre–un voto)⁸, según la tradición que es mayoritaria en los parlamentos nacionales sudamericanos, constituye una herramienta decisiva para construir una Sudamérica y una Latinoamérica que pertenezca a sus ciudadanos y no a las corporaciones económicas multinacionales y a las castas políticas nacionales.

b) Alianza con un polo desarrollado. Política de alianzas globales

Durante los Noventa, la política exterior argentina se ha definido según la

8 - Desde luego, ambos principios deben ser adecuadamente sometidos a criterios de voto ponderado para evitar que una nación -Brasil- posea -por su población- la mayoría en la cámara baja y esté en absoluta minoría en la cámara territorial inter-nacional, lo que podría conducir a la parálisis política. Una disminución ponderada del poder de voto de Brasil en la cámara baja en cambio de un aumento en la de senadores y la adopción de criterios mixtos de aprobación (la mitad de los países con al menos un tercio de la población, por ejemplo) podría ser una solución institucionalmente aceptable.



opción “ALCA o MERCOSUR”. El tiempo ha mostrado que ambas alternativas se ajustaban escasamente a las necesidades de una inserción efectiva de la Argentina en el mundo. En cuanto al ALCA, sin caer en demonizaciones antiamericanas, resulta claro que las condiciones de asociación ofrecidas por el NAFTA son mucho menos ventajosas que las que ofrece la Unión Europea a sus miembros, motivo por el cual Europa tiene una sala de espera repleta de aspirantes en tanto el NAFTA encuentra serias dificultades para convencer a los estados latinoamericanos de la necesidad de sumarse.

Sin embargo, ninguna decisión sobre la integración de Argentina al mundo puede ser adoptada sin considerar que, en términos de inserción internacional y conectividad global, las últimas décadas parecen haber demostrado tres cosas. La primera es que aún una conexión defectuosa es mejor que la inexistencia de cualquier vínculo con el mundo. La segunda es que la conexión a un polo avanzado se ha tornado en una precondition del desarrollo. La tercera es la superioridad de las uniones económico-políticas (como la Unión Europea) respecto de los acuerdos económicos (como el NAFTA). Por lo tanto, la verdadera alternativa para las naciones sudamericanas no es “Unión Sudamericana o ALCA”, sino más bien “Unión Sudamericana + ALCA”, ó “Unión Sudamericana + Unión Europea”.

La integración completa, política y económica, de Argentina, el MERCOSUR o Sudamérica con la Unión parece hoy un objetivo fuera del alcance para cualquiera que considere definitorio el realismo territorialista. Sin embargo, ¿quién hubiera podido predecir, hace apenas veinte años y a través del uso del mismo esquema de análisis del realismo territorialista, que diez países del Imperio Soviético se integrarían a la Unión Europea? ¿No tenía la Cortina de Hierro mayores y mejores propiedades desconectivas que cualquier océano del planeta? ¿Ha impedido el Atlántico que los agentes económicos europeos desembarcaran en la Argentina? ¿No existe para estas corporaciones la misma distancia, el mismo océano, que parece separarnos insuperablemente de la Unión Europea? ¿Qué hay en estas imposibilidades sino esa fijación maniática al territorio y a las instituciones territoriales que es hoy la causa central de la debilidad de la democracia en todo el mundo frente a las corporaciones y los sistemas financieros inteligentemente globalizados y desterritorializados?

Priorizar la relación con Europa, principal origen de la población nacional y desde hace al menos una década el mayor proveedor de inversiones extranjeras directas y el mayor comprador de las exportaciones nacionales, puede mejorar decisivamente la errática política de alianzas globales argentina, altamente dependiente hoy de elementos inestables como los Estados Unidos de Bush, la China continental y, muy especialmente, la Venezuela de Chávez.

c) Apoyo a las iniciativas de reforma democrática de las Naciones Unidas

Si la primera mitad de los Noventa fue marcada por la crisis de los estados nacionales, la segunda ha dejado definitivamente al desnudo la incapacidad de las instituciones internacionales para intervenir en el escenario global en nombre de los prin-



cipios cuya protección les ha sido encomendada. Desde hace años, la ONU se encuentra paralizada por su antiguo dilema hamletiano: ser o no ser, *ser* el agente de la voluntad de las grandes potencias *o no ser* capaz de oponerse a sus intervenciones globales.

La creciente centralidad de los asuntos internacionales y los abusos de poder estadounidenses que han sucedido al 11 de septiembre de 2001 han puesto bajo los reflectores la inicua arquitectura institucional que la ONU arrastra desde su fundación, apenas terminada la Segunda Guerra Mundial. Según su propio estatuto, su organismo supremo no es la Asamblea General, en la que cada nación dispone de voz y de un voto, sino el Consejo de Seguridad, en el que las cinco principales potencias nucleares del planeta, que controlan además el 80% del tráfico global de armamentos, poseen un lugar permanente y derecho de veto.

En la ONU, supuesto embrión de la democracia mundial, no reina hoy el voto sino el veto, no los ciudadanos sino los gobiernos, no la democracia sino la opción entre la prepotencia y la impotencia. Que su símbolo sea una visión del mundo desde el Polo Norte no es más que la aceptación pública de una relación de fuerzas signada por las grandes potencias nacionales y no por la unión democrática de los ciudadanos del mundo.

Inevitablemente, los gobiernos que forman parte de los organismos directivos de la ONU son jueces de asuntos de los que son también parte interesada y de cuya resolución no deben rendir cuentas a nadie. Contrariando aún ese remedo de la lógica democrática que es el principio “una nación – un voto”, las decisiones del Consejo de Seguridad no requieren ser refrendadas por la Asamblea, la cual en situaciones de crisis (es decir: en todos los casos importantes) está impedida hasta de pronunciarse si el Consejo no se lo pide, cosa que –por supuesto- jamás sucede.

La ONU, teórica responsable de la igualdad de derechos de los seres humanos, ha participado en calidad de cómplice o de testigo impotente en la consolidación de primeros, segundos y terceros mundos definidos por los derechos progresivamente desiguales de sus ciudadanos. Una agenda mínima para su reforma democrática debe contemplar la consagración de la Asamblea General a organismo supremo, la subordinación del Consejo de Seguridad a sus decisiones, la abolición paulatina del derecho de veto y la construcción progresiva pero urgente de una Asamblea Parlamentaria, futuro Parlamento Mundial en el que se debatan las grandes cuestiones globales (como el cambio climático, la proliferación nuclear, el terrorismo global y las desigualdades crecientes) y se decida sobre ellas democrática y racionalmente.

Para que la ONU sea democrática, los medios a través de los cuales se la reforma también deben ser democráticos. La convocatoria de una Asamblea Parlamentaria representativa de todos los ciudadanos del mundo es imprescindible para una reformulación democrática de la organización. Una iniciativa de este tipo está siendo propuesta hoy mediante la Campaña por una Asamblea Parlamentaria de las Naciones



Unidas⁹ (UNPA, por sus siglas en inglés) promovida por el Comité por una ONU Democrática (KDUN, por sus siglas en alemán) y el Movimiento Federalista Mundial (WFM, por sus siglas en inglés). Cabe destacar que el WFM ha sido un decisivo participante en los años '90 de la creación de la Corte Penal Internacional, a la que ha promovido a través de la formación de una coalición global de ONGs que han trabajado duramente hasta verla concretada.

¿Utopía? Gente tan poco aficionada a Tomás Moro como las Internacionales Liberal y Socialistas o el Consejo Nacional Suizo se han manifestado a favor de la iniciativa. Ya en el año 1994, el Parlamento Europeo, en su resolución del 8 de agosto, *“Pide que sea considerada la posibilidad de crear dentro de las Naciones Unidas una Asamblea Parlamentaria consultiva para permitir a los representantes elegidos por los pueblos participar plenamente en los organismos de la ONU”*.

En cuanto a la opinión pública, según datos de una encuesta realizada por la agencia Globescan entre 19.000 ciudadanos de 19 países, el 74% de ellos se pronunció a favor de la elección directa de su representante a la Asamblea General de la ONU y sólo el 16% se expresó en contra de esta posibilidad. En la Argentina, la situación fue aún más clara: votaron a favor el 81% de los consultados y en contra sólo el 3%. En cuanto a la creación de un Parlamento Mundial directamente elegido por los ciudadanos del mundo, en todo el mundo el 63% de los encuestados votó favor y el 20% en contra. En la Argentina, las cifras fueron del 66% y el 6%, respectivamente¹⁰, por lo que todo esfuerzo concreto del gobierno argentino en este campo respetaría ampliamente la voluntad de los ciudadanos.

d) Creación de un Forum de la Democracia Global

Los últimos años del siglo XX han puesto en evidencia el malestar causado por este modelo de globalización unidimensional. Las protestas contra la cumbre de la Organización Mundial de Comercio de Seattle, en 1999, dieron origen a un embrionario movimiento social mundial conformado por organizaciones no gubernamentales, asociaciones políticas, sindicales, ambientalistas y feministas cuya característica distintiva es su oposición al creciente poder ejercido por las corporaciones económicas globales, las grandes potencias nacionales y militares y las instituciones financieras internacionales.

Este movimiento global ha crecido mediante las protestas contra las principales agencias de un poder mundial elitista y autoritario, entre las cuales las movilizaciones contra el G8 de Génova en 2000 han sido las más significativas por masividad y

9 - La Web del KDUN es <http://www.uno-komitee.de>

10 - Debo el conocimiento de estos datos a Cándido Grzybowski, director del IBASE brasileño.



contenido. Más recientemente, se ha expresado en el movimiento de resistencia a la guerra en Irak, que concentró entre seis y siete millones de personas en las calles de todo el mundo durante el entero año 2003 y fue la más extendida manifestación social globalmente coordinada desde las épocas de las movilizaciones sindicales por la jornada laboral de ocho horas.

Por otra parte, el movimiento social mundial no sólo ha crecido en cantidad y capacidad de movilización sino que ha originado una red política de carácter global por sus intereses, escala organizativa y alcances de intervención. Su resultado más visible ha sido la realización ininterrumpida, desde el año 2001, del Forum Social Mundial (FSM), que ha convocado en 2005 en Porto Alegre a más de 100.000 personas.

¿Democracia representativa o directa? ¿Sufragio universal o voto nacionalmente calificado? ¿Justicias nacionales o justicia equitativa para todos los seres humanos? ¿Privilegios hereditario-nacionales o Derechos Humanos? ¿Soberanía de la nación o libertad y autonomía de los ciudadanos del mundo? ¿Soberanía del Estado o Estado de derecho? Entre estas alternativas se configura la sociedad humana que vendrá, determinada por la dramática irrupción del mundo como principal categoría significativa.

También en este marco, la República Argentina puede jugar un rol protagónico. La convocatoria de un Forum de la Democracia Global a desarrollarse en una de sus grandes ciudades y que congregue a organizaciones-no-gubernamentales y gobiernos democráticos, ambientalistas y líderes políticos, asociaciones civiles y sindicatos, partidos e intelectuales, para un debate abierto y participativo sobre los métodos y medios para la democratización del orden mundial constituiría un enorme paso adelante hacia estos objetivos.

III. Conclusiones: Argentina, un lugar en el mundo

Hasta aquí, hemos intentado definir una política racional para la Argentina según cinco grandes ejes: orientación al mundo, unión política y económica sudamericana, alianza con la Unión Europea, apoyo a las iniciativas por la reforma democrática de las instituciones internacionales y convocatoria a un Forum de la Democracia Global. Hemos también intentado defender la racionalidad económico-política de estos proyectos y demostrar su necesidad para un país en crisis permanente cuya errática y cortoplacista política de alianzas lo están llevando a adoptar las peores opciones: Chávez (y no Bachellet, Tabaré Vázquez y Lula, y la izquierda socialdemócrata europea), en el orden continental y mundial.

Una República Argentina pluralista y cosmopolita es una Argentina integrada a Latinoamérica, aliada a la Unión Europea, primer desarrollo supranacional y cosmopolita de la democracia en el mundo, y a todos los intentos de elevar la Democracia



por encima del marco hoy restrictivo de la nación-estado. Es una Argentina universalista y participe de la democratización del orden internacional y global. Valores liberales y pluralistas como éstos, que han signado su fundación, son también los que deberían distinguir hoy a sus fuerzas democráticas y progresistas.

El espacio para las democracias nacionales sigue reduciéndose y terminará por desaparecer en tanto no se logre un orden global más pacífico, igualitario y democrático. La resolución del futuro de la República Argentina no puede escapar a este marco, en el cual están planteadas también sus posibles contribuciones a la civilización humana. En un mundo pequeño, hiperconectado y determinado por los procesos globales, la aparente contradicción entre los intereses de nuestra nación y los intereses generales de la humanidad en los que se basa el sentido común nacionalmente egoísta son sólo eso, apariencias. Lo que nos coloque fuera del mundo constituirá nuestra pérdida. Lo que hagamos para participar en un marco cooperativo con otros seres humanos es lo único que puede salvarnos. He aquí la regla esencial de una política democrática universalista y cosmopolita.

La República Argentina puede ser el eslabón necesario entre Hispanoamérica y España, entre Latinoamérica y Europa, entre el mundo del desarrollo y el del subdesarrollo. Pero la Argentina no es ninguna excepción. Un rol similar puede ser jugado a escala mundial por la entera América Latina, un continente mestizo por definición, fruto del encuentro entre dos mundos y cuya identidad está fundada en la diversidad y la hibridación.

El fracaso estruendoso de todos los modelos centrados en la nación-estado que ha desarrollado el populismo argentino deberían prevenirnos de la dirección en la que estos procesos han sido orientados, alertarnos sobre las ilusiones de omnipotencia del estado nacional, enseñarnos la engañosa racionalidad del egoísmo colectivo, demostrarnos lo suicida de la radicalización del narcisismo de las pequeñas diferencias; todas ellas dudosas virtudes recomendadas por el nacionalismo.

Otro país es posible en la medida en que se inserte en el mundo y de que otro mundo más pacífico, igualitario y democrático también lo sea. Una nación cuya razón de ser es afianzar la justicia, consolidar la paz, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo, quieran o no habitar el suelo argentino.



Política exterior en un mundo de profundos cambios. Aportes con motivo de la conmemoración del Bicentenario

Félix Peña (*)

Un momento oportuno para una reflexión proyectada al futuro

El sistema internacional está en un proceso de cambio radical. Todo parecería indicar que los plenos efectos se verán con mayor nitidez y en todas sus ramificaciones, sólo con el correr de los próximos años. Pero ya es posible vislumbrar que sus características más salientes serán distintas a las que predominaron hasta no hace mucho, cualquiera haya sido el punto de inflexión hacia la actual evolución¹.

Con tal telón de fondo, la conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo, constituye una buena oportunidad para efectuar algunos aportes, aunque sean parciales, a una reflexión colectiva proyectada al futuro sobre los impactos que tales cambios puedan tener en la política exterior de la Argentina.

Pero no son sólo aportes parciales a una reflexión sobre la política exterior del país los que esbozaremos en este artículo. El enfoque será más amplio ya que abarcará asimismo a las relaciones externas de la sociedad argentina, entendidas en el sentido más amplio de las conexiones e interacciones que, en todos los planos y con muy variados contenidos, establecemos los argentinos con nuestro entorno externo. En el

(*) - Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación Standard Bank. Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI).

1 - Es mucho, por cierto, lo que se está escribiendo sobre los cambios que se están operando en los últimos años en el sistema internacional. Entre otros, cinco libros recientes cuya lectura es recomendable son los de Andrés Ortega, "La Fuerza de los Pocos", Galaxia-Gutenberg, Círculo de Lectores, Madrid 2007; François Heisbourg, "L'Épaisseur du Monde", Les Essais-Editions Stock, Paris 2007; Laurent Cohen-Tanugi, "Guerre ou Paix. Essai sur le Monde de Demain", Bernard Grasset, Paris 2007; Jürgen Habermas, "The Divided West", Polity Press Ltd., Cambridge UK, 2006, y Manuel Ortega Carcelén, "Cosmocracia. Política Global para el Siglo XXI", Editorial Síntesis, Madrid 2006.



caso del autor, significa continuar un ejercicio iniciado hace muchos años sobre la Argentina en el mundo que nos rodea².

En efecto, es un enfoque más amplio el que se requiere ya que la política exterior en sentido estricto —esto es la definida y ejecutada por el gobierno nacional, normalmente a través de su Cancillería— se supone que procure reflejar, tras ser decantados por el funcionamiento del sistema político democrático, los posicionamientos de la sociedad en su conjunto —sus valores, intereses, temores, frustraciones, esperanzas— ante desafíos y oportunidades que resultan de sus conexiones e interacciones con las de otros países, tanto a escala global como también en el espacio geográfico sudamericano.

En tal perspectiva, el espectro posible de protagonistas de las relaciones externas de nuestra sociedad es muy amplio, variado, heterogéneo, dinámico y, por ende, plural. Abarca a los habitantes del país, las empresas, las diversas organizaciones de la sociedad civil y, por cierto, las instituciones gubernamentales (nacionales, provinciales y locales). En la mayoría de los casos, sus conexiones e interacciones con sus contrapartes en el resto del mundo, dan lugar a densas redes transnacionales que no cruzan necesariamente por instancias gubernamentales. Reflejan las ventajas en el plano de las relaciones internacionales, de la sociedad abierta en el sentido de Karl Popper y de Ralph Dahrendorf³.

Cabe tener presente además, el hecho que una condición básica de toda política exterior eficaz, tanto en sus fases de elaboración como de ejecución, es basarse en un diagnóstico de las tendencias más profundas que se observan en un momento histórico determinado, colocadas en la perspectiva de lo que ellas pueden significar para el desarrollo político y económico, así como para el accionar externo de un país.

Pero tal diagnóstico resulta más difícil efectuarlo, cuando se enfrenta un cuadro internacional muy dinámico como es el actual, que tiende a asimilarse a lo que se puede definir como propio de un sistema revolucionario por contraposición a uno estable⁴. Esto es, un cuadro de situación en el que los cambios sistémicos tienden a ser radicales y en el que, además, su dirección definitiva aún no puede ser distinguida con

2 - Ver los artículos del autor sobre la inserción internacional de la Argentina, escritos en el período 1968-2008 e incluidos en su página Web: www.felixpena.com.ar, como también en su libro, "Momentos y Perspectivas. La Argentina en el Mundo y en América Latina", Eduntref, Buenos Aires 2003 (que se encuentra también en la citada página Web). Ver también su libro conjunto con Celso Lafer, "Argentina y Brasil en el Sistema de Relaciones Internacionales", en español en Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires 1973 y en portugués, Livraria Duas Cidades, São Paulo 1973.

3 - Ver el libro de Ralph Darhendorf, "Reflections on the Revolution in Europe", Times-Books, Random House, New York 1990.

4 - Ver una elaboración entre sistema internacional revolucionario y estable, en Stanley Hoffman, "The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics", Frederick A. Praeger, London 1965, ps. 93 y ss.



precisión. En tales momentos, lo único que aparece como cierto es que el orden previo no existe más, al menos en sus características estructurales principales. Y que aún no se han consolidado los cimientos ni las características de uno nuevo.

Ello parece ser así, especialmente, en lo que hace a la distribución del poder entre los distintos protagonistas y a las tecnologías de conflicto que pueden emplearse. El actual es un mundo en el que se han multiplicado los protagonistas, en el que no todos los relevantes son Estados, y en el que las formas de ejercicio del diálogo entre naciones, pero también la de la violencia también han cambiado radicalmente, tal como lo pusieran de manifiesto los dramáticos acontecimientos del 11 de septiembre del 2001. Tiende a ser un mundo crecientemente multipolar – salvo en lo que podría ser la definición de un conflicto armado de alcance global y probablemente nuclear – y heterogéneo, recurriendo a las categorías de Raymond Aron⁵. Por lo tanto, potencialmente inestable.

De allí que sea razonable trabajar en base a la hipótesis de que las tendencias a la fragmentación y a la anarquía internacional puedan aún predominar por mucho tiempo⁶. En términos de navegación, son estos momentos de marcadas incertidumbres, de fuertes turbulencias y de baja visibilidad. Ello torna a la vez más necesaria, pero también más compleja, la práctica del arte de correlacionar necesidades internas de un país con sus posibilidades externas, propio de una política exterior eficaz⁷.

En efecto, cambio, volatilidad, incertidumbre, son entonces palabras que no pueden faltar en cualquier análisis del escenario internacional actual. Todo indica que lo será más aún en el futuro. El mundo ha entrado en una etapa en la que la expresión “arenas movedizas” permite ilustrar sus características principales.

Desplazamientos de poderes relativos y de ventajas competitivas entre las naciones, a veces muy acelerados, otras en cámara lenta, casi por goteo, tornan difícil predecir el futuro. Hoy más que nunca entender la lógica implícita en las relaciones entre comunidades políticamente organizadas, en la feliz definición de Raymond Aron⁸, pero también el saber detectar hechos cargados de futuro⁹, tener ojo clínico

5 - Ver Raymond Aron, “Paix et Guerre entre les Nations”, Calmann-Lévy, Paris 1962, especialmente su capítulo IV, ps.103 y ss.

6 - Ver Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, New York 1977.

7 - Ver al respecto de esta definición de política exterior, Celso Lafer, “A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Pasado, Presente y Futuro”, Edición Perspectiva, São Paulo 2001 (hay una edición en español) y la bibliografía allí citada.

8 - En el libro citado en la nota 5.

9 - Ver el libro de Pierre Massé, *Le Plan ou l'Anti-hasard*, Idées, Éditions Gallimard, Paris 1965.



para identificar fuerzas profundas y sus eventuales orientaciones, es un requerimiento para tratar de decodificar la dinámica de cambio internacional. Exige del analista y del hombre de acción, una aptitud mental de cazador de blanco móvil y no, por cierto, la más comfortable del de blanco fijo.

Al menos cuatro rasgos sobresalen en el actual cuadro de situación mundial, incluyendo tanto su dimensión política y de seguridad, como la económica. Ellos son:

- el predominio de las cuestiones globales de seguridad en las agendas de las potencias centrales, así como también una creciente incidencia de las cuestiones regionales de seguridad en las de los países latinoamericanos;
- la constante erosión de las fronteras entre las cuestiones internas y las externas en las agendas políticas y económicas de la mayoría de los países;
- la perplejidad de los ciudadanos e incluso de los sectores dirigentes, ante el nuevo cuadro de situación que se observa, tanto en el plano de la seguridad –incluyendo la dificultad de identificar al enemigo– como en el de la competencia económica global –tomando en cuenta los efectos ambivalentes de la globalización y sus impactos, tanto sobre las identidades nacionales como sobre el constante desplazamiento de las ventajas competitivas–, y
- el desgaste de los paradigmas dominantes en décadas anteriores, tanto en el plano de la seguridad internacional como en el de la competencia económica global y en el de la organización de los sistemas económicos y sociales nacionales.

El predominio de la paz y la estabilidad a escala global parece ser algo obvio para los intereses nacionales de la Argentina. Siendo un país con recursos de poder limitados, al menos en relación a los de las grandes potencias e incluso a varios de las llamadas naciones emergentes, su capacidad para la construcción de un orden internacional y, al menos, impedir un deslizamiento hacia la anarquía internacional, es baja. Y es obvio que sería éste un deslizamiento no conveniente para los intereses nacionales.

De allí que parece recomendable centrar una parte sustancial de la política exterior del país en los próximos años, aprovechando al máximo los recursos de poder limitados disponibles, en ejercer influencias y plantear enfoques e ideas –poder blando o *soft power*¹⁰ –, que acentúen tendencias al orden internacional en torno a principios de un multilateralismo eficaz. El objetivo tiene que ser el permitir, a través de un inteligente tejido de coaliciones y alianzas con países con intereses y valores similares

10 - Sobre este concepto ver Joseph S. Nye, “Soft Power. The Means to Success in World Politics”, Public Affairs, New York 2004.



- *like-minded countries* -, muchas veces en cuestiones específicas donde el peso relativo del país es mayor - como por ejemplo, en el subsistema regional sudamericano, en el del Atlántico Sur y en el de los alimentos -, el efectuar contribuciones al objetivo de ampliar el espacio para el orden en el sistema internacional, y a neutralizar así las tendencias a la fragmentación y a la anarquía internacional.

Teniendo en cuenta la ubicación geográfica de la Argentina; su lugar en la estratificación del poder político, económico y militar global; el grado de desarrollo político y económico que ha alcanzado luego de casi doscientos años de vida independiente, y su dotación de recursos naturales y humanos, al menos tres condiciones sobresalen para una estrategia eficaz de inserción internacional. Esto es, aquella que le permita aprovechar un escenario global en profunda transformación, pero cuyo balance de desafíos y oportunidades, de combinación de buenas y malas noticias, de ser bien interpretado, puede ser favorable al desarrollo del país.

Son ellas condiciones que requieren operar no sólo en el plano de la política exterior en el sentido más estricto, pero también en el de las relaciones exteriores de la sociedad argentina. Ello es así dado que en los tres casos, la eficacia de la política exterior dependerá en gran medida, en que ella esté sustentada en densas redes de conexiones e interacciones, con amplia variedad de contenidos, que tejan múltiples protagonistas de la vida política, económica y social del país (las empresas, los partidos políticos, las organizaciones sociales, las instituciones académicas, los medios de comunicaciones, que operen desde el país con un alcance transnacional). Pero para que así sea, también parece fundamental que la política exterior se alimente de insumos provenientes de tales redes. Son las sinergias resultantes entre el trabajo conjunto de una sociedad y su gobierno, las que permiten lograr eficacia en el accionar externo de un país.

En nuestra opinión, tales condiciones son,

- un pleno aprovechamiento de las múltiples opciones que se presentan a escala global, como consecuencia del acortamiento de todo tipo de distancias, no sólo las físicas, así como por la creciente redistribución del poder mundial – o sea, una inserción externa multipolar -;
- la creación de un entorno regional de paz y estabilidad política, donde predomine la lógica de la integración por sobre la de la fragmentación y el conflicto – o sea, un barrio de calidad o amigable -, y
- un sector empresario en el país, en el que predominen visiones estratégicas de largo plazo, a fin de poder proyectar al mundo su capacidad, existente o a desarrollar, de producir bienes y de prestar de servicios – o sea, un núcleo duro mínimo de empresas con intereses ofensivos -.



Efectuaremos a continuación algunos aportes en relación a esas tres condiciones, consideradas tanto en la perspectiva, tanto a través de la política exterior, en sentido estricto, como en el más amplio de las relaciones externas de la sociedad.

El pleno aprovechamiento de un mundo de múltiples opciones

La primera condición para una inserción externa eficaz de la Argentina es la de la multipolaridad. Aprovechando el hecho que han colapsado las distancias y que el país no tiene razones para limitar sus relaciones con ningún país – salvo aquellas que pudieran resultar de medidas que se adopten, por ejemplo en el ámbito institucional de las Naciones Unidas -, tal alcance multipolar implica el desarrollo de una estrategia orientada a aprovechar todas las opciones que se están abriendo hoy en el mundo, especialmente, para el comercio exterior del país, así como para sus potenciales fuentes de inversiones directas y de progreso técnico.

En la mayoría de los países tal estrategia multipolar suele ser “daltónica”. Esto es, no siempre distingue colores ideológicos o culturales (en el célebre lema de Deng Siao Ping sobre el color del gato). Buscar sacar provecho de las múltiples opciones resultantes del surgimiento de nuevos protagonistas – los casos más notorios son China e India -, de nuevas cuestiones dominantes – tales como la energía, el cambio climático y formas novedosas del ejercicio de la violencia transnacional, incluyendo su privatización¹¹ – y, en particular, del hecho que se habría entrado en una etapa de marcada demanda global de alimentos y de otros recursos naturales que, en términos relativos, abundan en América del Sur. Ello sin perjuicio de las variaciones que puedan resultar de volatilidades económicas y financieras globales, como las que se han puesto en evidencia en el primer trimestre de 2008.

En el campo de las relaciones económicas internacionales – aspecto central de la política exterior para un país como la Argentina -, es una estrategia que se vería facilitada si la Rueda Doha, de ser concluida este año permitiera, además de lograr los resultados previstos en su agenda, el fortalecer la Organización Mundial del Comercio (OMC), como un ámbito institucional multilateral global eficaz. A pesar de que en el primer trimestre de 2008, pareciera que será difícil que la Rueda Doha concluya este año, en sí mismo ello no sería algo necesariamente negativo. Otras Ruedas negociadoras en el ámbito del sistema GATT-OMC, también se extendieron más allá de lo previsto. Pero sí lo sería si trajera como consecuencia un debilitamiento del sistema de la OMC, en su función de asegurar reglas de juego que faciliten el comercio internacional en condiciones de igualdad de oportunidades que, a su vez, contemplen los intereses de los países en desarrollo y de los que,

11 - Ver al respecto el capítulo 5 “Culturas de la violencia”, del libro de Andrés Ortega citado en la nota 1.



como el nuestro, se distinguen por su eficiencia en la producción de alimentos y de otros bienes agrícolas.

En la agenda inmediata, la suerte de la Rueda Doha sigue ocupando un lugar prioritario para los negociadores. Pero si finalmente se tornara evidente que ella no pudiera concluirse este año, tal hecho podría sin embargo, contribuir a lograr avances en un frente importante para la diversificación de la inserción externa del país – y de sus socios en el MERCOSUR – cual es el de las relaciones bi-regionales con la Unión Europea¹².

En cualquier escenario, sin embargo, conviene al país promover la intensificación del desarrollo de las relaciones del MERCOSUR con economías emergentes, incluyendo los países de la ASEAN, cuyas metodologías deberían ser atentamente consideradas en relación al futuro de la integración económica en la región sudamericana¹³. Tienen al menos dos virtudes. La primera es su flexibilidad, combinada con el reconocimiento que es el interés político el que finalmente nutre un proceso de integración económica. Y la segunda, es que no pretende apegarse a lo que podríamos denominar fórmulas de libro de texto, esto es, lo que la teoría indica – especialmente la del comercio internacional – que deberían ser las modalidades de integración de economías que comparten un espacio geográfico regional.

Un entorno regional de paz y estabilidad política

La segunda condición mencionada es la de la inserción del país en un entorno regional amigable y de calidad. Cabe destacar que por mucho tiempo, en la perspectiva de su política exterior el entorno regional de la Argentina estaba esencialmente limitado a los países del denominado Cono Sur¹⁴. Se concentraban además allí las principales conexiones e interacciones regionales de la sociedad argentina. Incluso en las relaciones con los Estados Unidos y con Europa, en el siglo veinte había una clara diferenciación entre los países sudamericanos ubicados al Norte o al Sur del Ecuador¹⁵.

12 - Ver nuestro informe titulado “The future of an elusive partnership: ¿What role could the business sector play in the development of the MERCOSUR-EU relations?”, preparado para el proyecto de la Cátedra MERCOSUR de Sciences Po, Paris, el BID y el MEBF, y presentado en la VII Conferencia Plenaria del MEBF, en Lisboa, Octubre 8, 2007.

13 - Ver al respecto nuestro artículo “Lo que el MERCOSUR puede aprender de la ASEAN”, publicado en el diario El Cronista, del 12 de febrero de 2008.

14 - Ver al respecto los muy interesantes trabajos de Alejandro Bunge y su visión sobre la inserción argentina de la primera parte del siglo pasado en el Sur de América del Sur, especialmente su libro “Una Nueva Argentina”, edición de Hyspamérica, Madrid 1984, capítulo XII sobre la unión aduanera del Sur, y sus trabajos allí citados, el primero de los cuales es de 1901.

15 - Ver por ejemplo, el libro de Nicholas John Spykman, “America’s Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power”, Harcourt, Brace and Company, New York 1942, especialmente ps.49 y ss.



En los últimos años ello ha cambiado y mucho. Como lo fuera sobre todo en el siglo diecinueve¹⁶, el conjunto de América del Sur es cada vez más un subsistema internacional diferenciado, con lógicas y dinámicas propias, determinadas por una historia compartida y una geografía en la que las distancias –físicas, pero sobre todo políticas y económicas– ahora se han acortado. El factor energía –entre otros– ha acentuado la mutua dependencia entre los países de este espacio regional, contribuyendo a tal diferenciación.

Pero si bien América del Sur configura un subsistema internacional diferenciado, tiene bordes difusos ya que en muchas cuestiones no puede ser distinguido del más amplio de América Latina y del Caribe. La última Cumbre del Grupo Río, realizada en marzo 2008 en Santo Domingo, lo puso en evidencia una vez más como ya había ocurrido años atrás, precisamente cuando surgiera el Grupo de Contadora. Concretamente para muchas cuestiones, especialmente vinculadas al Norte de América del Sur, el papel de México es gravitante.

Uno de los principales desafíos de la política exterior argentina hacia el futuro, es el que plantea la gobernabilidad del espacio geográfico regional sudamericano. Por ella entendemos la necesidad de asegurar que en las relaciones entre los países que lo conforman, predominen la paz y la estabilidad política. Esto es, que predominen los factores que impulsan a la cooperación e integración, como contraposición al predominio de la lógica del conflicto y la fragmentación.

Que la región sudamericana vive momentos de profundos cambios es un hecho. Ello es positivo, dadas las transformaciones que se están operando en el sistema internacional, tanto en el plano de la seguridad como en el de la competencia económica global.

Y, también la competencia por los mercados mundiales se está modificando por la proliferación de nuevos protagonistas –sean ellos grandes economías emergentes o complejas redes transnacionales de producción, comercio y financiamiento–. En un mundo que cambia sería ilusorio que la región no viva también sus propias transformaciones. Ya ocurrió varias veces en el pasado.

En tal contexto, la agenda sudamericana aparece dominada por cuestiones de gobernabilidad interna de algunos de los países y de expectativas insatisfechas de sociedades movilizadas, entre otros factores, por los efectos acumulados de la vigencia de sistemas democráticos y de la globalización de la producción y de la información.

16 - Ver al respecto el libro de Robert N. Burr, "By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905", University of California Press, Berkeley 1974.



Cómo traducir una vecindad geográfica con creciente interdependencia, en un espacio en el que predomine la lógica de la integración sobre la del conflicto y, eventualmente, la violencia, parecería ser una cuestión que requiere de un efectivo liderazgo regional. La construcción de un barrio regional de calidad, favorable a la paz, al desarrollo y a la cohesión social, es lo que importa a la gente y, en particular, a quienes adoptan decisiones de inversión productiva, que es lo que genera empleo y contribuye a enfrentar los dilemas que plantea la globalización.

En los últimos años, se ha acentuado el carácter multipolar de la inserción económica internacional de los países sudamericanos, tanto los del MERCOSUR y Chile, como la de algunos de los países andinos, especialmente Perú y Colombia. Tal carácter se refleja en la estructura de su comercio exterior y de los flujos de inversión extranjera directa, la que demuestra una inserción externa diversificada, en orígenes y destinos, a la vez con Unión Europea, la propia América Latina, los Estados Unidos y, crecientemente, el Asia. Al respecto, parece conveniente distinguir el espacio sudamericano del latinoamericano, que abarca además a México, Centroamérica y los países del Caribe.

Una cuestión que ha adquirido en los últimos años notoria relevancia, en parte por el papel activo desempeñado en la región por el Brasil y también por Venezuela, es la del liderazgo en el espacio geográfico sudamericano.

¿Qué país tiene mayores posibilidades de ejercer un liderazgo en este espacio regional? Es una pregunta que está presente en muchos análisis referidos a la política y a la economía de la región.

Responder la pregunta de quien lo ejerce o puede ejercerlo, supone precisar qué significa liderar una región. Requiere distinguir tres conceptos¹⁷. En primer lugar el de la *relevancia*, que tiene que ver con el grado de gravitación (poder, recursos, mercado, influencia, prestigio) que un país pueda tener en definir la forma en que se encaren cuestiones importantes vinculadas a la agenda regional. No sólo debe tenérselo en cuenta, pero sería difícil articular soluciones sin su participación. A su vez, el de *protagonismo*, que significa que un país, especialmente si es relevante, procure tener una presencia activa como actor de cuestiones importantes vinculadas a la agenda regional. No se lo puede, entonces, dejar de tener en cuenta al encararse una cuestión concreta. A veces, sin embargo, puede ser una presencia activa más mediática que real, destinada incluso a magnificar su relevancia. Puede ocurrir, asimismo, que un país relevante no aspire a tener un protagonismo activo. Y, en tercer lugar, el del *liderazgo* que implica que un país que opte por ser un protagonista activo, cualquiera que sea su relevancia, aporte en relación a tales cuestiones una visión estratégica e iniciativas aceptables para los otros países involucrados.

17 - En la elaboración de esta parte el autor ha tomado en cuenta los aportes de Celso Lafer, en su artículo "Novas variações sobre a política externa", publicado en O Estado de São Paulo, del 16 de diciembre de 2007.



El liderazgo en el espacio geográfico regional sudamericano consistiría, en tal perspectiva, en contribuir con visión estratégica e iniciativas razonables a concretar un espacio regional en el que quepan las diversidades, gracias al predominio de la idea de un trabajo conjunto en relación a la agenda de cuestiones más importantes. El liderazgo, entonces, se manifestará en la capacidad de un país que es protagonista relevante – aún los más pequeños pueden ser relevantes al respecto, como lo demostraron los del Benelux en el camino que condujo al Tratado de Roma - de contribuir a la articulación de intereses nacionales divergentes de todos los países involucrados. Y de facilitar así el control de focos potenciales de dificultades, como las que resultarían si en un país, especialmente si se trata de un protagonista relevante, no se logran pautas estables de gobernabilidad democrática.

Dado el carácter multipolar del espacio geográfico regional sudamericano, el liderazgo es una tarea que requiere del protagonismo activo de varios países relevantes. No de uno sólo. Por su dimensión relativa Brasil puede tener mayor responsabilidad e, incluso, potencial de influenciar sobre las realidades. Pero para ello tendrá que acordar iniciativas al menos con otros protagonistas relevantes con vocación de liderazgo como son, por su peso propio, Argentina, Chile, Colombia y Perú, e incluso Venezuela, especialmente por su relevancia como productor de hidrocarburos y por su protagonismo activo, aunque muchas veces con una tendencia a ser más mediático que real. Tendrá también que tener en cuenta la gravitación de los Estados Unidos en la región, como también la de países de la Unión Europea y, crecientemente, la de China. En muchas cuestiones importantes de la agenda regional, han sido o son hoy, protagonistas relevantes. En el complejo mosaico sudamericano, son muchos entonces los protagonistas relevantes con vocación de liderazgo y muchas las opciones en términos de coaliciones de geometría variable, las que dependerán del tipo de cuestión a ser abordada.

De allí que una cuestión central en las relaciones futuras de Argentina y Brasil – aspecto que sigue siendo central en la definición de la política exterior de nuestro país -, cruza por responder en la práctica la pregunta sobre el papel que puedan ejercer – idealmente trabajando juntos en aras de un liderazgo colectivo - para el desarrollo de condiciones de gobernabilidad en el espacio sudamericano, así como en la construcción de bienes públicos regionales que contribuyan al predominio de la lógica de integración y neutralicen tendencias generadas por fuerzas centrífugas cada vez más evidentes. Lo más probable es que lo harán ejerciendo también sus propias diplomacias de alianzas múltiples y variables, tanto en el plano regional como en el global.

Empresas con intereses estratégicos ofensivos

Y, finalmente, la tercera condición es la del protagonismo de empresas con intereses ofensivos. Esto es un número mínimo de empresas que operan en el país y que están en condiciones de trazar y sostener en el tiempo, una estrategia activa de inserción internacional.



Cabe tener presente al respecto que turbulencias, incertidumbres, desplazamiento veloz de ventajas competitivas, son rasgos cada vez más evidentes del entorno internacional en el cual las empresas intentan competir.

En tal contexto, tener éxito en el esfuerzo exportador del país requerirá hacia el futuro que al menos tres condiciones sean reunidas –además de una razonable estabilidad macroeconómica–. Son, las estrategias ofensivas de las empresas para su inserción en mercados externos; el apoyo que en el plano de la inteligencia competitiva reciban de sus propias instituciones empresarias, y la obsesión por colocarse en la perspectiva de la demanda externa.

Empresas con estrategias ofensivas son aquellas que se insertan en redes de producción y de servicios, de escala regional y global. O que desarrollan las propias a través de inversiones. Muchas veces implica la asociación con empresas de otros países. Ejemplos recientes son, los del Grupo Los Grobos al asociarse con capitales brasileños y de Exolgan, al asociarse con el Puerto de Singapur.

Instituciones empresarias al servicio de estrategias ofensivas de las empresas, son aquellas en condiciones de contribuir a la inteligencia competitiva de sus socios. Ejemplo reciente es el estudio elaborado en el 2007 por la Confederación Nacional de Industrias del Brasil. En forma pormenorizada se analizan y evalúan allí los intereses empresarios del Brasil en América del Sur, formulándose recomendaciones concretas orientadas a incidir sobre políticas públicas y estrategias negociadoras del país¹⁸.

Y empresas obsesionadas por sus clientes externos, son aquellas que piensan lo que pueden producir para el mundo, en función de la identificación previa de gustos y preferencias predominantes en los clientes del exterior, donde sea que estén. Implica un gran esfuerzo por captar lo que se demanda y de posicionarse para ofrecerlo en tiempo oportuno y con calidad. Las fuentes de información pueden ser numerosas: socios externos; antenas de la Cancillería distribuidas en el mundo; navegación experta por Internet; viajes y ferias; turistas extranjeros; mochileros y diáspora argentina en numerosos países.

Algunas conclusiones

Pensar la política exterior de la Argentina de los próximos años, requiere un buen diagnóstico de los cambios que se están operando en el escenario global y también en el regional. Es una tarea que involucra por cierto a las instancias gubernamentales competentes. Pero involucra también a la sociedad en su conjunto, que será en

18 - Ver el estudio en la página Web www.cni.org.br



definitiva la que recibirá los beneficios o sufrirá los perjuicios, de los aciertos o desaciertos que el país tenga al trazar su derrotero futuro en el sistema internacional.

La conmemoración del Bicentenario de la Revolución de Mayo, abre una oportunidad para una reflexión colectiva sobre modalidades y alcances de las relaciones externas de la sociedad argentina y sobre la política exterior del país.

Muchos son los desdoblamientos posibles para un debate nacional sobre la inserción internacional del país en el mundo y en la región. En este artículo sólo hemos querido aportar algunas ideas sobre lo que consideramos son tres condiciones para enhebrar una estrategia que sea eficaz.

Las tres condiciones mencionadas más arriba – inserción multipolar; paz y estabilidad política en el espacio sudamericano, y estrategias ofensivas de las empresas –, no son por cierto las únicas. Probablemente sean necesarias, pero por cierto que no son suficientes.

Aspiran entonces a ser sólo una contribución parcial a un amplio debate nacional en el que la sociedad en su conjunto participe. Quizás pueda imaginarse en tal sentido una especie de Cabildo abierto virtual, en el que la gente se exprese sobre como visualiza hacia el futuro las relaciones exteriores de la sociedad argentina y su política exterior.



Apuntes para una política exterior para el Bicentenario

Vicente Espeche Gil (*)

“Si Latinoamérica tiene una mirada común sobre ciertos temas, puede ayudar a ordenar al mundo. El drama es cuando no sabemos cómo coordinarnos entre nosotros, no tenemos consensos y se nos olvida que se hace política exterior desde la realidad regional en la cual se vive” Ricardo Lagos ¹

Dentro de apenas dos años estaremos celebrando los dos siglos transcurridos desde el gran acontecimiento de la revolución de mayo de 1810. La ciudad de Buenos Aires muestra muchos testimonios monumentales del impacto que el primer centenario causó entre los principales países europeos.

La optimista Argentina de 1910, con apenas cuatro millones de habitantes, se inscribía entre las grandes promesas del siglo que comenzaba.

Entonces no se sabía que pocos años después estallaría la primera de las grandes guerras de un siglo que habría de caracterizarse por la diabólica tecnificación de la violencia al servicio del crudo poder y las ideologías de la muerte.

La Argentina durante el siglo XX osciló entre esperanzas y frustraciones, períodos de crecimiento y bruscas caídas.

En sus trazos más generales, nuestra región fue preservada de las destrucciones y los odios generalizados de aquellas guerras de un mundo ya en fase de globalización.

El siglo XXI comenzó para los argentinos con una rápida sucesión de crisis aguda y sucesiva recuperación.

(*) - El autor es Embajador del Servicio Exterior de la Nación. Egresó del ISEN en 1967. Obtuvo su Licencia en Sociología (UCA 1972) y defendió su Tesis Doctoral en la Universidad Gregoriana (Roma 1977). Cubrió varias Direcciones en la Cancillería. Fue Embajador argentino en Argelia, Israel y la Santa Sede. Actualmente se desempeña como Coordinador General para Temas Bilaterales en la Subsecretaría de Política Exterior.

1 - Cita de Ricardo Lagos, en Clarín, 2 de marzo de 2008.



A las puertas de concluir la primera década, a casi doscientos años de vida independiente, la sociedad argentina, acuciada por sus preocupaciones cotidianas y sus conflictos internos, parece no haber tomado aún plena conciencia de la inminencia del bicentenario.

Sólo en forma esporádica son publicados artículos que plantean cuestiones que bien podrían ser objeto de mayores intercambios de opiniones y fructíferos debates. El momento es oportuno para pensar el rumbo que queremos seguir en adelante. Las líneas que siguen apuntan a contribuir a ese necesario debate, en el capítulo referido a las relaciones internacionales.

Imaginarlos la política exterior en el Bicentenario supone la confluencia de dos corrientes: la primera consiste en la situación con que nos encontraremos entre 2010 y 2016. Podemos postularla sobre la base de las tendencias que hoy alcanzamos a percibir. La segunda es el de la acción emprendida desde ahora, a partir de la voluntad razonada sobre las metas que querríamos alcanzar o al menos, el de los esfuerzos por instalarnos y participar decididamente en los procesos que nos llevarán hacia aquellas metas.

El punto de partida

Las tendencias que hoy alcanzamos a percibir muestran signos contradictorios.

En el campo económico se da una posible onda larga de bonanza para nuestra región, cuya producción y exportaciones parecen tener asegurada una demanda externa estable, particularmente desde el Asia.

Pero esta tendencia coexiste con una recesión de efectos negativos importantes, con pronóstico aún incierto en las principales plazas financieras, comenzando con la de los Estados Unidos. Mientras tanto, siguen trabados los intentos por poner orden en el comercio mundial.

Desde el punto de vista de la seguridad, el contexto mundial del segundo centenario, a poco de comenzado un nuevo milenio, es el de la incertidumbre. No hay una gran guerra en el horizonte, lo que es auspicioso de por sí, pero en cambio subsisten muchos conflictos irresueltos de larga data, o conflictos novedosos, que provocan centenares de miles de víctimas entre la población civil, principalmente en el África y condicionan negativamente el desarrollo de los pueblos afectados. Más aún, el régimen de no proliferación está en jaque al crecer el número de potencias nucleares que se incorpora al club otrora exclusivo de quienes no se resuelven a dar pasos en firme para el desarme nuclear.

Pero si economía y seguridad debieran estar al servicio del bienestar de las per-



sonas, asistimos todavía a una descomunal contradicción, a pesar de los importantes progresos que la humanidad ha registrado en las últimas décadas. Nunca hubo en la historia tantos recursos para asegurar el bienestar de la población mundial; pero nunca hubo en el mundo tantos habitantes sin oportunidades para acceder a sus necesidades mínimas.

En América Latina se dan tres rasgos distintivos: primero, las democracias se están consolidando en nuestros países, casi sin excepciones. Segundo, en los últimos años nuestras economías registran un crecimiento sostenido que tiene posibilidades de prolongarse en el tiempo. En tercer lugar, sin embargo, la región descuelga todavía por su inequidad, sobre la que se asientan altas tasas de criminalidad y zonas “liberadas” para el narcotráfico, los secuestros y la violencia y la delincuencia transnacional organizada.

No sería descabellado vincular este cuadro a la volatilidad que se puso de manifiesto eruptivamente a comienzos de marzo, involucrando a las naciones hermanas que en su época integraron el Virreinato de Nueva Granada, en torno del combate contra la guerrilla, llevado a cabo en territorio ajeno.

El episodio felizmente quedó resuelto en pocos días, al confluir también un clima de diálogo regional al más alto nivel y una conciencia certera sobre el lugar donde residen las verdaderas prioridades de nuestros pueblos. El desenlace favorable permitió constatar una vez más la creciente capacidad de nuestros países para hacer frente a sus problemas, como antes se había visto en la forma como la Argentina superó la grave situación de 2002; y en la eficaz respuesta latinoamericana a la problemática haitiana.

La Argentina de los años 2001-2002 se apartó temporariamente de su camino hacia un posicionamiento creciente en el escenario globalizado de las relaciones internacionales. Pero haciendo pie en un vigoroso y sostenido incremento de sus potencialidades productivas y exportadoras, comenzó a recuperarse de las secuelas de la crisis. Así, valiéndose de su dura experiencia, fue desarrollando políticas activas en materia de derechos humanos en los foros internacionales, entre cuyos objetivos principales se encuentra la lucha contra la desigualdad, la pobreza y la inclusión social.

El punto de destino

El crecimiento sostenido de nuestras economías representa una oportunidad que no podemos dejar escapar para hacer de la nuestra una región acorde con los valores y principios que declaman nuestras constituciones. La magnitud de los objetivos que nos proponemos es inmensa. En América Latina mucho queda por hacerse en materia de infraestructura, transportes y comunicaciones. Otro tanto puede decirse de los problemas que debemos enfrentar como la distribución de la droga, la delincuencia y los déficit en salud, vivienda y trabajo. Camino necesario común para atacar de raíz a todos ellos es el de un esfuerzo adicional en materia de educación. Ninguna de



esas tareas puede ser encarada aisladamente. La añeja aspiración de nuestros pueblos por la integración regional, es compartida entre distintos proyectos que necesitamos armonizar.

Creo que la mejor manera de celebrar nuestro bicentenario supondría concentrar nuestra atención y nuestros esfuerzos en tres ejes que respondieran a otras tantas cuestiones prioritarias para la concepción e implementación de nuestra política exterior y, por ende, para el bienestar de las próximas generaciones.

Los ejes propuestos son el del *conocimiento*; el de la *voluntad política* y, por último, el de la *integración*.

Cada uno de estos ejes se abre en un amplio abanico de posibilidades, pero bástenos en el estrecho margen de estas líneas, indicar algunos posibles contenidos.

Conocimiento

El eje del *conocimiento* tiene por objeto una lectura en profundidad de la realidad internacional en la que nos toca vivir. El conocimiento es condición esencial para gozar de verdadera libertad en las opciones de la vida en general y de la política en especial. Alcanzar un conocimiento cabal supone una estrategia para la mejor educación en el ejercicio del pensamiento. Esto implica la aceptación de que la realidad política trasciende la dimensión de las variables nacionales y mediáticas, así como la renuncia a esquemas preconcebidos e ideológicos, o limitados con exclusividad al aparato informativo de las cancillerías. Es preciso abrirse a la gran capacidad de conocimiento acumulado y creciente de sociedades pluralistas como la de la Argentina y las de otros países de la región. Una más estrecha vinculación entre las cancillerías y las universidades y analistas políticos puede ser un camino que valga la pena recorrer, aprovechando los recursos que la moderna tecnología pone a nuestra disposición.

Voluntad política

El mejor conocimiento al que aspiramos a llegar nos lleva al eje de la *sostenida voluntad política* para el cambio. La conciencia cabal de la realidad regional y global lleva a la exigencia de producir cambios. Estos serán respuesta a las necesidades insatisfechas que el mejor conocimiento nos ha ayudado a descubrir. Pero no se trata de una sola voluntad omnímoda, sino de una confluencia de voluntades a armonizar y sostener en el tiempo como políticas de Estado, en el marco de sociedades democráticas. Ello supone el ejercicio asiduo de la escucha, del diálogo y del debate enriquecedor. Aspiramos a que los años del bicentenario nos encuentren con hábitos arraigados en la búsqueda de los interlocutores que existen y que con frecuencia hoy no tenemos suficientemente en cuenta.



Integración

El impacto de la realidad reconocida, volcado en una voluntad política de cambio, asume la limitación de los propios medios para producir por sí solos el cambio percibido como necesario. Surge entonces el eje de la *integración* instrumento necesario para el desarrollo, objetivo compartido por todos los países en la región que nos acuna. La integración, como medio y como objetivo necesita de una actitud de solidaridad eficaz. La solidaridad es un valor que no solo se proclama sino que debe hacerse efectivo. América Latina nació a la vida independiente gracias a la solidaridad eficaz existente entre nuestros pueblos, de donde nacieron los dirigentes y los hombres de armas que juntos concibieron y lucharon por ella. Se espera de nosotros que seamos solidarios entre quienes compartimos el tiempo de hoy y solidarios para con las generaciones que nos sucederán. Lo que la Argentina y otros países hermanos de la región están haciendo en Haití es una muestra palpable de integración solidaria. No debe olvidarse, sin embargo, que nuestra región se desenvuelve en un contexto mundial, donde muchas veces está ausente la solidaridad de los que más tienen del mundo desarrollado. De esa falta de solidaridad derivan problemas tales como las migraciones ilegales, el tráfico de seres humanos, la degradación ambiental y las distintas formas de exclusión.

Para concluir, es bueno que los miembros del Servicio Exterior de la Nación estemos en la primera línea para responder a estos desafíos, aportando nuestra experiencia para contribuir a un mejor conocimiento, una coherente voluntad política y una integración solidaria. Miremos juntos entonces la realidad, pensemos en común y luego actuemos coordinadamente.



La promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas, para la atención de las asimetrías regionales; un camino hacia la profundización de la integración

Félix Córdova Moyano (*)

A modo de introducción

Esta nueva iniciativa, de la actual conducción de nuestro gremio, merece todo mi reconocimiento y un muy especial agradecimiento personal y profesional. Los tiempos de crisis exigen inmediatez en la acción y, la imprescindible reflexión hacia el futuro, se demora. Sería injusto decir que solo los tiempos que corren -o los últimos años-, han estado signados por turbulencias sucesivas. Pero no lo es afirmar que, en mis ya más de cuarenta años de carrera, han sido pocos -y muy cortos- los períodos calmos, favorecedores de condiciones adecuadas para pensar el futuro.

Es más que loable este esfuerzo si convenimos en que no hay acción exitosa posible sin un marco de ideas referenciales que la sustenten; por lo que resulta imprescindible -e impostergable-, crear ámbitos apropiados para la reflexión que permitan generar y enriquecer ideas, contrastarlas y extraer conclusiones a partir de la discusión y el análisis compartido, y convertirlas en convicción, en su caso, para ofrecer así más y mejores propuestas de acción.

Felicitaciones entonces por este primer número de TEMAS de *Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales*. Por último -lo más obvio-, y es que las reflexiones que siguen, solo expresan mi opinión, hoy bien alejado de los temas que aquí trataré,

(*) - El autor es Embajador del Servicio Exterior de la Nación. Egresado del ISEN en 1967; Licenciado en Economía Política de la U.B.A., con estudios en sociología y en sociología del desarrollo. Ocupó el cargo de Director Nacional de Integración Económica Americana, sirvió en las Embajadas de Chile, Bolivia y como Cónsul General en Paraguay. Fue Embajador en Guatemala, desde el año 1996 al 2000 y en Paraguay del 2001 al 2005. Actualmente es Director General de Asuntos Consulares de la Cancillería Argentina.



y se originan en el convencimiento de que constituyen un punto de interés de la agenda que podría dar respuesta a la extensa lista de “*Los desafíos de Política Exterior de la Argentina del Bicentenario*” como se nos propone en esta ocasión inaugural.

La evolución política de la región: las últimas décadas

Desde la generalización de la democracia en América en los años 80, las bases de nuestras relaciones con nuestros vecinos transmutaron del conflicto a la cooperación, principio en el que hoy se asientan. Fue en ese ambiente que dimos pasos políticos audaces en el cono sur, en favor de una integración amplia y profunda que aspira a alcanzar el estadio mayor previsto en ese proceso, que es el establecimiento de un mercado común pleno: el MERCOSUR, en permanente evolución hacia ese objetivo.

Propósito, claro está, que podría ser ampliado, como sucedió en Europa cuando los firmantes iniciales del Tratado de Roma de 1958, expandieron en número y en profundidad la Comunidad Económica devenida en Unión Europea. Bien sabemos que esa evolución tiene vaivenes, motivados por las más variadas razones; también sabemos que su superación requiere de diagnósticos precisos y ajustados a la realidad; y por sobre todo, de una fuerte voluntad política, siempre necesaria para el diseño, pero insoslayable a la hora de aplicar las políticas que se acuerden para superar las dificultades y concretar las nuevas metas acordadas.

Es claro hoy, para todos los actores de estos procesos, que la integración es un proyecto colectivo que exige en el tiempo mayores niveles de equidad entre los participantes; y que ello obliga a consensuar tramos importantes de su quehacer presente y futuro -inclusive del propio desarrollo-, en tanto lo que se construye -en nuestro caso el MERCOSUR-, supone alcanzar conjuntamente mayores niveles de bienestar y la aceptación paulatina de un destino, cuando menos, parcialmente común.

Aquí es donde corresponde resolver lo que a mi juicio es un falso dilema:

I. La integración: ¿Es política o económica?

Claro que es un falso dilema. Pero está a la orden del día enfocar la discusión sobre la evolución del MERCOSUR, en esos términos. Por una parte es oportuno decir que “la economía es seguramente la más política de las disciplinas sociales”¹. Y esa cercanía hace más difícil definir con precisión los límites de sus ámbitos propios. Pero también vale la pena recordar que, todos los procesos de integración son “polí-

1 - Oscar Martínez (Clarín domingo 11 de mayo de 2008).



ticos” en tanto se originan en decisiones, de esa naturaleza, adoptadas al más alto nivel por las autoridades políticas de cada Estado participante.

No hay ejemplos de procesos de integración que no hayan definido en su transcurso, y desde la política, sus alcances y profundidad. Ni tampoco hay casos en los que el hecho fundacional de un proceso integrador, no sea considerado histórico y políticamente relevante, por sus integrantes y por los demás miembros de la comunidad internacional. Por ello es de sumo valor iluminar y tratar de desentrañar los contenidos de ese terreno, gris en apariencia, que demarca la cercanía entre lo político, y lo económico -que le está necesariamente subordinado-, desde cuyo ámbito se da inicio a la integración.

Y allí cabe, a mi juicio, diferenciar en el proceso, los elementos -dícese técnicos (o económicos)-, que integran su contenido y tantas veces nos sirven para evaluar su evolución, en términos de éxitos y fracasos, de los verdaderos alcances político estratégicos que las partes deciden darle, en el tiempo, a la profundidad de la integración acordada.

Las críticas que alertan sobre el “economicismo” de la UE y lo que describen como baja vocación y gravitación política europea, sirven para poner algo de luz en esta discusión. El año pasado en un apasionante debate sobre la actualidad internacional, fue sorprendente observar la coincidencia entre dos pensadores argentinos -prima facie- no afines², quienes señalaron que, en la Europa integrada “el mal” de hoy consiste en que el “consumidor” ha sustituido al “ciudadano”.

Ello, señalaron, pareciera indicar que ese proceso de integración, al quedarse en los éxitos económicos no se hace cargo de sus responsabilidades en relación con el mundo externo al proceso que, cuando menos, explica parcialmente el propio nivel de bienestar alcanzado. Es bien claro que, hacerse cargo de esa responsabilidad solo puede ser fruto de una conciencia ciudadana que según esos críticos, ha sido hoy sustituida por el consumismo; esa conciencia debería existir, -si de asumir esa responsabilidad política se tratara-, para poder generar una visión estratégica concertada entre las partes, destinada a definir qué hacer frente al mundo externo que no es para nada ajeno a lo bueno y lo malo del propio proceso de integración de la UE.

Un ejemplo crítico en ese sentido, es la creciente contradicción en la que navega la política migratoria de la UE. Mientras ya es bien sabido que el crecimiento del PIB en la Europa integrada en el 2006³ -y muy probablemente en el 2007-, solo se

2 - Santiago Kovadloff y José Pablo Feinman, moderador Nelson Castro (cierre de la Feria del Libro. 2007).

3 - Estudio de la Caixa de Cataluña: “Razones Demográficas del Crecimiento del PIB per cápita en España y la UE en el año 2006”. (Internet: www.caixacat.es).



explica desde el aporte efectivo de los inmigrantes, días atrás las voces en contra de la inmigración irregular, ya declarada delito en un país de la UE, encontraron eco en otros de sus miembros, en momentos en que también se debate en Bruselas, cómo atraer inmigración altamente calificada por vía de condiciones muy favorables que se harían efectivas a través de una “tarjeta azul” exclusiva para quienes reúnan esas calidades.

Las condiciones económicas coyunturales internas prevalecen entonces, por sobre toda otra consideración, incluyendo la temática de los DDHH y la Cooperación al Desarrollo, asuntos centrales de la agenda política internacional y de los Objetivos del Milenio, que se ven relegados a un segundo lugar. Hay una clara responsabilidad compartida entre los países de destino y los países de origen de las migraciones, en lograr su efectivo desarrollo, medio básico para posibilitarles, a esos países más pobres, retener sus poblaciones y hacer gobernables los flujos migratorios a nivel internacional.

Pareciera entonces que en los países más ricos hay muchos que consideran que su bienestar es absolutamente ajeno a lo que se vive fuera de sus fronteras y no sienten, consecuentemente, ninguna responsabilidad de compartir desarrollo, ni dentro ni fuera, de sus propios territorios integrados.

El Canciller Taiana viene de decirlo en la reunión ALC – UE de Lima⁴ al identificar las verdaderas causas de la emigración y afirmar que, ... *“en América Latina se habla de exilio económico”*... y... *“que en tanto los países pobres, pero muy especialmente los emergentes, no logren cabida para sus productos en el mundo desarrollado, no habrá principio de solución para la migración masiva”*... para enfatizar luego en el principio de la responsabilidad conjunta al indicar que ... *“Quienes compartimos este encuentro reconocemos que la globalización nos impide abordar este tipo de problemáticas unilateralmente. Esto nos lleva a los Estados y a sus gobiernos a asumirnos como co-responsables, tanto en el caso de los países de origen como en los de destino”*...

Reafirma luego otro eje central de la posición de nuestro país en esta materia al enfatizar que: ... *“es imprescindible asegurar la vigencia de los derechos humanos”* ... y señala que lo que se espera de ... *“Europa como fundamental socio estratégico, que oriente sus políticas públicas en cooperar aún más para mitigar las causas que generan el fenómeno migratorio en los países de origen y no en castigar a las víctimas de esta situación”*...

Se impone entonces trabajar juntos entre países de origen y destino de los migrantes solo que sobre una agenda ajustada a la realidad de las causas de las migraciones, como lo propone en forma constructiva y responsable, la posición argentina que considera que el desarrollo no es una construcción solitaria y ajena a la pobreza de los demás y que la emigración no puede ser forzada y menos por causas económi-

4 - Discurso del Señor Canciller Taiana en la reunión ALC - UE, Lima, Perú. 15 de mayo de 2008 .
(www.cancilleria.gov.ar).



cas de responsabilidad compartida con los países desarrollados que cierran sus mercados; el migrar o no migrar es un derecho a proteger así como el permanecer entre los propios y retornar.

Pareciera entonces que el dilema, descrito al inicio de estas líneas, no es tal. Pues resulta claro que es la Política -así- con mayúscula, no solo es la que le da inicio a la integración como medio para extender paz en una región y superar un alto nivel de conflictividad, de tensión o fricción, entre vecinos, sino que también es, desde la Política, que se van definiendo a lo largo del proceso, los alcances y la profundidad de la integración.

Tal el caso de la UE que en sus inicios contuvo el conflicto franco – germano y que continúa hoy en franca expansión incorporando a los vecinos de los nuevos vecinos, con muy pocas excepciones; o bien el MERCOSUR en cuyo contexto se disolvieron las tensiones entre nuestro país y el Brasil y el NAFTA finalmente, que no es ajeno a la necesidad de resolver las fricciones, siempre propias de la vecindad, entre el muy poderoso EEUU y el penetrante Méjico. Y en todos los casos ha sido y será desde la Política que se definirá, desde una visión estratégica, hasta donde llegarán y qué profundidad tendrán los procesos en marcha.

A mi juicio es en ese contexto que se enmarcan hoy los nuevos esfuerzos en los que han decidido empeñarse nuestros países para relanzar y profundizar un MERCOSUR que exige de más equidad y nuevos horizontes políticos para darle una voz gravitante a nuestra región en la Comunidad Internacional. Me refiero concretamente a la creación del FOCEM (Fondos Estructurales del MERCOSUR) en beneficio de las economías menores, y a las Decisiones CMC 34/06 y 33/07 por las que se propone establecer un Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR, entendiendo por tales las estructurales y de políticas. Y también a la instrucción impartida por los Presidentes en la Cumbre de Córdoba del 2006 de definir un “Plan de Desarrollo e Integración Productiva Regional” hoy en proceso de negociación.

Recordemos que el Tratado de Roma -y no así el del MERCOSUR-, hacía referencia explícita a la necesidad de “reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y sus miembros”. Para avanzar en ello es importante, como se adelantara más arriba, visualizar las implicancias de la vecindad.

II. Sobre el Imperativo de la Vecindad

La vecindad impone en forma contundente sus características. Cómo ya viéramos es la vía más simple de explicarnos el nacimiento de los procesos de integración del SXX incluyendo el más reciente, el de la integración de Méjico al NAFTA que explica mejor, desde la perspectiva de la vecindad, que el país más poderoso del pla-



netamente, se viera impelido a asociar a su vecino Méjico, en vías de desarrollo, pues pareciera no haber otra manera de contener -y disolver- la enorme tensión que le generan sus zonas de contacto al sur.

Es que en un mundo globalizado, fuertemente interdependiente, signado por la existencia de una multiplicidad de cuestiones que sobrepasan las fronteras, para un país -sus vecinos-, no son ni pueden ser neutrales. Se hace entonces necesario superar las fronteras, como bordes definitorios y limitantes de la acción de los poderes públicos nacionales y regionales de los países limítrofes, ampliándola a las regiones que las circundan. A ello, es cierto, se oponen desde la historia, sesgos culturales que es necesario superar como veremos.

El límite, concepto central en la filosofía y las matemáticas, demarca los territorios de los países y define así la frontera que separa los ámbitos jurisdiccionales respectivos. Pero en el imaginario popular en general y, de manera particular, en el de las poblaciones que habitan las regiones aledañas de nuestros países, la idea que se tiene de “la frontera”, por sus implicancias, es sumamente negativa. En nuestra América, la herencia hispánica fue imprecisa en sus definiciones territoriales lo que dio lugar a más de 150 años de conflictos, algunos no resueltos aún. A ello se sumó la natural tensión que produce en esas zonas, el debilitamiento del imperio de la ley y el contacto entre jurisdicciones diversas, con plexos normativos distintos, desarrollos relativos diferentes, con ideas de país dispares y la dificultad de tratar, en forma conjunta -pero sobre bases no cooperativas-, la vastísima temática de naturaleza transfronteriza. Esta temática es hoy cada vez más visible y cada vez más necesitada de una aproximación consensuada entre países vecinos, como es el caso de lo referido a la salud humana -cómo vacunar en Posadas y no hacerlo en Encarnación-, el de las cuestiones medioambientales -la continuidad de los humedales desde el interior brasileño - boliviano, pasando por Ñeembucú en Paraguay y continuando en nuestro país-, la preservación de la biodiversidad, de los recursos ícticos en los ríos compartidos o las cuestiones vinculadas con la salud animal, imposibles de tratar en forma aislada por cada país vecino, tal el caso de la vieja lucha regional contra el picudo algodónero iniciada en los 90 o la más reciente lucha conjunta contra la aftosa profundizada en el 2004.

Con toda su fuerza estas evidencias nos muestran entonces que, entre países vecinos, las relaciones en general y en particular en las regiones fronterizas, nunca son neutrales. Están necesariamente teñidas por una serie enorme de fenómenos que le son particulares y ponderadas, sea por el conflicto, en el pasado o por la cooperación en la actualidad democrática e integradora. Las regiones aledañas de los países vecinos, se constituyen hoy en sujetos novedosos de múltiples acciones posibles que los poderes públicos involucrados -tanto a nivel nacional como regional-, pueden y deben animar, en beneficio de todos los participantes y muy especialmente de las poblaciones locales en la mayoría de los casos alejadas del poder político central.



Si otrora el conflicto que signaba las relaciones entre nuestros países, tenía su reflejo evidente en las zonas de contacto -de fricción- hoy, generalizada la democracia en nuestros países y decididos a realizar un MERCOSUR para todos, se impone considerar a nuestras regiones contiguas -e interiores del proceso integrador-, como territorios -no solo capaces- sino que necesitados de receptor políticas consensuadas por los gobiernos nacionales, provinciales/estadales/departamentales, municipales y regionales.

Desde la historia, sabemos que toda zona de contacto, tuvo siempre una incommensurable y multifacética vida propia, una enorme energía y un gran potencial que no era aprovechable en un marco de conflicto. Hoy en un marco democrático, el ambiente integrador genera las condiciones de cooperación imprescindibles para que pueda impulsarse un trabajo conjunto ambicioso y efectivo. Es que los límites que demarcan cada jurisdicción nacional no llegan a dividir -siendo convenciones-, lo que desde otras perspectivas nos revela, como se adelantara más arriba, una unicidad insoslayable.

El Chaco por ejemplo, es un área geográfica, es parte del territorio de tres vecinos, pero también es una eco región -única e indivisible- desde una perspectiva medio ambiental. El trabajo aislado de cada país, en su jurisdicción -que es solo una parte de esa zona única-, sería sumamente riesgoso, cuando no catastrófico. Consecuentemente, actuar en forma juiciosa sobre esa realidad, requiere necesariamente de la acción concertada de todos los países que tienen jurisdicción en ese ecosistema.

La vecindad entre países, se impone a una sana comprensión -como una realidad-, más allá de la plena vigencia de las jurisdicciones nacionales. Y es esa realidad que hace necesario un consenso regional imprescindible a la hora de definir programas de desarrollo económico y social en las regiones fronterizas, que incluso pueden poner límites y reorientar -en algunos casos-, proyectos propios de uno u otro país en beneficio de sus iniciales destinatarios y del conjunto.

Podríamos concluir entonces que hay una suerte de *Imperativo de la Vecindad*⁵ que nos reclama hoy reflexión para animar una acción conjunta muchas veces insoslayable.

III. Acerca de las Regiones Compartidas

El otro elemento que completa esa ecuación es, a mi juicio, de orden político

5 - Imperativo de la Vecindad y Regiones Compartidas : conceptos desarrollados en documentos elaborados en 1992 para la UNESCO -sede Quito, Oficina para las Comunicaciones-, por el Consulado General Argentino en Asunción; y en documentación interna de sustento para la Cancillería, por la que el Consulado General Argentino en Asunción propone y justifica el Proyecto de Comunicaciones para el Desarrollo de las Regiones Compartidas elaborado con la UNESCO, Argentina - Paraguay, año 1992, así como en el Documento del mismo origen titulado: Contribuciones para la Definición de una Política Regional Fronteriza, Consulado General Argentino, Asunción, Paraguay, año 1991.



práctico y es una lógica consecuencia del primero. Nos dice que si para un tratamiento eficiente de la problemática que generan las zonas de contacto definibles territorialmente y para su propio bien general, un país necesita -en una multiplicidad de casos- de la voluntad concurrente de su vecino, lo que corresponde es que las autoridades respectivas, visualicen a esas regiones aledañas, a la hora de actuar sobre las propias rara vez ajenas a sus vecinas, como *Regiones Compartidas*⁶ jurisdiccionalmente por uno y otro país, como lo vimos claramente en el caso del Chaco desde una perspectiva medioambiental.

Así, más allá de lo que cada país resuelva hacer en su territorio, habrá temas en los que necesariamente cada uno deberá tener en cuenta lo que hace el otro entendiendo inclusive que habrá casos -y muchos-, en los que solo podrán lograr los resultados buscados si conciertan eficazmente la acción con su vecino. Se trata de mirar juntos a las Regiones Compartidas, -desde una perspectiva satelital- respetando su unicidad y transformándolas en sujetos de políticas activas conjuntas. La lucha mencionada, contra el picudo algodonero, nos mostró unidos en territorio paraguayo a los técnicos de los dos países y esa acción concertada y oportuna fue esencial para demorar por más de diez años el ingreso de la plaga a nuestro país. Hoy, haber acordado con nuestros vecinos y sobre iguales bases la lucha contra la aftosa, es absolutamente esencial para preservar de ese flagelo a nuestros respectivos hatos ganaderos con los consiguientes beneficios para todos los países involucrados. Esa se muestra ya como una vía central para la superación positiva, y para beneficio pleno de las partes, de la tensión que se genera en las zonas de contacto.

Debe propugnarse entonces, entre vecinos, el más alto grado posible de coordinación de políticas regionales específicas, en el marco de los nuevos instrumentos establecidos en el MERCOSUR antes citados, destinados a promover la convergencia, en el horizonte del tiempo, de sus situaciones económicas y sociales relativas en general y en esas áreas -las colindantes- en particular. Debemos entender que nuestros vecinos son también socios en la realización individual de nuestras propias sociedades. En ese contexto es que resulta absolutamente funcional a los intereses propios, atender de manera especial, a las Regiones Compartidas visto el rol que desempeñan en un marco integrador, lo peculiar de sus características y las consecuencias que de ellas se proyectan para cada país involucrado.

Esas regiones “comparten”, sus problemas, en ellas se genera una cultura y se desarrollan relaciones familiares superadoras de todo límite, viven en un mismo clima y bajo un mismo cielo y por sobre todo, conviven en una cotidianeidad cara a cara que convierte en comunes, por su inmediatez, los desafíos que enfrentan y, por qué no, su destino. La propuesta es entonces mirar -para hacer- a las regiones aledañas entre nuestros paí-

6 - Simposio Internacional de Literatura - Región, Cultura e Identidad -, organizado por la Embajada Argentina junto con el Instituto de Literatura y Cultura Hispánica de Westminster, California, EEUU, cinco Universidades privadas y la nacional, con sede en Asunción y el Ministerio de Educación y Cultura del Paraguay; Asunción, Paraguay, año 2003;



ses, como regiones únicas que compartimos jurisdiccionalmente. Institucionalizar esa visión nos permitirá agregar una tercera dimensión a la acción que podemos desarrollar a favor de esas regiones. Se trata de coordinar y sumar a lo que uno y otro país haga en su tramo jurisdiccional -desde una perspectiva horizontal-, lo que conjuntamente pueden diseñar y llevar a cabo, en su beneficio, -desde una perspectiva satelital- que ponga en valor la indivisibilidad de esa región.

Las Regiones Compartidas que conforman una red de más de una decena de miles de km lineales de fronteras al interior del MERCOSUR, y otros miles de km cuadrados aledaños habitados por varios millones de ciudadanos del MERCOSUR, se constituyen así en áreas de articulación del proceso integrador al que habrán de completar desde sus regiones interiores. Su desarrollo articulado es una asignatura parcialmente pendiente cuya promoción eficiente, si es tenida debidamente en cuenta en los nuevos instrumentos acordados por el MERCOSUR, permitirá alcanzar una multiplicidad de objetivos, como iremos viendo a continuación.

IV. Las Regiones Compartidas y la Cultura

Debe comprenderse que en las propias regiones aledañas aún sabiéndose sus habitantes, particulares, en la relación con los vecinos, no necesariamente se reconocen como artífices de su propio destino al que podrían contribuir eficazmente desde un rol articulador del proceso integrador. De hecho, años de lejanía de los centros de decisión, han arraigado la desconfianza y amortiguado su capacidad de hacer. Aún así existe una enorme vitalidad potencial en los habitantes de esas regiones colindantes que se advierte y se puede promover en las direcciones correctas si encuentra los liderazgos adecuados.

Para construir confianza y promover conciencia sobre ese rol desde un pensamiento propio y regional, asentado en el corazón del Mundo Guaraní, es que resultaba imprescindible actuar sobre la cultura - entendida esta como modo de verse y considerar al otro -, en las Regiones Compartidas con el Paraguay, que es el caso que se utilizará como ejemplo, aceptando, claro está, la existencia de peculiaridades en las regiones que comparte nuestro país con sus otros cuatro vecinos. Conviene igualmente señalar que hay una propuesta para extender la Red Cultural que se mencionará más adelante, a las regiones que compartimos con Bolivia.

En ese espíritu fue que se la Embajada de nuestro país en Asunción, impulsó entre muchas otras con los mismos fines, dos líneas de acción centrales: la realización de un Simposio Internacional de Literatura en Asunción en el año 2003⁷ bajo el lema: Región, Cultura e Identidad y la creación de la Red Cultural Argentino Paraguaya -

7 - Acta de creación de ARPA (año 2004), el Ministro de Cultura del Paraguay, el Secretario de Cultura de la Nación (Argentina), los Subsecretarios de Cultura de las Provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones y el Embajador Argentino en Asunción.



ARPA-, en el año 2004⁸, que encontró muy rápidamente socios fundacionales en el Ministro de Cultura del Paraguay, en el Secretario de Cultura de la Nación, y muy especialmente, vitalidad y energía participativa en los entonces Subsecretarios de Cultura de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones.

En ese ámbito, sus responsables, diseñan y ejecutan desde entonces, una amplísima agenda regional y anual, animada por la clara comprensión del rol que la cultura juega en la comprensión de la realidad, en este caso y principalmente por parte de los habitantes de las Regiones Compartidas, como base para el hacer juntos desde ese ámbito territorial, modificando en esa línea la percepción mutua entre las poblaciones vecinas. Varios centenares de actividades cruzadas y temáticamente transversales vienen uniendo, en los últimos años a las poblaciones aledañas del Paraguay y Argentina, que incluyen hasta un Manual de Historia Regional⁹. Se participa en las Ferias del Libro de uno y otro país, en cada Provincia o Departamento, en forma masiva. Y más de 150 gestores culturales fueron preparados, en un Seminario realizado en varias sedes de la región a lo largo de un año, para promover actividades culturales sobre la base de esa visión: la existencia de un sinnúmero de intereses, inquietudes, realidades, clima y tierra, orígenes, parentescos, avatares, historia, recursos compartidos, aguas, pesca, costumbres y tantas cosas más que es evidente que unen, ya que nada - ni en los peores tiempos- los pudo desunir, y en el despertar de una conciencia de que habrán de desarrollar íntegro su potencial si se promociona sinergia en las regiones compartidas, si se suman esfuerzos bajo la guía de una orientación propicia.

Es imprescindible apoyar ese proceso facilitador de una mejor comprensión regional de la integración. Varias autoridades dentro y fuera de la Cancillería e inclusive de instituciones internacionales, comprenden el valor de esa vía de acción y hasta se presentó un Proyecto de Ley en el Congreso Nacional de nuestro país apoyando ese proceso que contempla un presupuesto específico en apoyo de sus actividades regionales binacionales.

V. Las Regiones Compartidas y la Integración

Los procesos de integración nacen -como es lógico-, capitalinos. Es decir, se deciden donde se asientan los centros de poder en el más alto nivel de una sociedad; se trata de temas sensibles que hacen, en definitiva, al destino de un país. Es habitual -y legítimo- entonces que esas decisiones se adopten donde tienen su sede los gobiernos para, desde allí en más, proyectarse a todo el territorio de un país y su gente.

8 - Manual de Historia Regional; originado en el Convenio del Ministerio de Educación: MECyT N° 185/04 del 21 de junio de 2004, que se basó en el Acuerdo firmado en 2003 entre los Ministros de Educación de las provincias del Nordeste y el Embajador Argentino en Asunción.

9 - Proyecto de Ley presentado por la entonces Diputada Cristina Alvarez Rodríguez en el Congreso de la Nación.



Ese proceso lleva su tiempo. Si nos acercamos a la realidad del MERCOSUR queda aún mucho por hacer para que sus regiones interiores se incorporen plenamente al proceso integrador. Reconozcamos que más allá de temas aduaneros, migratorios y cuestiones de seguridad, las imperfecciones del MERCOSUR se han reflejado desde los inicios de mala manera en esas regiones interiores. Pensemos en el impacto que generaron allí los vaivenes de las tasas de cambio y qué decir de las consecuencias de sucesivas mega devaluaciones. El comercio fronterizo invierte su balance en segundos, trastocando la vida de centenares de miles de personas que viven en las regiones compartidas. La fuerza de esas realidades, generadas por decisiones –con legitimidad de origen claro está–, pero que se adoptan sin mayores explicaciones en las capitales, convierte en pobre o rica, en un abrir y cerrar de ojos, a poblaciones que comparten sus vidas día a día y cara a cara.

Es cierto que superar situaciones como las expuestas solo es posible a través de una coordinación macroeconómica efectiva. Pero también es cierto que hay mucho para hacer en materia de contención y transformación eficaz de esas regiones que se ven tan seriamente afectadas por esos cambios muchas veces impredecibles.

Hablamos de regiones, las que analizamos en esta presentación, que son un valiosísimo territorio interior del MERCOSUR, de más de una decena de miles km lineales de frontera y de otros miles de km cuadrados, según cuanto se avance en cada territorio, habitado por millones de personas, actores principales de un proceso de integración profunda, cuyo desarrollo efectivo habrá de completar el MERCOSUR si es que no contribuir sustancialmente a convertirlo en definitivamente viable.

Lo que surge claramente entonces es que la promoción del desarrollo sustentable de las Regiones compartidas, habrá de constituirse -en el marco del vasto y esperanzador instrumental ya establecido o en vías de negociación en el seno del MERCOSUR-, en una forma valiosa de atender las asimetrías regionales y en particular las de política que facilitarán la mejor consideración y superación de las estructurales como veremos a continuación.

VI. La promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas y la atención de las asimetrías en el seno del MERCOSUR: posibles vías de acción

La necesidad de tratar la cuestión de las asimetrías estructurales y de política en el MERCOSUR, viene de tiempo atrás, siempre animada por la fuerza de la realidad y por el poderoso ejemplo que ofrece en ese sentido la Unión Europea. Más allá de la relevancia y pertinencia de ese paralelismo, ese objetivo siempre presente, no fue consensuado hasta hace relativamente poco tiempo atrás, según se viera más arriba cuando se mencionara la creación de un nuevo instrumental institucional en el seno del MERCOSUR con este propósito, tramos del cual están aún en proceso de negociación (ver apartado III in fine).



Hay que decir, sin embargo, que la comparación entre la Unión y el MERCOSUR solo es válida en tanto se comparte, -hoy entre nosotros y desde sus orígenes en el Tratado de Roma-, el objetivo de atenuar esas asimetrías, pues la situación aquí en el sur, cuando recién nace la voluntad de seguir ese camino, es bien diferente, en lo que hace a cómo recorrerlo y, por sobre todo, a los recursos disponibles para lograr mayores niveles de equidad al interior del proceso integrador así como al interior de las regiones interiores de cada país.

En Brasil por ejemplo, por lejos la mayor de las economías de la región, todavía un alto porcentaje de su población es pobre, y ello en números que incluyen varias veces la población del Paraguay o de Bolivia e inclusive la de Argentina. No es entonces fácil que el Brasil se constituya en la Alemania de aquel proceso europeo que proporcionó ingentes recursos propios para financiarlo desde sus inicios, hacen ya 50 años. Tampoco es Argentina aquella Francia que aportó lo suyo. En nuestro país, hay una parte de la población que es pobre, en un número equivalente al de las poblaciones de Paraguay o de Bolivia.

Lo que pretendo sugerir es que va a ser necesaria mucha imaginación para complementar los recursos propios escasos e insuficientes, y sumar a las medidas en diseño y adoptadas, para atender las asimetrías, más recursos y una batería de otras medidas que ayuden a la concreción de ese mismo fin. Y es allí donde aparece como un camino interesante a recorrer, el acordar entre vecinos la promoción del desarrollo sustentable de las regiones que comparten. En ese sentido la visión expuesta en esta presentación, abre múltiples posibilidades. Y encuentra, a mi juicio, un ambiente ampliamente favorable en la región.

Por lo pronto conviene citar aquí lo dicho por el ex Presidente de Bolivia Jaime Paz Zamora en un Seminario sobre Mediterraneidad que tuviera lugar en Asunción en el 2004. Allí Paz concluyó que los países mediterráneos no tienen *futuro sino es asociado con las regiones también mediterráneas, y colindantes, de los países vecinos*. Lo que en la visión que aquí se expone son las Regiones Compartidas. A su vez, la fuerza de las realidades regionales de nuestros propios países, pone en evidencia la bondad de recorrer el camino propuesto. Si pensamos en la situación del NOA y del NEA y de las regiones colindantes de Bolivia y Paraguay respectivamente, tendremos a la vista un escenario para la ejecución de proyectos productivos de lo más variados, cuya realización tendrá beneficios múltiples que incluyen el desarrollo de las regiones propias de cada país, no favorecidas.

Se trata entonces de identificar, -en el marco del MERCOSUR y junto a los países vecinos-, proyectos que beneficien directamente a las poblaciones de las regiones colindantes dispuestas y animadas a actuar por sí en su propio beneficio, así como vías de acción que movilicen recursos para hacerlos realidad. Por lo pronto cabe señalar que hay una ingente cantidad de estudios realizados por investigadores de Universidades situadas en ambas márgenes del río Paraná y por los propios Gobiernos



regionales -inclusive a nivel municipal-, perfectamente actualizables y utilizables con los propósitos aquí definidos.

Y además, -en aval de lo propuesto-, importa informar que se han desarrollado ya, con enorme esfuerzo, proyectos de culminación exitosa que, con el apoyo adecuado que aquí se propone, podrían haberse concretado con más facilidad y replicado a lo largo de las regiones compartidas. El INTA, por ejemplo, en el marco del Proyecto Fronteras Saludables realizado en la región en el 2003/2004 con la OPS – OMS, ha proyectado sobre Paraguay desde Formosa uno de sus programas estrella: Pro Huerta, con varios miles de huertas concretadas y el consiguiente impacto económico y social.

Hay a su vez una superposición muy grande de normativas y acciones que deben transparentarse y hacerse compatibles a la hora de actuar en forma conjunta entre los países vecinos. Y una amplia serie de iniciativas en materia de infraestructura tanto a nivel de las regiones de la forma aquí definida, como en ámbitos más amplios como es el IRSA que necesitan ser contempladas a la hora de analizar las potencialidades regionales. Por otra parte es bien sabido que los organismos de crédito favorecen en general la financiación de proyectos regionales, -binacionales o más-, destinados a mejorar la calidad de vida de sus destinatarios y más aún si por esa vía, promueven el proceso de integración y lo profundizan. También la cooperación de la UE encuentra mejor destino en proyectos con participación plurinacional y la cooperación que prestan varios de sus países en forma individual, también favorece en forma particular, la consideración y el financiamiento de este tipo de proyectos.

Sin embargo y para ser aun más específico considero que, en el marco de lo expuesto a lo largo de esta presentación y teniendo muy especialmente en cuenta los nuevos instrumentos que se han creado en el MERCOSUR como es el Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías y el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR aún en proceso de negociación, debiera tenerse especialmente en cuenta la especificidad de las regiones aledañas entre nuestros países y la enorme posibilidad de hacer, que ofrecen desde esa toma de conciencia de sus propias posibilidades y de su rol articulador del proceso de integración profundo, con el apoyo de los gobiernos nacionales y regionales -incluyendo los municipales-.

Sería, a mi entender, de sumo interés y funcionalidad derivar de esa especificidad aquí descripta, un marco claro y específico para el desarrollo de políticas regionales en el MERCOSUR; un contexto territorial e institucional que permita definir acciones conjuntas, realistas y efectivas entre los vecinos. Con ese propósito podría incluirse -en los nuevos instrumentos- un tramo mínimo pero eficiente de institucionalidad, que puede incluir el apoyo de servicios como el del PNUD - OSP -, que identifique conjuntamente -y desde la propia región-, sectores e impulse acuerdos para producir y exportar sus productos y promueva la integración de cadenas productivas y de comercialización. Que empodere a los gobiernos regionales y les delegue el correspon-



diente grado de libertad, que los habilite a diseñar y proponer proyectos de desarrollo -inclusive comerciales, como integrar producción de miel paraguaya a la capacidad comercializadora argentina o producir y comercializar seda y/o STEVIA- y, finalmente, a hacerse responsables primarios de su ejecución.

Pensemos entonces en las posibilidades que nos ofrece utilizar esta conceptualización, no tanto como un valor en sí, sino como un medio para circunscribir y justificar una acción conjunta a nivel de las regiones interiores del MERCOSUR; y pienso a futuro en el MERCOSUR ampliado y la posibilidad que tendremos de extender las experiencias hechas y generalizarlas junto con las nuevas, a todas las regiones compartidas entre nuestros países promoviendo así desarrollo sustentable en áreas con frecuencia indebidamente atendidas, con mayor eficiencia y en beneficio de los millones de personas que las habitan.

La promoción del desarrollo sustentable de las Regiones Compartidas, genera a su vez múltiples beneficios transversales que trascienden los específicos que se definen para cada proyecto o programa de acción; es una vía que ayuda a la convivencia entre nuestros pueblos donde estos están en permanente contacto, promueve solidaridad, favorece la instalación de una cultura integradora, afirma valores democráticos, y al generar participación local promueve un empoderamiento responsable y mejora la autoestima entre poblaciones que, insuficientemente consideradas en un pasado no lejano, hoy podrían contribuir a su propio bienestar y al de sus respectivas naciones desde su rol articulador del proceso de integración, y de la mano solidaria y fraterna de sus vecinos de todos los días.



La rápida globalización china y las oportunidades que nos ofrece

Miguel Velloso (*) y Darío Mengucci (**)

Del Consulado General y Centro de Promoción en Shanghai

Introducción

Nuestro país ha conocido en las últimas décadas azarosas consecuencias derivadas del flujo de capitales. Trátase a veces de inversiones de riesgo a largo plazo y a veces de “fondos golondrina” buscando elevadas tasas de retorno, a través de las instituciones financieras locales. Aún se perciben las consecuencias del paroxismo especulativo que vivimos entre 1976 y el 2002. La renegociación de nuestra deuda externa, -exitosa en cuanto a estrategia tendiente a disminuir su carga sobre nuestra economía-, no ha logrado aún superar cierta desconfianza de los capitales internacionales manejados por las instituciones financieras tradicionales. Las calificadoras de riesgo, no especulan al respecto y los que promueven los manejos sobre “fondos buitres”, adquirientes a bajos costos de títulos de nuestra deuda externa, no se darán por rendidos fácilmente.

No obstante nuestro tropiezo ante el circuito financiero internacional tradicional, no ha impedido la llegada de nuevos fondos para adquirir algunas empresas nacionales, en tanto se trate de sectores competitivos.

En este punto resulta particularmente auspicioso para nuestro país la entrada

(*) - El autor es Embajador del Servicio Exterior de la Nación. Egresado del ISEN en 1977. Abogado graduado en la U.B.A. y U.M.S.A. Actualmente, Cónsul General en Shanghai desde 2000. Ha participado en numerosas delegaciones de la República en Conferencias de Organismos Internacionales y en diversos trabajos de investigación destacándose el “Sistema de distribución en la R. P. China” y “Guías de Negocios sobre China 2000-2005”. Colaborador y columnista de la Sección Economía y de Comercio Exterior del diario La Nación y medios especializados.

(**) - El autor es Consejero de Embajada del Servicio Exterior de la Nación. Graduado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, cursó estudios de las Instituciones de la Unión Europea y las políticas comunes, en la Universidad de Louvain. Desde 2007, encargado de la sección comercial del Consulado General y Centro de Promoción Argentino en Shanghai. En 2006, formó parte del Grupo Especial de Asesores en cooperación en Ciencia y Tecnología del Ministerio de Relaciones Exteriores.



en escena de nuevos jugadores que, como China, son dependientes de recursos naturales escasos en su territorio.

El éxito económico de la R. P. China, nos vuelve a abrir la posibilidad de asociar nuestra naturaleza con la capacidad de llevar adelante emprendimientos conjuntos, en mutuo beneficio. La experiencia China como receptora de Inversión extranjera, y ahora como inversor en el mundo, pueden resultar de particular interés a nuestra política exterior.

Las inversiones productivas, como herramientas de reactivación y desarrollo son insustituibles, especialmente para un país con las características del nuestro, de grandes dimensiones y riquezas en sus montañas, llanuras y mares, que solo podrán tornarse rentables con la captación de inversiones genuinas.

China en la actual coyuntura internacional

Recientes estudios dan cuenta de que en el año 2007 las IED globales habrían alcanzado un record de 1,47 trillones de dólares recuperándose finalmente la corriente de capitales “market crash” del año 2000 y esta tendencia creciente podría consolidarse si se supera el creciente escepticismo en las M&A, provocada por la inestabilidad de los mercados financieros y la inseguridad provocada por la volatilidad de los mercados.

Todo parecería indicar que los principales destinos de la FDI seguirán siendo Estados Unidos, el Reino Unido, China y Rusia. El total global de la FDI en el 2006 fue de 13,35 trillones de dólares, representando un 37,4 % más que en el 2005, y en el 2007, este monto anual fue de 1,47 trillones, estando centrado en los países desarrollados (fusiones y adquisiciones). En los países en desarrollo (PED) se ha observado un moderado dinamismo como receptores, siendo beneficiarios del 10% de su total, pero registrándose –como señaláramos- al mismo tiempo un fuerte aumento de su importancia como origen de IED; y ello es sin duda provocado especialmente por el factor China, que encabeza la lista de los países con más altas reservas internacionales (1,68 trillones de dólares, marzo 2008).

En lo que respecta a nuestra región, los ingresos en América Latina y el Caribe han permanecido estables recibiendo el 1,5 del total. En esta región los países más atractivos para las inversiones siguen siendo México, Brasil y Chile, seguidos de Colombia y Argentina, aunque es posible que Brasil encabece la lista de receptores latinoamericanos con mejor calificación de riesgo por parte de las instituciones financieras especializadas.

El éxito de China como “Global Player” y como receptor e inversor de capitales y Tecnología extranjera se analiza en dos fases bien definidas.



- Desde la Reforma del '78 hasta 2001 (Seduciendo al Capital).
- 2001 a la fecha donde se posiciona internacionalmente con su política Go Global (Posicionamiento Global).

La primera etapa se caracteriza por dos décadas de “seducción” al capital foráneo, reticente a trasladarse a China, bajo un régimen aún comunista (en lo político, al menos) y plagado de incertidumbres (por su no pertenencia a la OMC y su histórica desvinculación de las reglas de la economía de mercado).

La segunda etapa se inicia en 2001, consolidada China como actor económico de primer orden y bajo la presión de su propio ritmo de crecimiento.

Seduciendo al capital

En un territorio equivalente al Mercosur (9.600.000 Km²), rodeado de vecinos como Rusia, Kazhakastan, Pakistan, India, Corea del Norte, Mongolia, Nepal, Butan, Burma, Laos y Vietnam. 1,314 millones de habitantes (de los cuales mas de 20 de Clase Media) buscan desde hace apenas dos décadas su nuevo lugar en la China, del capitalismo global.

Puede decirse que la verdadera “Perestroika” china comienza en 1978, cuando se abrieron al exterior 14 ciudades costeras entre ellas Shanghai, Ningbo y Wenzhou.

A partir de allí (la apertura se extendió sucesivamente a los deltas del Changjiang y del Zhujiang, la región triangular del sur de Fujian, las penínsulas de Shandong y Liaodong, la provincia de Hebei y la región autónoma de la etnia zhuang de Guangxi.

En 1990 se abre la nueva zona de Pudong, en Shanghai y en 1992, varias ciudades de fronteras y todas las capitales de provincia y regiones autónomas del interior

Las seis¹ zonas económicas especiales aplican políticas y administraciones especiales para el procesamiento de productos y exportaciones, que combinan ciencia, industria y comercio y ahora también finanzas.

El rol de la Inversión Extranjera Directa (IED) ha sido y es aún hoy vital para el desarrollo de China. Si bien es cierto que las exportaciones no dejaron de crecer en estas dos décadas y la balanza comercial de acrecentar su saldo favorable, nada de esto hubiera sido posible sin el ingreso permanente de capitales en inversiones de infraestructura y activos fijos. Este proceso de capitalización proveniente del exterior ha debi-

1 - Shenzhen, Xiamen, Zhuhai, Shantou, Hainan y Binhai (Tianjin).



do ser estimulado con la creación de Zonas Especiales, atrayentes del capital foráneo en un contexto de incertidumbre, al menos inicial, frente los resultados de la “Perestroika” china.

El sistema se reveló altamente exitoso. La progresión de ingreso de capitales fue *in crescendo*, llegando en 2006 (IED) a USD 63 billones y casi llego a los 90 billones en 2007, con un acumulado 1978-2006 de USD 665 billones.

Desde 1985 se instalaron en China más de 570.000 empresas de más de 200 países y regiones. Las top 500 empresas multinacionales del mundo, han realizado inversiones en China y se han establecido más de 800 Centros de Investigación y Desarrollo extranjeros.

Sobre la base de este modelo, el crecimiento de la economía china trepó a un ritmo de 11% anual, el producto per cápita a mas de 2000 USD y Producto Bruto Interno casi a USD 3 trillones.

Respecto a 1978 el crecimiento en la producción estratégica ha sido la clave de la competitividad china: multiplicando por 12.2 la producción de acero crudo, 2.6 el carbón, 10 veces la electricidad y 18 veces la producción de cemento. La economía china creció 60 veces, su PBI per cápita 40 veces.

Sin duda son cifras de difícil extrapolamiento para nuestra realidad, pero ciertamente un éxito de los “Fundamentals” de la economía de mercado.

Las zonas económicas para Inversiones² como “Safe Haven” de la inversión

El motor del crecimiento chino de las últimas dos décadas fue sin duda la combinación de tres elementos:

- crecimiento del consumo doméstico
- ventaja comparativa por mano de obra barata (casi inagotable y cada vez mas educada)³
- la inversión extranjera, principalmente en estas zonas especiales⁴

2 - Abreviaciones: Zona de Desarrollo Económico y Tecnológico (ZDET), Zona de Desarrollo de la Industria de Alta y Nueva Tecnología (ZDIANT), Zona Franca (ZF) y Zona de Procesamiento para Exportación (todas a nivel nacional en China).

3 - La competitividad China, derivada de este sistema, se refleja, por ejemplo, en los costos de una hora de trabajo en la industria textil (salario y cargas sociales) que en el 2005 eran:

China interior: US\$ 0,41

China costera: US\$0,69

Japón: US\$22,76

4 - Casi el 60% de las exportaciones chinas actuales se originan en Joint ventures con capitales foráneos.



Estos tres factores se combinaron exitosamente con el esquema de las “Zonas Especiales”, que se convirtieron en el principal paraguas protector o “Safe Haven”, inmune al riesgo país que supone cambios regulatorios o políticos ajeno a la economía de mercado y reglas de la OMC.

La Tipología de Zonas especiales, funcionales a esta estrategia de captación de capitales, es la siguiente:

a) Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico (ZDET)⁵

Se trata de 54 zonas establecidas en los alrededores de los núcleos urbanos más importantes en las que se implantan principalmente inversiones en servicios y en proyectos productivos con una tecnología avanzada. Los beneficios fiscales son especialmente interesantes y las negociaciones con las autoridades centrales más fluidas. Se aplica el 15% en concepto de impuesto de ganancia.

b) Zona de Desarrollo de la Industria de Alta y Nueva Tecnología (ZDIANT)⁶

Zonas especiales para proyectos de inversión en tecnología muy avanzada que se sitúan generalmente en espacios no muy amplios cercanos a núcleos universitarios. Existen 53 a nivel nacional. Se aplica el 15% en concepto de impuesto a las ganancias si la empresa se ratifica como una de tecnología avanzada. Con la solicitud de la empresa y la aprobación de la autoridad de impuestos, exención de impuestos a las ganancias para los primeros dos años desde que la empresa comienza a producir.

5 - Dalian ZDET, Qinghuangdao ZDET, Yantai ZDET, Qingdao ZDET, Ningbo ZDET, Zhanjiang ZDET, Tianjin ZDET, Lianyungang ZDET, Nantong ZDET, Guangzhou ZDET, Fuzhou ZDET, Minhang ZDET, Hongqiao ZDET, Caohejing New Technology Development Zone, Wenzhou ZDET, Kunshan ZDET, Yingkou ZDET, Weihai ZDET, Fuqing Rongqiao ZDET, Dongshan ZDET, Shenyang ZDET, Hangzhou ZDET, Wuhan ZDET, Wuhu ZDET, Changchun ZDET, Harbin ZDET, Chongqing ZDET, Xiaoshan ZDET, Nansha ZDET, Dayawan ZDET, Wurumuqi ZDET, Beijing ZDET, Hefei ZDET, Zhengzhou ZDET, Chengdu ZDET, Changsha ZDET, Xi'an ZDET, Kunming ZDET, Guiyang ZDET, Shihezi ZDET, Nanchang ZDET, Xining ZDET, Hohhot ZDET, Nanning ZDET, Taiyuan ZDET, Yinchuan ZDET, Lhasa ZDET, Lanzhou ZDET, Nanjing ZDET, Xiamen Canghai Taiwanese Investment Zone, Shanghai Jinqiao Export Processing Zone, Hainan Yangpu Economic Development Zone, Ningbo Daxie Development Zone, Suzhou Industrial Zone,

6 - Hasta octubre 2007, el Gobierno Chino ha ratificado 53 ZDIANT:



c) Zona Franca ⁷(ZF) (Free Trade Zone)

China cuenta con 15 zonas de este tipo, de carácter internacional para actividades de comercio exterior y almacenaje de mercancías. Por su volumen de operaciones se destacan las zonas de Wagaoqiao, en Pudong -Shanghai- la de Tianjin y Shenzhen. Las empresas en Zona Franca gozan de políticas favorables de impuesto, de comercio de importación y exportación, de almacenamiento, y de divisa extranjera.

d) Zona de Procesamiento para Exportación

Un total de 38 zonas, en general de escasa superficie, con un régimen aduanero de importaciones privilegiado que comenzó como proyecto piloto en las ciudades de Pekin y Dalian. Se aplica el 15% en concepto de impuesto de ganancia. Exención de impuesto de importación e IVA de importación, para los materiales, equipos, moldes y accesorios de mantenimiento para los proyectos de las empresas productivas.

e) Ciudades abiertas: cuentan con este rango administrativo todas las capitales provinciales, numerosos municipios fronterizos y 14 ciudades costeras que, antes de su designación como ciudades abiertas, en 1984, ya disponían de actividad industrial y comercial (entre ellas Benhai, Dalian, Fuzhou, Ningbo, Qingdao, Shanghai y Tianjing). Asimismo las regiones del Yangze, del Delta del río Perla y la Zona de Fujian, tiene las mismas prerrogativas que las ciudades abiertas.

Zhongguancun Science & Technology Park, Wuhan Donghu ZDIANT, Nanjing ZDIANT, Shenyang ZDIANT, Tianjin ZDIANT, Xi'an ZDIANT, Chengdu ZDIANT, Weihai Torch ZDIANT, Zhongshan Torch ZDIANT, Changchun ZDIANT, Harbin ZDIANT, Changsha ZDIANT Fuzhou ZDIANT, Guangzhou ZDIANT, Hefei ZDIANT, Chongqing ZDIANT, Hangzhou ZDIANT, Guilin ZDIANT, Zhengzhou ZDIANT, Lanzhou ZDIANT, Shijiazhuang ZDIANT, Jinan ZDIANT, Shanghai Zhangjiang ZDIANT, Dalian ZDIANT, Shenzhen ZDIANT, Xiamen Torch ZDIANT, Haikou ZDIANT, Suzhou ZDIANT, Wuxi ZDIANT, Changzhou ZDIANT, Foshan ZDIANT, Huizhou ZDIANT, Zhuhai ZDIANT, Qingdao ZDIANT, Weifang ZDIANT, Zibo ZDIANT, Kunming ZDIANT, Guiyang ZDIANT, Nanchang ZDIANT, Taiyuan ZDIANT, Nanning ZDIANT, Wurumuqi ZDIANT, Baotou Xitu ZDIANT, Xiangfan ZDIANT, Zhuzhou ZDIANT, Luoyang ZDIANT, Daqing ZDIANT, Baoji ZDIANT, Jilin ZDIANT, Mianyang ZDIANT, Baoding ZDIANT, Anshan ZDIANT, Yanglin Agricultural ZDIANT, Ningbo ZDIANT.

7 - Hasta la fecha, el Consejo Estatal del Gobierno Chino ha ratificado 15 ZF:

Shantou, Xiamen Xiangyu, Haikou, Dalian, Qingdao, Zhangjiagang, Shanghai Waigaoqiao, Ningbo, Fuzhou, Guangzhou, Zhuhai, Tianjin Port, Shenzhen (Futian, Shaotoujiao, Yantiangang).



f) Nueva Area de Pudong (Shanghai)

Constituye en si misma una Zona de Desarrollo Tecnológico y Económico. Fue creada en 1990 en la zona este del río Huangpu, y detenta el mismo estatus que las Zonas Económicas Especiales. Las características de la zona, como el exceso de espacio industrial y las infraestructuras de alta calidad, la convirtieron en la localización idónea en la pasada década. El crecimiento acumulado del PBI de la zona entre 1990 y 2006 fue 38 veces, aunque ha disminuido su ritmo de crecimiento en los últimos años hasta colocarse en el 13.4% en 2007. Se espera que este ritmo continúe siendo descendente en los próximos años. Aunque algunas autoridades locales piensan que las políticas de promoción deben eliminarse, los funcionarios de ámbito nacional opinan que Pudong ha de continuar siendo la zona más importante de todo el país, por lo que las políticas preferenciales deberán persistir.

Pudong alberga 7 zonas industriales de ámbito estatal. Entre ellas cabe destacar cuatro: Waigaoqiao es una zona franca que facilita a los importadores la entrada de bienes y materias primas libres de impuestos hasta que son sacados de la zona. Jinqiao es una zona de procesamiento de bienes para la exportación. Figura en los planes de desarrollo de Pudong como base para numerosas empresas extranjeras que se establezcan. Lujiazui es la zona principal. El Gobierno desea convertirla en el primer distrito financiero del país. Zhangjiang es la cuarta zona con mayor peso. Su objetivo es atraer proyectos de empresas con alto nivel tecnológico. Últimamente comienza a recibir mayor atención por parte de las empresas locales.

Estas zonas especiales han sido el canal tradicional por el que los inversores extranjeros han entrado en China. Más de dos décadas después del inicio de este “laboratorio de inversión extranjera”, la mayoría de economistas del país entienden que estas zonas de inversión pueden haber quedado desfasadas a la luz de las directivas de tratamiento nacional de la OMC.

Uno de los pilares básicos del sistema de la OMC, el tratamiento nacional, podría llegar a restar importancia a estas zonas que hasta el momento eran uno de los canales de entrada habitual para el capital foráneo. Esta cláusula fuerza la igualdad en el trato a las empresas, con independencia del origen de su propiedad (nacional o extranjera), lo cual establece graves implicaciones respecto a los incentivos fiscales ofertados por las diferentes zonas especiales de inversión en China. Estos incentivos son fuertemente discriminatorios en la medida que el tipo aplicado a las empresas extranjeras ubicadas en estas zonas es considerablemente menor al establecido para las empresas domésticas.

Consecuentemente, la política fiscal china, aunque en rumbo de armonización hacia un único tipo corporativo de nivel intermedio, deja solo en pie las ventajas derivadas del principio de clúster tradicional y de la economía de escala.

Las ventajas comparativas derivadas de la mano de obra barata y las condiciones especiales de las zonas económicas no resultaron, tampoco, suficientes para asegurar el flujo. Esta ventaja inicial para las IED en industrias de re-exportación a los mercados internacionales fue posteriormente reforzada por un mejoramiento en las infraestructuras y en el marco regulatorio (seguridad jurídica) para las Inversiones.

El 27 de junio de 1995 la Comisión Nacional de Economía y Comercio y el MOF-COM publicaron conjuntamente el reglamento sobre la orientación de las inversiones extranjeras en China, “Directing of Foreign Investment Tentative Provisions”, así como una lista detallada de aquellos sectores abiertos a la inversión extranjera (o bien limitada o prohibida).

Este “Catálogo” es aplicable a todos los proyectos de creación de joint ventures chino-extranjeros, así como a las empresas de capital 100% extranjero. En él, se clasifican los proyectos en cuatro categorías diferentes:

- Proyectos fomentados ⁸
- Proyectos limitados ⁹
- Proyectos prohibidos ¹⁰

El período de Posicionamiento Global (“Go out”, 2001 hasta nuestros días):

Cumplida la etapa de acumulación de capital y convertida China en el principal receptor mundial de inversiones extranjeras directas y acumulación de reservas para sus fines estratégicos, se potencia su expansión comercial. Los resultados de la primera etapa fueron objetivamente impresionantes.

8 - Son aquellos que permitan el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas y de la producción agrícola en general, así como el desarrollo de las comunicaciones y de las materias primas.

Proyectos que utilicen alta tecnología y favorezcan el desarrollo de la capacidad productiva, el ahorro de energía o de materias primas, ayuden a mejorar los resultados económicos y técnicos de las empresas, o permitan producir nuevos equipos o materiales, o atender la demanda del mercado internacional de bienes cuya producción en China sea suficiente.

Proyectos que respondan a la demanda de los mercados internacionales, que permitan mejorar la calidad de los productos, la explotación de nuevos mercados y aumentar la exportación de los productos.

Proyectos que empleen tecnología y equipos nuevos en el sector energético y de reciclaje de energía, así como en el de protección del medio ambiente.

Proyectos conformes a la política industrial nacional, y que permitan aprovechar los recursos humanos y energéticos de China.

Todos los proyectos que sean conformes a las leyes y reglamentos administrativos nacionales y tengan entre sus objetivos el fomento.

9 - Los proyectos ya desarrollados, o que hayan sido objeto de aportaciones en tecnología, y cuya producción cubre las necesidades del mercado chino.



Los proyectos en sectores cuya apertura al capital extranjero continúa en fase experimental, y aquellos en los cuales el Estado tiene el monopolio de ventas.

Los proyectos de extracción o explotación de recursos minerales raros o preciosos.

Los proyectos para los cuales el Estado deberá hacer una planificación global.

Todos los restantes proyectos que sean objeto de restricciones según las leyes y los reglamentos administrativos nacionales.

Los proyectos en los que la inversión extranjera está limitada se subdividen en dos categorías:

- Categoría A

Proyectos relacionados con tecnología desarrollada en China o que ya ha sido introducida de forma repetida en el extranjero. En un proyecto de inversión extranjera restringida de la Categoría A, el socio chino debe obligatoriamente aportar sus fondos propios o el conjunto de sus activos. De todos modos, aquellas empresas cuyas actividades se centran en sectores ya desarrollados en China o cuya demanda local está cubierta, pero que exportan el 70% o más de su producción, pueden ser permitidas (sujetas sólo a aprobación previa).

Los proyectos de inversión extranjera objeto de restricciones de categoría A por valor inferior a 30 millones de dólares USA deben, si es relevante la aprobación por parte del Consejo de Estado, obtener la autorización de las autoridades locales de planificación o de una de las cuatro ciudades administradas directamente por el Gobierno central (Pekín, Shanghai, Tianjin y Chongqing).

Esta categoría incluye: ascensores, productos farmacéuticos, refinerías petroquímicas, equipos telefónicos y de televisión, relojes y electrodomésticos.

- Categoría B

En esta categoría entran aquellos proyectos en los que la inversión extranjera se está llevando a cabo en forma de prueba, donde el Estado tiene el monopolio de las ventas, donde existe planificación estatal, o cuando se trata de la explotación de minerales raros o preciosos.

Estos proyectos deben ser aprobados, en todo caso, por el ministro correspondiente. Para proyectos de menos de 30 millones de dólares USA se requiere la aprobación previa de unos estudios de viabilidad por parte de la autoridad provincial, por lo menos.

Esta categoría comprende: asesorías legales, agencias de servicios, automóviles y motocicletas, compañías de seguros, servicios de distribución y de comercialización, etc.

10 - Los proyectos ya desarrollados, o que hayan sido objeto de aportaciones en tecnología, y cuya producción cubre las necesidades del mercado chino.

Los proyectos en sectores cuya apertura al capital extranjero continúa en fase experimental, y aquellos en los cuales el Estado tiene el monopolio de ventas.

Los proyectos de extracción o explotación de recursos minerales raros o preciosos.

Los proyectos para los cuales el Estado deberá hacer una planificación global.

Todos los restantes proyectos que sean objeto de restricciones según las leyes y los reglamentos administrativos nacionales.

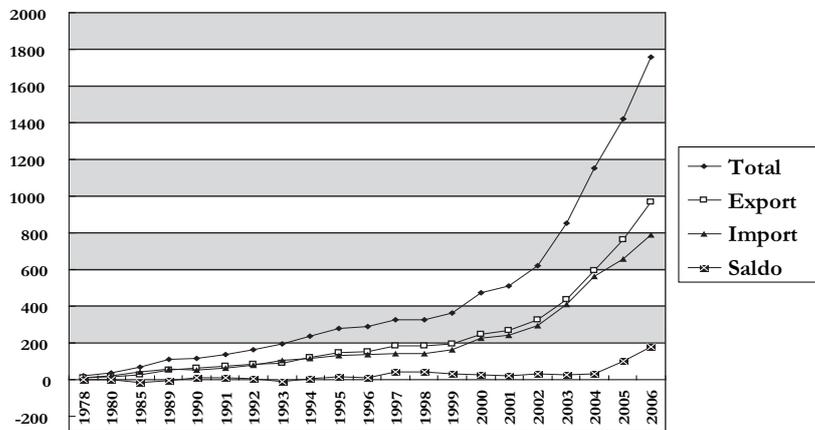
- Los proyectos en los que la inversión extranjera está limitada se subdividen en dos categorías:

- Categoría A

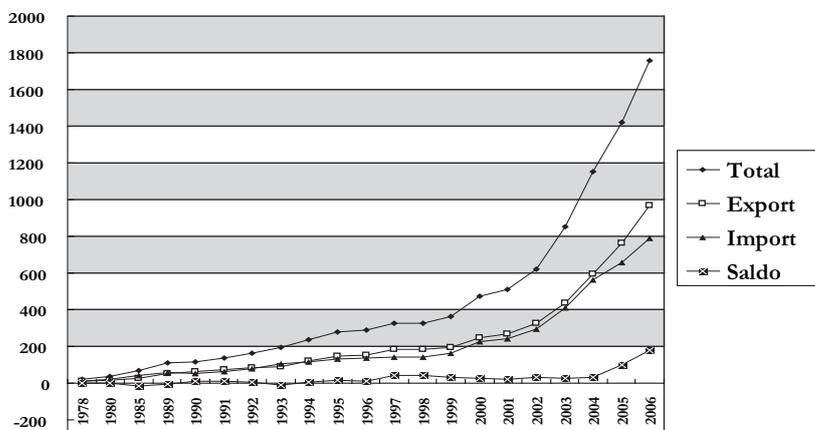
Proyectos relacionados con tecnología desarrollada en China o que ya ha sido introducida de forma repetida en el extranjero. En un proyecto de inversión extranjera restringida de la Categoría A, el socio chino debe obligatoriamente aportar sus fondos propios o el conjunto de sus activos. De todos modos, aquellas empresas cuyas actividades se centran en sectores ya desarrollados en China o cuya demanda local está cubierta, pero que exportan el 70% o más de su producción, pueden ser permitidas (sujetas sólo a aprobación previa).



Crecimiento del comercio exterior chino 1978-2007



Crecimiento de las reservas internacionales



Los proyectos de inversión extranjera objeto de restricciones de Categoría A por valor inferior a 30 millones de dólares USA deben obtener, si es relevante la aprobación por parte del Consejo de Estado, la autorización de las autoridades locales de planificación o de una de las cuatro ciudades administradas directamente por el Gobierno central (Pekín, Shanghai, Tianjin y Chongqing).

Esta categoría incluye: ascensores, productos farmacéuticos, refinerías petroquímicas, equipos telefónicos y de televisión, relojes y electrodomésticos.

- Categoría B

En esta categoría entran aquellos proyectos en los que la inversión extranjera se está llevando a cabo en forma de prueba,



Esto alentó a los planificadores chinos a elaborar una estrategia para eliminar la triangulación comercial que sufrían la comercialización de sus productos y servicios, cautivos de un sistema logístico y financiero foráneo. Esta situación se hizo más palpable a partir del año 2001, año en que las finanzas chinas reflejaron una acumulación de reservas suficiente, con el éxito de su comercio exterior. Es en este contexto que, el “X Plan Quinquenal” (2001-2005) fijó entre sus consignas y líneas directrices -por primera vez- la consolidación de presencia de las principales corporaciones chinas en distintas partes del planeta, apoyadas por sus impresionantes reservas.

Este plan quinquenal planteó la necesidad de hacer frente a los retos de la globalización y aprovechar el proceso impulsando a sus empresas a realizar inversiones en el exterior. A finales del X plan, más de 10,000 empresas de capital chino estaban establecidas en el extranjero, con proyectos contratados por valor de US\$18,100 millones, según el ministerio de comercio de China. En los últimos años, la velocidad de crecimiento promedio de las inversiones chinas en el exterior se mantuvo en 76,8%. Así como creció la influencia de sus empresas en el extranjero.

Procuran con ello el acceso a “nuevos mercados”, a “tecnología extranjera”, “adquirir empresas con marcas prestigiosas como alternativa a construir marcas propias” y como objetivo principal el asegurar el “abastecimiento de recursos naturales”. Ello aliviará a China de depender solamente de sus recursos internos, y forzará su integración a la comunidad internacional, promocionando sus exportaciones, evitando barreras y accediendo a Know-How más avanzado. De este modo pueden conseguir el acceso a la cuota del mercado internacional y los recursos necesarios en los otros países.

Las inversiones y la contratación de proyectos, se están realizando en más de 200 regiones y países del mundo, con preponderancia en sectores como la manufactura, construcción, transporte, comunicación eléctrica y agricultura. Entre los años 2001 y 2005 China envió más de tres millones de trabajadores al exterior en apoyo a esta estrategia. Según las estadísticas, la mayoría de las empresas Chinas invirtieron en el exterior en tecnología de la información, minería y en servicios. En materia energética, China precisa desarrollar bases confiables de petróleo y gas para completar la falta de estos recursos en su territorio. Uno de los destinos prioritarios es Medio Oriente, América Central y del Sur, África, Asia y Regiones del Pacífico.

donde el Estado tiene el monopolio de las ventas, donde existe planificación estatal, o cuando se trata de la explotación de minerales raros o preciosos.

Estos proyectos deben ser aprobados, en todo caso, por el Ministro correspondiente. Para proyectos de menos de 30 millones de dólares USA se requiere la aprobación previa de unos estudios de viabilidad por parte de la autoridad provincial, por lo menos.

Esta categoría comprende: asesorías legales, agencias de servicios, automóviles y motocicletas, compañías de seguros, servicios de distribución y de comercialización, etc.



Esta política del “Go out” está a su vez, ligada a la necesidad de contar con elementos estratégicos para su supervivencia: alimento¹¹; materias primas indispensables para su crecimiento y expansión económico y social; y fundamentalmente, energía (sin la cual su condición de “fabrica del mundo” quedaría debilitada).

Sin dudas nuestra región, en general, y nuestro país -en particular-, en razón de su complementariedad, puede convertirse en un socio privilegiado de esta nueva superpotencia.

En recursos naturales, los planificadores alientan el posicionamiento en países y regiones donde puedan obtener hierro, cobre y forestación, para cubrir la demanda interna. Aquí es donde participa activamente América Latina, en la actualidad, como se verá.

Los primeros resultados del Go Out

Varias firmas chinas han desarrollado técnicas competitivas en algunos productos textiles, electrodomésticos, productos electrónicos, maquinaria, productos químicos, medicinales, materiales de construcción, etc., pero todos estos productos se han encontrado con la saturación del mercado. Debido a esto, el Estado está impulsando a las empresas con suficiente capital, tecnología y un nombre, a transferir su productividad adicional; para ello, las empresas calificadas para expandirse en un mercado global, deberán preparar la red de control de comercialización en los mercados seleccionados.

Estas grandes empresas que tienen la tecnología, el equipamiento y el capital disponible pueden adoptar diferentes formas asociativas para concretar sus inversiones, estableciendo firmas particulares o Joint Ventures, por acciones (Holding Shares), exploración conjunta o suministro de servicios. Las empresas suelen comenzar este proceso industrial, invirtiendo en maquinarias, o atrayendo capital de sus contrapartes, contribuyendo a un incremento en las exportaciones de equipos, componentes, materias primas, tecnologías y mano de obra, con posibilidades de acceso al mercado chino, que será el más atractivo del mundo en materia de demanda.

Otra forma de invertir en el exterior es a través de las compañías constructoras, que suelen salir al exterior para ofrecer proyectos de construcción en el mercado internacional. Aquí, la exportación de mano de obra podría ser incorporada. Hay casos exitosos de emprendimientos “llave en mano” llevados a cabo por empresas públicas chinas, que llevan la mayor parte de su personal laboral (Caso de Israel, el Puente sobre el Karmel).

Las empresas tienen que realizar proyectos que tecnológicamente dominen y

11 - (Recuérdese que, con más del 20 % de la población mundial, su territorio-3ro. en dimensiones mundiales-solo es arable en un 14 %).



que estos proyectos puedan movilizar la exportación de equipos, materiales, tecnología y mano de obra.

En materia alimentaria, China también busca formas para desarrollar la explotación conjunta de trabajos agrícolas en Sudamérica y África, para crear oportunidades de trabajo para el exceso de mano de obra que existe en este país, y producir alimentos conforme al gusto local. Para ello no descarta comprar tierras, desarrollar plantaciones o arrendar campos, a fin de elaborar productos para el mercado local o para terceros mercados. Por último, China también puede contratar Recursos Humanos del exterior, que mejore el “know how” local.

Se puede concluir además que el sistema financiero de China se va desarrollando paulatinamente, permitiendo a las firmas tener acceso a préstamos comerciales internacionales o emitir bonos en el mercado de capital doméstico o internacional.

Principales inversiones chinas en el exterior, 2000-2005¹²

Empresas Chinas	Empresas Extranjeras	Tipo	Sector	País / Region	Porcentaje adquirido/ descripción del proyecto	Monto
Huaguang I-orest Co. Ltd (2002)	Rayonier Inc.	fusiones y adquisiciones	Forestal	Nueva Zelanda	100%	7,7
China Petroleum & Chemical Corporation (2002)		---	Petróleo	África septentrional	75%	394,0
Petro China Co . Ltd (2002)	Devon Energy Indonesian Oil	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Indonesia	100%	262,0
Baosteel (2002)	Rio Tinto's Hamersley Iron Unit	Alianza	Hierro Oro	Australia	46%	30,0
CNOOC Y CNPC (2002)	Salyan Oil Ltd	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Azerbaiján	30%	52,0
China National Offshore Oil Company Ltd (CNOOC) (2002)	Repsol YPF SA	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Indonesia	100%	585,0
CNOOC (2002)	Targguh Gas Fields (subsidiaria de SP)	fusiones y adquisiciones	Gas	Indonesia	12,5%	275,0
China National Chemical Import and Export Corporation (2002)	Atlantic Subsidiary	fusiones y adquisiciones	Servicios Petroleros	Noruega	---	105,0
China Minmetals Nonferrous Metals Co. (2004)	Noranda (Yacimientos Doña Inés de Collahuasi y Loma Bayas)	fusiones y adquisiciones	Cobre	Canadá y Chile	---	5000,0

12 - Otros casos sonados, de M&A, por el fuerte impacto financiero internacional, fueron, sectorialmente, los siguientes:

Química

Shanghai Haixing Group (empresa china de logística) adquirió Glenoit Corp-Specialty Fabrics de Estados Unidos



en 25 millones de dólares (2002).

Maquinaria

Shanghai Electric Group adquirió Akiyama Publishing Machinery Company de Japón (2002).

Energía

Huayi Group adquirió Moltech Power System de Estados Unidos (20 millones de dólares) (2002).

Biotecnología

Ocho empresas chinas conformaron alianzas estratégicas en investigaciones de biotecnología con empresas danesas (a partir del 2002).

Aeronáutica

D'Long International Strategic Investment Group of Xinjiang adquirió el programa de fabricación aeroespacial alemana de Jets Fairchild Dornier 728, con la intención de relanzarlo en el 2006 (2003). El programa se suspendió por la quiebra de la empresa. Empresa aeronáutica china emprende alianza con Embraer de Brasil, para producir aviones (2005).

Telecomunicación

China Telecom negocia la compra de un operador de telefonía celular en Indonesia (Excelcomindo).

China Telecom suscribió un acuerdo con NEC para crear un anillo submarino óptico en el Norte de Asia (2005).

China Mobil suscribe un acuerdo con MTV para entregar música en los teléfonos celulares.

IT

Huawei Technologies y ZTE Corporation abrieron centros de investigación y desarrollo en Suecia (2003-2004).

Huawei Technologies forma una empresa conjunta con Siemens, NEC, Matsushita e Infineon (2004).

Huawei alcanza alianza estratégica con Etisalat, empresa de Emiratos Árabes Unidos (2005).

Huawei gana una licitación para construir línea de transmisión DWDM en Pakistán. Además obtiene contratos similares en Bulgaria, Turquía y Rumania (2005).

Huawei extenderá redes de línea de suscriptor digital asíncrona (ADSL) en Atenas (Grecia) (2005).

Huawei alcanza acuerdo con Calafate (CoTeCal) en Argentina y se transforma en proveedor de telefonía (2005).

Huawei estudia alianzas estratégicas con British Telecom y Telefónica España, con quienes suscribiría acuerdos estratégicos (2005).

ZTE Corporation compró una red de telefonía móvil a Nepal Telecom por 3,9 millones de dólares (2005).

ZTE Corporation está desarrollando una red digital para Nordisk Mobiltelefon AB en Noruega (2005).

ZTE Corporation suscribió un contrato como proveedor de equipos de telecomunicaciones con Mongolia Telecom (2005).

ZTE Corporation suscribe una alianza con Ericsson para desarrollar un centro de investigación y desarrollo en Nanking (2005).

Lenovo Group Ltd. estableció una alianza con IBM para acceder al prestigio de la marca y expandir sus productos a nuevos mercados.

Aparatos electrónicos

BOE Technology adquirió Hynix Semiconductors, empresa productora de pantallas planas de República de Corea (380 millones de dólares) (2002).

BOE Technology adquirió un 26,4% de TPV, productor de monitores (135 millones de dólares) (2003).

Guangdong Glanz Group Co. (manufacturas) estableció un centro de investigación y desarrollo en Seattle (Estados Unidos) (2003-2004).

Haier, productora de línea blanca, realizó inversiones en un centro de investigación y desarrollo en Alemania y en otro de diseño en Boston (Estados Unidos) (2003-2004).

Konka Electronics abrió un centro de investigación y desarrollo en Silicon Valley (Estados Unidos) (2003-2004).

TCL adquirió Schneider Electronic de Alemania (8 millones de dólares) (2002).

TCL, fabricante de televisores (China) y Thomson, operadora de DVD (Francia), crearon una empresa conjunta conocida como TCL-Thomson Electronics. TCL mantiene un 67% del paquete accionario (2003).



China International Trust Investment corp (CITIC)	Friedland's Ivanhoe	Alianza	Cobre y oro	Mongolia y Myanmar	Explotación conjunta de minas de cobre	---
China Minmetals Nonferrous Metals Co. (2005)	CODELCO	Alianza	Cobre	Chile	Convenio de inversión y abastecimiento de cobre	200,0
Gobierno China (2004) (CNOOC)	---	Crédito	Petróleo y gas	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Exploración y desarrollo de reservas de gas y crudo	400,0
China Huaneng Power (HP)	BJP Billiton	Alianza	Carbón	Australia	Alianza para renegociar precios	---
Baoshan Iron and Steel (2004)	Nippon Steel	Alianza	Acero	China	---	---
Baoshan Iron and Steel (2004)	Compañía Vale do Rio Doce	Alianza	Acero	Brasil	Construcción de una nueva planta	1400,0
China Petroleum Chemical Corp.	Atlantis Holding Norway	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Noruega	---	215,0
Yanguang Group (2005)	Vale do Rio Doce / Itochu Corporation	Alianza	Carbón mineral	Brasil	Empresa nueva	---
Jilin Kichkel Industrial Group (2004)	Canada's INCO/	Alianza	Niquel	China y Australia	Empresa conjunta para exploración del mineral	---
Sinopec (2004)	Petrobras	Alianza	Petróleo	Brasil, China y otros	Exploración de petróleo en varios países	---
Gobierno chino (2004-206)	---	Préstamos	Infraestructura	Brasil	Un gasoducto y corredor de exportación	---

Un análisis de las inversiones asiáticas en el mundo muestra que existen tres motivaciones básicas:

1. Apertura de nuevos Mercados o inversiones orientadas a la producción para la venta en un nuevo mercado interno o terceros mercados.
2. Búsqueda de eficiencia y competitividad o inversiones intrasectoriales (tecnologías, investigación y desarrollo y marcas)
3. y las orientadas a la obtención de recursos naturales.

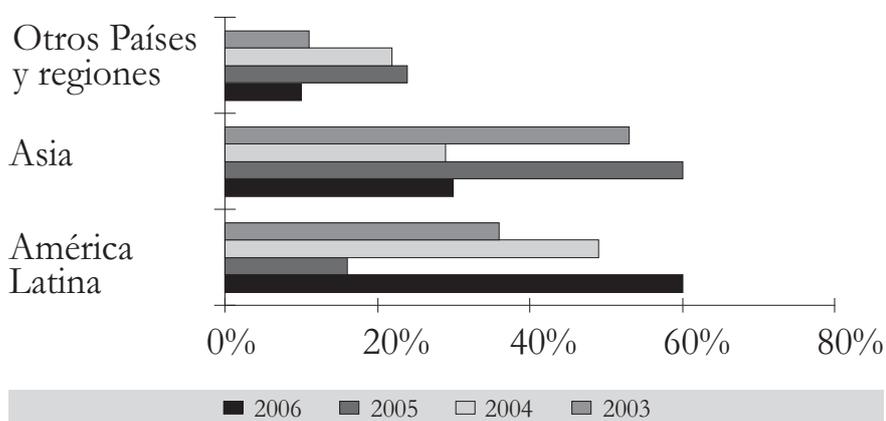
China y América Latina

Aunque el comercio y la inversión china en América Latina se han expandido casi exponencialmente durante los últimos seis años, un punto de inflexión fue sin dudas en noviembre del 2004 la visita del presidente chino Hu Jintao a la región en oportunidad de la Cumbre de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) celebrada en Santiago, Chile.

La visita del presidente Chino a cinco países de América Latina, con la firma de 39 acuerdos comerciales y el compromiso de invertir \$100 billones de dólares en la próxima década generó una expectativa desmedida, especialmente por cuanto los flujos de inversiones habían sido históricamente desde esta región hacia el exterior. Este anuncio, efectuado en armonía con los lineamientos de un país de economía



Destino de Inversión Directa China en el Exterior



planificada, dispuesto a invertir en América Latina en sectores indispensables para su supervivencia, y no en ayuda para el desarrollo, dio lugar a una mala interpretación y consecuente frustración, por su excesiva mediatización, tan distante de los códigos de economía centralizada china. Pese a todo, el 60% de la IED china 2007 fue a América Latina.

Esta importante visita de Estado fue seguida por otro desplazamiento de un alto funcionario, el Vicepresidente chino, Zeng Quinghong que incluyó la visita a tres países: Perú, Venezuela, Trinidad y Tobago. Todas estas misiones chinas fueron seguidas por otras recíprocas de los mandatarios latinoamericanos hacia Oriente.

Los analistas vieron en este nuevo escenario las oportunidades que se estaban gestando para diversificar el comercio interregional, pero sin darle contenido político, sino más bien encarando el insaciable interés por los recursos naturales y materias primas así como energía y alimentos.

En efecto, pese a que este país/continente es uno de los mejores dotados en materia de recursos, los treinta años de desarrollo económico han incrementado la demanda interna de productos y materias primas, impulsando su búsqueda en los cuatro puntos cardinales. Si se observa detenidamente con pocos ejemplos, se comprende la dimensión de esta dependencia, que se convertiría en crónica en el futuro. Así, mientras que el acero producido en el año 2000 por China representaba el 14% de la producción mundial, en el 2007 alcanzó el 34,1 %; el cobre llegó a ser el 25% del consumo mundial; mientras que China produce 44% de la producción del cemento, se ve obligada a importar, ya que su consumo representa ya el 46% del mundial.



Lo mismo sucede con el sector alimentario, ante el rápido deterioro producido en sus tierras por problemas medioambientales y la erosión de sus escasos 14% de tierras arables. La búsqueda por asegurar sus fuentes de abastecimiento es la que sin duda ha determinado estas nuevas formas de complementación económica que prácticamente ha adquirido una dimensión mundial. Pero es también por el lado de su oferta exportable, donde tienta a sus contrapartes con productos de variada calidad, pero fundamentalmente de bajos costos, que la presencia china en América Latina se va cimentando.

Para medir la importancia de la presencia china en nuestra región, impresiona constatar que el volumen del comercio total con la región pasó de 200 millones de dólares en 1975 a cerca de 100.000 millones en el 2007, y el hecho más notable es que estos intercambios resultan en total deficitarios para el comercio chino, una rara excepción planetaria, máxime si se la compara con el déficit de comercio de Pekín con Estados Unidos. Es un perfecto ejemplo de complementariedad entre manufacturas y productos primarios de carácter estratégico para la supervivencia del modelo chino, que como se anticipa- ha volcado el 60% de los fondos utilizados en su política del Go out mundial en el año 2007.

A pesar que China ha ampliado dramáticamente sus compras de productos básicos en América Latina, no ha llevado a cabo la inversión anunciada.

Inversiones recíprocas con Argentina

Los volúmenes de inversiones en Argentina (y en los países del MERCOSUR) de los países asiáticos han sido bajos. En las privatizaciones argentinas, la participación en la licitación de las empresas asiáticas fue nula. El caso recíproco, de inversiones argentinas en la región asiática, ha tendido a concentrarse en muy pocos sectores, fue llevada a cabo por un puñado de empresas.

Los factores del escaso dinamismo de las inversiones asiáticas en Argentina deben buscarse en la ausencia de comercio intrasectorial, así como en el escaso conocimiento mutuo de las empresas.

Según estadísticas del Ministerio de Comercio chino hasta junio de 2006, las IED chinas acumuladas en Argentina fueron de US\$ 20,18 millones, principalmente concentradas en manufactura, pesca, electrodoméstico, procesamiento, transporte, explotación de recursos y comercio de importación y exportación.

Mientras que en el mismo período, las inversiones argentinas acumuladas en China lo fueron en 354 proyectos, con un capital contractual de US\$ 405 millones. Las mismas se concentran en manufactura, procesamiento de productos acuáticos y desarrollo de inmobiliarios.



Principales proyectos en desarrollo:

- JINARG S.A. (con Jincheng Group) - Joint Venture en manufactura de motocicletas.
- Chiarpesca S. A. (con Shanghai Fishery) - Joint Venture en pesca y procesamiento de productos acuáticos en Mar del Plata.
- Univpesca S.A. (con China National Fishing Corporation) - con buques y plantas frigoríficas.
- COSCO Argentina Maritima S.A. en el sector logístico.
- Ambassador Fueguina S.A. (con SVA de Shanghai) - Manufactura de televisor.
- Huawei (sucursal Argentina) - IT.
- ZTE (oficina en Argentina) - IT.

Las inversiones en recursos naturales han sido también escasas, contrariamente a lo que debería esperarse por el concepto de complementariedad económica.

Varios han sido los motivos de este escaso dinamismo, en opinión de algunos analistas chinos, pero la falta de información, los cambios frecuentes en las políticas económicas, la pérdida de competitividad y volubilidad del marco jurídico y económico cuentan entre las razones más importantes invocadas.

La Agencia China de Inversiones

La agencia de inversiones de China (cuya denominación en inglés es “China Investment Corporate Ltd.” (CIC), fue puesta en funcionamiento en mayo del 2007.

Su misión inicial es administrar, en una primera etapa, un fondo de inversiones exclusivamente estatal de U\$S 200.000 millones (capital registrado).

El objetivo primario del gobierno es, a través de la Agencia, mejorar el rendimiento de sus abultadas reservas y a través de bonos restringir la excesiva liquidez.

LOU Jiwei, ex-vice Ministro de Finanzas y actual vice-Secretario General del Consejo de Estado, ha sido designado Director de la Agencia y GAO Xiqing, ex-vice presidente del Consejo Nacional para el Fondo de Seguridad Social, ha sido designado como Director General. Esto da una clara señal de la importancia que se asigna a la nueva agencia de inversiones, ubicada bajo la directa supervisión del gabinete del ejecutivo o Consejo de Estado.

La primera inversión en el extranjero (que contó con gran publicidad en los medios internacionales) fue la adquisición de una parte accionaria del Blackstone Group, grupo financiero neoyorquino dedicado a asesoramiento en inversiones corporativas en propiedades, fondos de inversión y de pensiones, equities, hedge funds, etc) por un



monto total de US\$ 3.000 millones. La inversión no fue muy auspiciosa ya que, desde la adquisición de acciones de Blackstone, estas han registrado pérdidas estimadas en el 19%.

Pero ello no desalentó a sus Directores, en diciembre 2007 compraron 5.000 millones de dls. Morgan Stanley y 100 millones en la oferta inicial de China Railway Group en Hong Kong.

El gobierno chino no ha dejado trascender claramente cual será la estrategia de inversiones que seguir por la entidad. En un comunicado oficial difundido el pasado mes de noviembre se destacaba que la agencia “sería prudente en sus negocios en divisas, para poder afrontar riesgos tolerables mientras que al mismo tiempo deber buscar maximizar el retorno de la inversión en el largo plazo”.

Fuentes oficiales dejaron trascender que la CIC funcionaria con parámetros exclusivamente comerciales a pesar de ser una agencia del estado y señalaron a la prensa “realizar sus negocios de inversiones extranjeras independientemente de las funciones de gobierno”.

A pesar de dichas afirmaciones, es importante tener presente que la totalidad de los miembros del directorio designado pertenece a órganos u organismos del gobierno, a saber: Ministerio de Finanzas, Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (Planificación), Ministerio de Comercio, Banco Central, etc.

Es de tener en cuenta que, a pesar de la creación de la China Investment Corporation, continua existiendo la agencia reguladora -State Administration of Foreign Exchange- (SAFE) que depende del Banco Central, que hasta ahora manejaba la mayor parte de las reservas en divisas invertidas principalmente en papeles o bonos de bajo riesgo como los del Gobierno de los EEUU. Por intermedio de la SAFE, desde 1998, el gobierno chino ha estado canalizando sus inversiones utilizando entidades intermediarias internacionales y ha anunciado que continuara utilizando esta vía. Aún cuando nunca se hace público el monto, se considera que China posee mas de 400.000 millones en títulos de deuda del Tesoro de los EEUU.

Para financiar a CIC el Gobierno chino ha elaborado un plan de venta de bonos a 10 o 15 años en moneda local RMB, por un total de RMB 1,55 trillones (US\$ 200.000 millones de entonces) que fueron utilizados para comprar reservas, en divisas, del banco central. Con esta cifra, los activos que la agencia deber manejar superan a los de Temasek Holdings de Singapur.

Así como permanece la Administración de Reservas (SAFE) la nueva agencia incorpora en cambio a otra dependencia del Banco Central vinculada a inversiones, la Central Huijin Investment, que funciona como subsidiaria y que a su vez posee el control accionario de los cuatro mayores bancos del país.



En definitiva, la creación de la China Investment Corporation, es otra etapa de la estrategia del gobierno, complementaria de la política del “go out” para alentar a sus empresas a invertir en el extranjero. Así, LI Yang, uno de los investigadores de la Academia de Ciencias Sociales (think tank del gobierno) expresó: “esta agencia es muy necesaria en el contexto del constante aumento del superávit comercial de China y de las tensiones comerciales con otros países. China necesita cambiar sus exportaciones de bienes manufacturados a capital y también necesita apartarse del viejo modelo de confiar en la inversión extranjera para sustentar su crecimiento”.

Por su parte también varios expertos independientes evalúan que la agencia deber diversificar sus inversiones para tener un portfolio global que incluya acciones, bonos, commodities, etc. incluso hedge funds y no descartan que la agencia sea utilizada para ayudar a las grandes empresas estatales a expandirse en el extranjero.

En todo caso y según la opinión de un miembro del Directorio de la CIC, el establecimiento de la agencia es visto como un hito en la profundización de las reformas en el sistema financiero chino.

Observaciones finales

Sin dudas China, como nuevo jugador de importancia en las finanzas mundiales, se ha convertido en un factor de peso, especialmente para los países con economías complementarias como la nuestra. Y lo que resulta indispensable es crear las condiciones para captar sus flujos de inversiones que están ya beneficiando a otros países de la región pero debe recordarse que China se abrió al mundo invitando a los inversores extranjeros ofreciéndoles una serie de ventajas comparativas naturales (mano de obra barata) y otras ventajas adicionales (tratamiento fiscal favorable en ciertas zonas de producción y subsidios sustanciales para ciertos proyectos prioritarios identificados).

Esa es la manera en que China “entiende” un esquema de apertura al capital extranjero, y lo que sus empresarios exigen a la hora de reclamar “condiciones favorables” para invertir en otros países. Lo mismo espera China de sus potenciales socios en esta etapa de “go out”.

Las meras “condiciones de mercado” son necesarias ciertamente, pero insuficientes. Y Argentina debe superar varias limitaciones para seducir y convocar al capital chino con posibilidades reales de éxito. Los mayores obstáculos que se observan, son:

1. Desconocimiento recíproco del medio.

China y Argentina son países de grandes dimensiones, distantes y desconocidos entre



sí. Estando en las antípodas, en términos culinarios, horarios, estacionarios y culturales, nada resulta familiar. Aun los gestos cotidianos son distintos. Sus habitantes difícilmente identifican la geografía regional de nuestro sub-continente, y lo mismo sucede a la inversa. Los nombres y referencias se mezclan sin contemplaciones. Basta una semana en China para darse cuenta que nada se identifica ni siquiera con nuestros parámetros y términos corrientes: así, “Hilton” (shi er ton), “Volks Wagen” (ta zhong), Mercedes Benz (Ben Che), BMW (Bao Ma) o Lacoste (e hue). Y estamos hablando de marcas internacionalmente reconocidas. Que cabe esperar para un universo de nuevos productos, ni el asado, ni el mate, ni los alfajores Havanna motivan el paladar chino. El vino, solo es degustado en pocas ciudades con comunidades extranjeras residentes. De igual manera, a nuestros connacionales les cuesta encontrar placer masticando palomas, serpientes, cucarachas y otras delicias de la cocina china. Los esfuerzos de marketing y difusión a través de campañas publicitarias son indispensables para superar estos obstáculos culturales básicos. Quien opine que el inglés es suficiente está totalmente equivocado, o nunca pisó China.

Esto solo puede ser superado con una acción de intercambio cultural constante, y de personas -en cualquier carácter- entre los dos países, con apoyo de las respectivas colonias ya radicadas. Los países anglófonos -de gran pragmatismo-, han superado este obstáculo creando las condiciones favorables para la radicación de colonias chinas en sus países, que se han convertido en grandes vehículos de intercambio cultural y acercamiento, y hoy capitalizan comercialmente estas ventajas, incluso con inversiones.

2. Distancia y falta de transporte directo.

Treinta horas de viaje con hasta dos escalas intermedias, es sin duda un factor relevante en la decisión de cualquier empresario en misión de investigación de mercado. Vía Alemania, EEUU, Francia o Reino Unido (prontamente vía México), o vía Malasia y Sudáfrica, no cambian sustancialmente las condiciones, y además somete al viajante a la tediosa y difícil obtención de visas suplementarias de tránsito. Si queremos atraer hombres de negocios y turistas chinos debemos promover el establecimiento de líneas aéreas nacionales directas, asociados con las chinas, que achique el trayecto y facilite los desplazamientos.

3. Triangulación informativa.

Los centros financieros internacionales desconfían aun de la Argentina post default y transmiten ese sentimiento a todo potencial inversor que los consulte. Y los analistas chinos no son ajenos a esta realidad. Sus propios calificadores de riesgo, toman muy en cuenta las opiniones de los organismos y entidades internacionales.



EEUU y Europa son reticentes a la inversión china, por contar con capital propio y por temor a una avalancha de M&A. China tiende a su vez a la autonomía industrial y financiera, pero dependiendo de los recursos naturales que no tiene o no puede ya explotar por razones ambientales. África ha sido claramente el destino principal de sus últimas inversiones, justamente por las condiciones flexibles que permitieron incluso el ingreso de miles de técnicos y obreros chinos (Congo, Angola y Nigeria). Incluso Australia ha llegado a realizar verdaderas concesiones en materia de facilidades migratorias. América Latina y Argentina son el futuro de sus inversiones y más inversionistas atraerá, quien mejores condiciones ofrezca.

Por ello resulta indispensable que nuestras agencias especializadas en inversiones nacionales y provinciales, que estén en condiciones de presentar de manera adecuada los planes de desarrollo, procuren tener una presencia constante y un relacionamiento con los organismos chinos encargados de promover la presencia de empresas chinas en el exterior, con apoyo financiero estatal. Resulta importante visitar el siguiente sitio para observar las características de la FDI china (www.fdi.gov.cn). Shanghai, por su ubicación estratégica y por ser la capital financiera de China, parece hoy como el lugar más apropiado para instalar una representación nacional a este efecto.

4. Cultura de la Planificación vs. Libre mercado.

Por nuestras mismas prácticas comerciales, nos resulta difícil comprender la lógica de la planificación centralizada: esta es fijada y medida en términos de objetivos, y no en la mera rentabilidad. China se comporta de manera capitalista y busca incrementar su nivel de vida, pero las decisiones de Pekín no dependen de esta rentabilidad a corto plazo, como se percibe en nuestra economía, y se toman en función de sus necesidades estratégicas de largo plazo. Esta es quizás la explicación más plausible del desconcertante resultado de la misión del Presidente Hu Jintao a América Latina, cuyo anuncio de inversiones por 20 mil millones USD terminó siendo una “mala noticia”. Mientras que una visión inmediatista esperaba la llegada de capitales en activos (bonos, fondos de inversiones, etc.), como una “ayuda al desarrollo” o para paliar situaciones críticas de nuestras finanzas, la dirigencia china pensaba en los próximos veinte años asegurando su participación en obras de infraestructuras que le facilitaran acceso a recursos naturales, alimentos y energía. Aquí nuevamente jugó en contra el factor cultural. Una excesiva mediatización, puede ser letal para la óptica china, acostumbrada a la discreción informativa de sus políticas oficiales. Es posible revertir esta situación con una acción oficial constante, en la que las visitas de altos funcionarios y empresarios generen una red de intereses atrayentes, procurando formar en nuestra diplomacia expertos chinólogos. Quizás un “Consejo Académico-Empresario” binacional, con reuniones periódicas sea un instrumento adecuado para elaborar políticas previsibles de largo plazo.



5. Dificultades para los desplazamientos de los Hombres de Negocios y falta de publicidad en Visas para Inversores.

Una acción oficial que procure captar las inversiones chinas debe necesariamente considerar un régimen de facilitación de los desplazamientos de quienes buscarán las mejores oportunidades: sus hombres de negocios y empresarios. La implementación de un sistema de visados promocionales para inversores puede también ser un medio atractivo para fomentar la llegada de capitales.

6. Carencia de “Condiciones Especiales” solicitadas por inversores.

Como se desprende de lo descrito a lo largo de estas consideraciones, los chinos han hecho ingentes esfuerzos a la hora de buscar capitales foráneos, ofreciendo “condiciones favorables” inusuales cuando su economía dirigista y signada por el comunismo militante, resultaba impresentable a los ojos de cualquier inversor. La ausencia de reglas básicas de mercado, y la inexistencia de una malla de protección al capital hasta que ingresara en el 2002 a la OMC, le impedían el acceso a las finanzas internacionales. Y fue la creación de “santuarios económicos” con las Zonas Económicas Especiales -en sus diversas variantes-, establecidos a lo largo de su territorio, en los que las subvenciones y facilidades fiscales estaban garantizadas, que resultaron determinantes para el paulatino aperturismo iniciado en 1978.

Hoy, la primera pregunta que formulan los responsables de las instituciones chinas dedicadas a identificar potenciales inversiones en el exterior es: ¿Qué condiciones especiales me ofrecen? Buscando reciprocitar las concesiones que ellos dieron en su momento a las empresas extranjeras. Este es sin dudas un tema neurálgico para encarar al momento de buscar atraerlos. Pero la disponibilidad para participar en “emprendimientos conjuntos” también esta muy arraigada en su nueva cultura de negocios, y puede resultar de mucha importancia para generar -con el tiempo- la confianza para el éxito de cualquier iniciativa.

Hay un camino por recorrer, pero la complementariedad de nuestras economías y los sólidos vínculos culturales y políticos existentes entre nuestros países nos permiten augurar un sinfín de oportunidades de desarrollo en esta materia.



La diplomacia del Bicentenario: el desafío comunicacional de la política exterior

Marcelo Bertoldi (*) y Juan Cortelletti (**)

En el siglo XXI los medios de comunicación son una herramienta fundamental de la acción diplomática. Las complejidades del escenario internacional exigen aprovecharlos estratégicamente. Las cancillerías poseen un conocimiento técnico y político sobre asuntos externos que deberían comunicar con eficacia a la opinión pública a través de la prensa.

Imaginemos esta situación: en un despacho de dimensiones generosas y muebles antiguos se desarrolla una reunión entre una delegación de diplomáticos y su contraparte. No se trata de una negociación definitiva pero hay temas importantes en juego; y los dos actores, como suele ocurrir, no tienen exactamente la misma posición ni los mismos intereses. Al otro lado de la puerta, a menos de ocho metros, se escucha el barullo típico de la prensa: unos doce periodistas de diarios, radio y televisión, con sus teléfonos, grabadores, micrófonos y cámaras, esperan los resultados del encuentro y aventuran hipótesis.

Finaliza la entrevista y una de las partes, por no tener instrucciones, por no estar seguros sobre cómo proceder, por prudencia o por temor, evita hacer declaraciones a los medios. La contraparte, en cambio, recibe durante unos cuantos minutos a la prensa y en sus declaraciones dedica muchas más palabras a presentar los argumentos que fundamentan su posición original que a reflejar el resultado de la reunión, mucho más moderado.

(*) - El autor es Ministro del Servicio Exterior de la Nación. Abogado graduado en la UBA (1977). Egresado del ISEN en 1981. Sus destinos fueron: Consulado General en Santiago de Chile (1983-1984), Embajada de la República en Chile (1984-1989), Consulado General en Nueva Orleans (1992-1995), Consulado General en Atlanta (1995-1997), Consulado General en Montevideo (1999-2007), Embajada de la República en Uruguay (2001). En Cancillería: Dirección General de Prensa (1981-1983), Dirección General de América Central, Caribe y México (1989-1992), Secretaría de Relaciones Exteriores (1997-1999), Dirección de Prensa (2007-hasta hoy).

(**) - El autor es Periodista y diplomático. Trabajó como redactor y editor de distintos medios de comunicación argentinos y del exterior hasta ingresar, en el año 2005, al Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Es egresado de la Maestría en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella.



¿Qué publicará el diario más importante a la mañana siguiente? Es previsible: en una nota a página completa hará una referencia introductoria a la reunión y luego desgranará las razones de la contraparte con lujo de detalles. Más abajo, en un pobre recuadro, el medio lamentará que los otros funcionarios no hayan hecho declaraciones.

No es necesario aclarar que, más allá del impacto negativo en términos de imagen institucional y del deterioro en la relación con los periodistas, ya se produjo una primera derrota en la negociación debido a que el artículo publicado redundará en una presión política determinada.

Con una movida simple, una de las partes fijó los términos de la agenda ante la opinión pública y obtuvo una ventaja adicional que a la otra le costará horas de trabajo revertir.

Anécdotas como ésta han sucedido y en más de una ocasión. Es apenas una más entre el sinfín de casos en los que se pone en evidencia un cierto desacoplamiento entre la política comunicacional de algunas diplomacias y las lógicas que la globalización impuso a los medios masivos de comunicación. Y todo indica que esa separación no se está resolviendo a favor de las diplomacias.

En tanto los medios son un dato de la realidad que no puede modificarse por la voluntad de ningún actor, en lugar de preguntarse cómo evitarlos o cómo reducir su supuesta influencia negativa, el interrogante debería invertirse: ¿cómo aprovecharlos? ¿Cómo comenzar a entenderlos como herramientas para lograr resultados favorables a los intereses que defendemos? ¿Cómo dejar de verlos como una amenaza y volverlos una oportunidad?

Es fácil decirlo y difícil hacerlo: las diplomacias clásicas se formaron en una serie de principios según los cuales la reserva y el silencio eran claves para el buen desempeño profesional. Son ideas fuerza que funcionaron eficazmente durante siglos y que, por lo tanto, cuesta abandonar. Es cierto que en numerosas situaciones se justifica la reserva y, aún más, en ocasiones se la requiere para lograr una mejor aproximación con las contrapartes. Lo que aquí se plantea no es flexibilizar este concepto sino, simplemente, admitir que en los tiempos que corren se presentan cotidianamente casos que exigen que los funcionarios entablen contacto con la opinión pública y se comuniquen con eficacia.

Pero las nuevas formas de comunicación no sólo han modificado los ritmos y la forma de comunicarse de la diplomacia sino también su esencia. Comunicarse mejor implica haber evolucionado, haber transitado un proceso de cambio cultural. Conocer y entender las nuevas formas de alcanzar al receptor conduce a una transformación del emisor y de su mensaje.

En este marco, la dimensión pública y comunicacional de la práctica diplomática es un aspecto prioritario de la política exterior. Es necesario lograr una mayor con-



cientización sobre la necesidad de mantener informada a la sociedad sobre los segmentos públicos de la actividad diplomática, en los tiempos y códigos adecuados para lograr los efectos deseados. También es importante insistir respecto al valor de construir vínculos de largo plazo con la prensa, basados en el intercambio y la confianza. Esta relación más sólida permitirá que la opinión pública, en primer lugar, se aproxime a la política exterior y que, luego, gradualmente, perciba que la diplomacia no es otra cosa que un servicio público orientado a mejorar la calidad de la vida de la gente.

Los medios y la democracia moderna

La política y la comunicación son socios inseparables. Toda política, si pretende tener un carácter “estratégico”, debe apoyarse en un esquema comunicacional apropiado. Los partidos políticos recurren diariamente a los medios de comunicación en su lucha por imponer sentido y lograr que su propio relato sobre la realidad nacional prevalezca sobre el de sus opositores.

Los medios son un elemento determinante no sólo de la política interna sino también de la política exterior; de hecho, para muchos autores, en materia de comunicación no existe una línea clara que separe a ambas esferas. Junto con el activismo transnacional organizado, los municipios, las provincias y las grandes corporaciones, entre otros, la prensa forma parte del grupo de los llamados nuevos actores (o actores no estatales) del sistema internacional, que acotan el protagonismo y el margen de acción de los Estados.

La importancia de la comunicación es tan decisiva en el mundo moderno que a menudo los eventos políticos y la toma de decisiones se producen en base a las posibles reacciones de la prensa y, a través suyo, de la opinión pública. Esto significa que los medios adquieren una influencia excluyente en el proceso deliberativo en la medida en que los gobiernos, en ocasiones, actúan sobre la base de hipótesis relativas a sus posibles impactos.

Más aún, existen ciertos fenómenos políticos que no “se transmiten” por los medios sino que “existen” por los medios. Algunos autores los llaman *pseudoacontecimientos*, porque se trata de hechos políticos y sociales que no son otra cosa que montajes diseñados para la prensa, no tienen vida propia, existen por y para la televisión. Si las cámaras se apagan, el evento se da por concluido y se desarma con la misma rapidez con la que se lo instaló.

Asimismo, el poder de los medios es bien conocido, no sólo para establecer la agenda temática de la sociedad (de qué habla la gente) sino también, mediante mecanismos más o menos sutiles, para orientar las apreciaciones sobre dichas cuestiones (qué opina la gente).



La omnipresencia de los medios, por otro lado, le ha aportado salud republicana a la democracia en términos de control y transparencia de la gestión pública. En una sociedad fuertemente mediatizada, la participación del debate político se realiza en el foro visible de los medios.

En este sentido, las diplomacias deben, primero, entender el juego, y luego jugarlo con inteligencia. Los actores que no trabajan para fijar una agenda positiva relativa a los temas que les son propios son reemplazados por otros ámbitos de construcción de sentido –los analistas, los medios, otras dependencias públicas- que terminarán construyendo una agenda alternativa, no necesariamente favorable.

El desarrollo de un sistema de gestión de comunicación creativo y proactivo, orientado a fortalecer la relación con la sociedad a través de la correcta presentación pública de los resultados de su trabajo y de su potencial, es una medida estratégica a la que las cancillerías deben asignar carácter prioritario...

Lo que los periodistas quieren

Sobre la forma en que los diplomáticos deben relacionarse con la prensa parece haber tantas versiones como funcionarios. Porque la ausencia de reglas precisas permite que la subjetividad emerja como parámetro de interpretación de lo correcto e incorrecto, y el “deber ser” de la relación termina cayendo en el terreno de las ambigüedades y las contradicciones.

Estas indefiniciones hacen que muchos prefieran no tener trato alguno con la prensa sin que medie una autorización explícita de las autoridades, lo que puede darse de bruces con la abundante normativa nacional e internacional que garantiza el derecho de acceso a la información pública¹.

Con frecuencia, la consulta periodística no es otra cosa que un dato de cultura general, como el nombre de un canciller histórico, una aclaración sobre el organigrama funcional del ministerio, o el recordatorio de una posición nacional en cierto foro multilateral, que en su momento fue pública y difundida por medios oficiales. Cuando este tipo de solicitudes son respondidas con comentarios elípticos o con el célebre *no comments* de la diplomacia tradicional, la cadena de efectos negativos es inexorable: 1- La prensa entiende que no se la quiere atender y se menoscaba una rela-

1 - A modo de síntesis, valga nombrar el Decreto 1172/03 “Mejora de la calidad de la democracia y sus instituciones”, Anexo VII “Acceso a la información pública”; los arts. 1, 14 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, el art. 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; el art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.



ción estratégica para los funcionarios. 2- El periodista piensa que quizás el funcionario no sabe lo que se le está preguntando, lo que deteriora su imagen. 3- El cuerpo diplomático pierde una oportunidad de que uno de sus miembros aparezca en los medios de comunicación para dar a conocer, con nivel profesional y académico, una información, una tarea realizada, una posición pública sobre un tema de la política exterior, entre otras posibilidades; esto, con el tiempo, y mediante una acción constante y estratégica, permitiría instalar en la agenda pública el trabajo del cuerpo diplomático y sus efectos positivos en la sociedad en general.

Para trabajar sobre la imagen de la diplomacia en la sociedad los diplomáticos deben, en principio, conocer y comprender las necesidades y lógicas de producción de la prensa.

Es bueno saber que, la mayor parte de las veces, las consultas periodísticas no están orientadas a poner en problemas a la gente sino a recibir apoyo conceptual para un artículo o informe por parte de una voz autorizada; en la jerga periodística, “conseguir letra”. Porque, con la excepción de los periodistas especializados, que son una minoría, al grueso de los redactores y cronistas se les asignan tareas sobre temáticas complejas que no conocen en profundidad: digamos, por caso, un informe sobre la plataforma continental argentina. Por eso, antes de tomar una posición, opinar o denunciar, el primer reflejo del periodista es entrar en contacto con una fuente que le pueda proporcionar una introducción “neutral” al asunto, sobre el cual tiene que escribir, muy probablemente, en el lapso de una tarde. Así es que muchos fragmentos de los textos periodísticos son, en realidad, apropiaciones que el cronista realiza del testimonio de un experto o fuente idónea.

En este marco, parece natural que exista una relación de complementariedad entre los diplomáticos y los periodistas. Los temas de la política exterior son de tal riqueza y diversidad que es muy frecuente que los profesionales de los medios necesiten aproximarse a ellos por motivos muy diferentes: desde el interés por la situación de un argentino detenido o accidentado en un país lejano hasta consultas sobre los objetivos básicos de la Convención Ballenera Internacional; desde preguntas sobre la contribución argentina al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas hasta inquietudes sobre el protagonismo nacional en materia de no proliferación de armas de destrucción masiva. El abanico de cuestiones es interminable. Y, en cada tema, el marco general que un periodista puede obtener por parte de un diplomático es altamente valorado.

En muchos casos, es difícil que un comunicador pueda encontrar una fuente más calificada que un funcionario del servicio exterior cuando desea abordar un tema técnico de la política internacional. Y la mayor parte de los temas técnicos, al menos en sus aspectos elementales, constituyen información de carácter público y de conocimiento general, que también pueden obtenerse en una enciclopedia o a través de un buscador de páginas de Internet.



La ecuación parece simple: la relación de provecho mutuo que puede desarrollarse se basa en que, en el corto plazo, el diplomático da a conocer su trabajo a la sociedad y así contribuye a fortalecer la imagen de la carrera en la opinión pública, y el periodista accede a la fuente calificada que estaba buscando. En largo plazo, además, se consolida un vínculo de confianza entre ambas partes que le permitirá al diplomático solicitar apoyo de la prensa para difundir informaciones de interés.

Puede afirmarse, entonces, que no desarrollar lazos con la prensa no sólo desgasta una relación que debería ser fructífera sino que además equivale a desaprovechar -en términos del contacto con la opinión pública- uno de los principales capitales de las cancillerías: la formación y el profesionalismo de sus diplomáticos de carrera. Más aún, la falta de información sobre las actividades de la cancillería no es sinónimo, como podría parecer, de ausencia de comunicación institucional. Por el contrario, es una de las vías más directas para transmitir una imagen negativa.

Hacia una definición de los temas de dominio público

La relación de los diplomáticos con la prensa debe regirse por algunas reglas de protocolo elementales -sobre las que abundan los listados de “consejos” para atender a los medios- entre las que se destacan recomendaciones tales como que el funcionario sea accesible, servicial y amistoso, que reconozca lo que no sabe, que jamás mienta, y que reciba con la mayor seriedad todas las consultas que se le presenten.

Para que esta actitud sea viable y sostenible, sin embargo, es necesario que los diplomáticos tengan, siempre, algo para dar. Muchos funcionarios públicos con experiencia en materia de vocería y comunicación se han referido a la importancia de disponer de una oferta constante de información de interés para los periodistas; una suerte de menú de respuestas y declaraciones, consensuado y, en lo posible, puesto por escrito.

De esta manera, en cada una de las interacciones con los medios, los funcionarios tendrían elementos para colaborar con ellos y satisfacer sus demandas. Incluso ante una consulta por un tema reservado, la respuesta no sería ya un “no” cerrado (y posiblemente seguido por el final abrupto de la conversación, lo que sin dudas daría como resultado un reportero molesto y con las manos vacías y un funcionario sin muchas posibilidades futuras de recurrir a dicho periodista para difundir un comunicado) sino un contra-ofrecimiento de información complementaria o contextual.

Si esta propuesta de información suplementaria es acompañada con una razonable explicación sobre las causas por las que el tema del pedido original no puede ser difundido por el momento -si hay secreto de sumario, si puede afectar una negociación en curso, si se requiere de una autorización especial-, se atenuará el impacto negativo de no haber colaborado con el medio y, aún más, el contacto puede finalizar con ambas partes satisfechas.



Para lograr este tipo de relación con la prensa, abierta y colaborativa, es necesario avanzar en la definición de los temas de carácter público que pueden ponerse a disposición de los medios y que cubren la mayoría de los requerimientos periodísticos.

Como señala en su trabajo sobre Medios y Diplomacia Gustavo Martínez Pandiani², el mismo silencio que para la diplomacia tradicional era señal de discreción y prudencia hoy puede implicar, en el mejor de los casos, el desaprovechamiento de una oportunidad y, en ocasiones, una lisa y llana irresponsabilidad.

Pero para que un funcionario pueda desenvolverse correctamente ante la prensa debe contar con criterios objetivos para diferenciar lo público de lo reservado, y, sobre todo, tener apoyo institucional.

En este sentido, una medida que implicaría un avance notable en materia de relacionamiento con la prensa es la confección de un trabajo, organizado por temas, que reúna todos los segmentos públicos de la información que sí puede divulgarse, y que esté presentado en el estilo más adecuado para ser difundido entre los medios. Así, el diplomático tendría a disposición una suerte de libro de consultas con un importante acervo de conocimiento técnico, de alto interés para la prensa, que podría ser “contado”, sin contraindicaciones, a los comunicadores.

Esta consigna puede materializarse en un documento compuesto por archivos temáticos de fácil acceso que permita que el funcionario que es consultado, por ejemplo, sobre un aspecto técnico-comercial del MERCOSUR, sobre el Tratado Antártico o sobre la Ronda Doha, ubique la cuestión en el archivo correspondiente y tenga a disposición todos los aspectos públicos de la cuestión.

La definición precisa y acabada de los segmentos públicos de los temas desarrollados por los funcionarios y el apoyo institucional para dar a conocerlos a la prensa constituye pasos imprescindibles para acortar la brecha que separa dos actores cuyas interacciones, en el marco adecuado, deberían producir un mutuo beneficio.

La comunicación como práctica cotidiana

Resistirse a las nuevas formas de comunicación desarrolladas sobre la base del cambio tecnológico parece un esfuerzo infructuoso y poco sostenible. Los países que apuestan a detener el tiempo e intentan gestionar los medios de prensa como se lo hacía tres décadas atrás, se ven, gradualmente, sobrepasados por la realidad.

2 - Ver el trabajo de Gustavo Martínez Pandiani. Pandiani, G., “Diplomacia Pública y Medios de Comunicación. Del Estado-Nación a las Cadenas Mundiales de Noticias”, Libros del ISEN, Buenos Aires, 2006.



En una época en la que ejecutar la política exterior ya no se trata sólo de defender los intereses del Estado en términos de poder e influencia sino también de mejorar la calidad de vida de la sociedad y proteger los intereses de los ciudadanos, el correcto uso de las nuevas tecnologías debería permitir alcanzar e informar a los nuevos grupos de actores afectados por la política exterior. Las audiencias se han multiplicado para convertirse en un sistema de receptores complejo que va mucho más allá de los interlocutores tradicionales de las Cancillerías. Para cada sector, es necesario encontrar el mejor mensaje y el mejor canal.

Si bien los temas de la política exterior no son aún un asunto de interés prioritario en la sociedad civil, puede decirse que están ganando espacio gradualmente. Cuestiones como la plataforma continental argentina, el cambio climático, el MERCOSUR, los derechos humanos, las negociaciones económicas internacionales, entre tantas otras, son observadas con mayor atención que en el pasado por la opinión pública, la cual accede a la información por las fuentes más diversas, que no siempre ofrecen explicaciones acertadas y objetivas.

En este escenario, la diplomacia puede cumplir un importante papel en la medida en que tiene la capacidad para ofrecer a la opinión pública, a través de la prensa, un marco conceptual que les permita interpretar de manera adecuada el caudaloso flujo de información cotidiano. Si es un hecho que la sociedad observa y supervisa la gestión de la política exterior, parece clara la conveniencia de darle a conocer las razones y explicaciones del principal actor involucrado en la materia.

Como se dijo, el que no participa en la puja por atribuir sentido a los procesos políticos, pierde espacio y es reemplazado por otras fuentes de construcción de significados. Los temas van tener presencia en la opinión pública de cualquier forma, independientemente de la voluntad de un actor aislado. Por eso, siempre es mejor explicar los temas propios con voz autorizada que dejar que lo hagan los demás.

Pero para poder llegar a la audiencia, dar a conocer el trabajo que realizan los diplomáticos y, así, consolidar la imagen institucional, es necesario desarrollar un nuevo paradigma comunicacional que se plasme en una práctica laboral cotidiana.

Toda gestión de relevancia debería cerrar su ciclo en un producto comunicacional: una declaración, una conferencia de prensa, un comunicado. Ninguna tarea debería considerarse terminada mientras no sea presentada y explicada a la sociedad en los términos adecuados.

Porque, como se planteó en este artículo, existe en la diplomacia un enorme capital en lo relativo al conocimiento técnico y académico de los temas que no es del todo aprovechado mientras no se lo ponga a disposición de la sociedad en un formato accesible. Para ponerlo a su alcance, es necesario conocer, entender y utilizar con eficacia una poderosa herramienta para la acción diplomática: los medios de comunicación.



Conclusión

Las diplomacias deben desenvolverse en un ámbito, las relaciones internacionales, cuyas reglas se han modificado drásticamente. Las guerras, por ejemplo, son transmitidas en vivo por cadenas de televisión que, a través de su forma de presentar las imágenes y editorializar los informes, impactan de tal manera en la opinión pública -y, a través suyo, en la clase política- que pueden producir giros inesperados en el desarrollo de los hechos.

Hoy, al uso tradicional de la prensa en las relaciones exteriores, se suman un sinnúmero de sofisticaciones, tantas como las que permite el nuevo tablero de la comunicación en el siglo XXI: Internet. Los nuevos medios han ganado tanta importancia como fuente noticiosa que incluso dos *bloggers* fueron aceptados para participar en las ruedas de prensa de la Casa Blanca, y en algunos casos han logrado instalar temas en la agenda pública.

Es evidente que la migración tecnológica de los medios de comunicación no siempre ha sido acompañada por una adaptación de las estrategias de gestión de la información de los Estados. La flexibilidad y dinámica de las lógicas de la prensa privada parecen subrayar los déficit del sector público.

En este sentido, un importante desafío de las diplomacias es no perder espacio en este nuevo escenario de la política internacional y desarrollar la capacidad para aprovecharlo estratégicamente. La nueva batalla es frente a la opinión pública, y no es un enfrentamiento simple. Hay que ganarla día a día: el principal aliado son los medios de comunicación y el principal actor es el funcionario creativo, comprometido y profesional.



La Argentina y los Desafíos del Servicio Exterior

Hernán Santiváñez Vieyra (*)

“Se perciben grandes diferencias según los países. En la Argentina, apenas se llega, se advierte una alta tonalidad vital, algo semejante a lo que Ortega y Gasset llamó vitalidad ascendente. No sé si los argentinos se dan cuenta de esa cualidad suya, y si la estiman en lo que vale”.

Julián Marías

Las naciones están predeterminadas al éxito? La respuesta es no. Aunque la Argentina de la Organización Nacional, en pocas décadas alcanzó un fulgurante crecimiento, cuando la principal característica en el mundo de su época era la ausencia de desarrollo. ¿Cuál fue el secreto de ese “milagro argentino”? Sin duda, una inmovible confianza en el futuro. Los verbos construir, crear, crecer, y creer, quizás puedan sintetizar el espíritu que animaba a esa Argentina. Una disposición de alerta mental de sus clases dirigentes, vitalidad natural, visión estratégica, y genuinas dosis de patriotismo, permitieron dar “el salto hacia adelante” y emprender el camino hacia el crecimiento y la expansión.

La Argentina que se aproxima al Bicentenario se encuentra inserta en un mundo cambiante, pleno de incertidumbres y dinámica fluidez en las relaciones de poder. La vertiginosa velocidad de los procesos políticos, económicos y sociales, conduce a gobiernos y empresas a invertir cada vez más en equipos humanos que posean la capacidad y experiencia adecuada para operar y descifrar las pautas del cambio. Pero la historia también nos enseña una larga lista de naciones expulsadas de la senda del progreso, al cifrar una cómoda esperanza en su hora, sin prever escenarios y esfuerzos alternativos. Nuestro desafío es: ¿cómo dotar de un anclaje seguro a la Argentina en el mundo venidero? Si adoptamos una mirada histórica retrospectiva, quizás la principal tendencia que registre la vida política argentina desde Caseros en adelante, es el predominante papel que asumiera el Estado como impulsor y agente de cambio. La búsqueda por alcanzar “una nación para el desierto

(*) - El autor es Ministro del Servicio Exterior de la Nación. Miembro Consultor del CARI. Profesor de Relaciones Internacionales en la UCA, y realiza un Doctorado en Historia en la Universidad Di Tella. Licenciado en Ciencias Políticas por la UCA. Fue periodista en el diario La Nación.



argentino”¹. En ese contexto, las relaciones exteriores fueron y son un factor estratégico en la construcción argentina. En el pasado, la República logró edificar prosperidad en base a un análisis realista de sus propias capacidades y márgenes, encontrando respuestas y soluciones. La Argentina del siglo 21 debe proyectar su potencial, capacidades y valores, con miras a dotar al país nuevamente de recursos para el crecimiento y expandir su progreso.

La invención de la Argentina y su despliegue diplomático

Luego del traumático proceso independentista, el gran desafío que afrontaron las nacientes repúblicas americanas fue el de alcanzar una administración de gobierno razonable que garantizara un futuro. No todas lo lograron. Asegurar la gobernabilidad y el territorio era una preocupación mayúscula para las jóvenes naciones. Un manejo adecuado de las relaciones externas y una oportuna inserción internacional, revistió especial importancia para el despegue y afianzamiento de las principales naciones del Cono Sur.

La organización del servicio exterior argentino, fue una iniciativa clave para la consolidación del estado nacional. En América del Sur, las clases dirigentes argentina y brasileña fueron pioneras en la formación de cuerpos diplomáticos estables, conscientes de su proyección e importancia para el desarrollo de sus naciones. Pero la Argentina, a diferencia de sus principales vecinos, tuvo que remontar un escenario adverso que pudo marginarla a un rol secundario o terciario en la región. Mientras Argentina se debatía entre la existencia y la agonía, Brasil y Chile emergían como los únicos polos de estabilidad política y económica.

¿Qué sucedía en el Río de la Plata? La violencia interior y el deseo de secesión amenazaban el futuro argentino. Entre los estados latinoamericanos se abría un tirante juego de desconfianzas. Los territorios vacíos despertaban codicias regionales y ultramarinas. El mapa argentino distaba de estar asegurado. Los conflictos, altamente costosos para las exiguas arcas nacionales, eran una realidad próxima. Una constelación de notables depuso a tiempo sus enfrentamientos, por la más patriótica pasión de construir una nación. Las generaciones de 1837 y 1880 fueron artífices de extraordinarios cambios. De sus filas, surgiría un pensamiento internacionalista y las primeras manifestaciones visionarias de integración regional.² Un pilar en esa arquitectura nacional, fue el trazado de una eficaz política exterior. Dotar de racionalidad a las relaciones con los vecinos, y generar un equilibrio de poder regional, era fundamental para crear bases favorables para el progreso y el desarrollo social. La nueva dirigencia

1 - Tulio Halperin Donghi, “Una Nación para el Desierto Argentino”. Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005. El autor describe magistralmente los debates en torno a la constitución del estado argentino.

2 - Miguel Angel Cárcano, “El Estilo de Vida Argentino”. EUDEBA, Buenos Aires, 1969.



argentina necesitaba estabilidad. Ante la escasez de recursos, había que obtenerlos a través de una política externa orientada al crecimiento argentino.

Argentina ingresa tardíamente a competir en esa puja “darwiniana” por atraer capitales e inmigrantes. Sin embargo, en poco tiempo desarrolla una maquinaria diplomática de considerables dimensiones para su época, que operó como un auténtico motor de cambio nacional. En pocos años el servicio exterior logrará cifras record en afluencia de inmigrantes, exportaciones e inversiones, superando al resto de América Latina. Las sucesivas presidencias argentinas se vuelcan con celo a la construcción de esa estructura diplomática, pieza estratégica en la política nacional. En 1862 nuestro país tenía 102 oficinas consulares y diplomáticas. En 1900, el despliegue argentino alcanza a 352 representaciones en el exterior. La densidad de la proyección diplomática argentina fue mayor a la de cualquier otro país americano.

¿Cuál era el perfil de esa diplomacia? Alberdi recomienda “una diplomacia de acción, profesional, operativa, que trajera capitales y recursos para impulsar nuestro crecimiento. Una diplomacia que sea agente del progreso social y económico de los argentinos”. Sarmiento ejerce “una diplomacia atenta a todas las innovaciones que pueden ser de utilidad para nuestra nación”. El concepto de diplomacia que recomendaban Mitre, Pellegrini, y Roca, era el de “mayor profesionalidad para obtener mayores provechos y ventajas, para beneficiar a la República y sus ciudadanos”. Al contar la Argentina con una adecuada estructura diplomática, se produce una simple ecuación de aritmética internacional. A mayor presencia en el escenario internacional, mayor capacidad de influencia externa.³

En forma paralela al acomodamiento de sus instituciones republicanas, los gobiernos argentinos encontraron en el servicio exterior un enérgico instrumento que contribuyó sobremanera a revertir un pasado adverso. Ese despliegue diplomático se desarrolla en una agitada cotidianidad y precariedad de medios. Decidida la nación a su propio crecimiento, se perseguían objetivos prácticos: ¿dónde la Argentina puede obtener recursos para su desarrollo?...en los principales centros de poder político, económico y educativo de su época. Se orienta a su vez al Cono Sur, donde la Argentina espera ser gravitante, y trama una delicada filigrana de esferas de poder e influencia regional. La asociación de la economía argentina con las de sus vecinos, es impulsada a través de una red de transportes y telecomunicaciones. Por iniciativa argentina, surgirá en América del Sur la práctica de la diplomacia presidencial y la limitación regional de armamentos. Acompañando esa expansión diplomática, se genera en el país un núcleo de hombres de negocios que adquiere mayores conocimientos y experiencias en el mercado internacional. La

3 - Nota del autor titulada “La Construcción del Servicio Exterior”. En Archivos del Presente, Año 8, N°32, edición 2003-2004. Buenos Aires.



diplomacia estadounidense de esa época describe a los avances producidos entre 1860 y 1892, como “el casi mágico progreso argentino”.⁴

Esa actividad diplomática otorga un marco referencial donde se consolidarán tendencias y se definirán nuevas direcciones en las relaciones exteriores. Demuestra habilidad para contornear dificultades y arribar a la certeza de convivencias inexorables con sus principales vecinos, que conducirán hacia un esquema de influencias compartidas. El encuadre consensuado entre las dirigencias argentina, brasileña y chilena, dejará en el pasado el esquema que bregaba por las hegemonías regionales. Sus diplomacias generarían un incipiente proceso de construcción de confianza regional que ayudaría a la solución de conflictivas situaciones. La paz alcanzada con paciencia de orfebres, no estuvo exenta de inquietantes nubarrones. Pero a medida que esa afanosa paz arrojaba beneficios que incrementaban el auge argentino, comenzaban a diluirse las posibilidades de una confrontación. El servicio exterior del Centenario realizó un notable aporte a la construcción de la Argentina moderna. En un medio cargado de tensiones supo abrir nuevos caminos para el crecimiento, consolidar el espacio nacional, y afirmar una auténtica “*Pax Regionalis*” entre los principales actores del Cono Sur. La historia no está hecha de casualidades. Las naciones de América del Sur que invirtieron mayores recursos en lograr una adecuada organización diplomática y proyección internacional, fueron las que alcanzaron mayores niveles de desarrollo y prestigio.

En la alborada del Siglo 21

El siglo 20 argentino estuvo impregnado de esperanzas y decepciones, ciclos de crecimiento y bruscas caídas. El servicio exterior no estuvo exento de los avatares y las crisis que sufriera la vida política nacional. Si bien continuó el rol del estado argentino como agente de cambio y transformaciones, las relaciones exteriores fueron perdiendo gradual protagonismo en el diseño de las políticas nacionales. El signo de esa centuria argentina fue la restauración de libertades fundamentales, búsquedas de consenso, estabilidad, y reconstrucción de valores democráticos e institucionales.

El déficit institucional es parte de los riesgos recurrentes que afrontan la sociedad argentina y latinoamericana. En un mundo cada vez más competitivo, la carencia de cuerpos profesionales del estado es una notoria debilidad política y negociadora. La idea de equipos de administradores gubernamentales es tan antigua como la democracia ateniense. Platón proponía que el estado debía seleccionar hombres en base al mérito, que serían entrenados para gobernar, guiándose con los criterios de buen juicio, sabiduría y razón. “Esos hombres no abundan -decía Platón- pero se los puede

4 - Courtney Letts de Espil, “Noticias Confidenciales de Buenos Aires a USA, 1869-1892”. Ed. Jorge Alvarez, Buenos Aires, 1969. Estudio sobre los despachos diplomáticos de la legación norteamericana.



crear y alimentar a través del estudio”. La base sobre la que se levantaría el imperio español, fue la decisión de Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, al crear escuelas oficiales de cartógrafos, navegantes, recaudadores fiscales y administradores. El “*Plus Ultra*” español estuvo unido a la perseverancia de invertir en recursos humanos.⁵ ¿Por qué estos ejemplos del pasado? Una lectura simple del poder internacional, tiende a asociarlo con la acumulación de recursos militares y económicos. Pero se deja de lado que la construcción de poder, requiere habilidades de administración civil, gerencia, objetivos claros, cuadros humanos entrenados, y el uso a tiempo de conocimientos. No todas las potencias y liderazgos se asentaron en la proyección de grandes fuerzas. No importa que una nación sea grande, mediana, o pequeña; alcanzará en todos los casos cuotas de poder si es capaz de conducirse con destreza en los escenarios regionales y globales.

En la Argentina han existido dificultades, pero también emergen algunos hitos que jalonan el desarrollo de nuestras instituciones. La tendencia creciente hacia un profesionalismo diplomático, se consolidó con la creación del Instituto del Servicio Exterior de la Nación en 1963, por decisión del canciller Carlos Muñiz.⁶ Nuestros legisladores acentuaron esa impronta al sancionar la Ley 20957 del Servicio Exterior, en procura de dotar a nuestra nación de una política externa continua en el tiempo. En el mundo no son pocas las sociedades que experimentan orgullo por el profesionalismo de sus servicios de administradores estatales. Sus clases políticas, intelectuales y empresarias confían en la idoneidad de esos cuadros que se transforman en valiosa ayuda para quienes deciden. Pero en ocasiones subyace en ese entramado una sutil gama de percepciones no exenta de complejidades.

La serie satírica “*Yes, Minister*”, fue uno de los mayores éxitos de la televisión británica en las últimas décadas. A través de agudos y desopilantes diálogos, describe matices cotidianos de las relaciones laborales entre un ficticio ministro de “Asuntos Administrativos”, sus asesores políticos y los funcionarios del servicio público. El estereotipo de relaciones entre la política y la burocracia británica generada por la serie de la *BBC*, alcanzó niveles de culto en la opinión pública de varias naciones. Algunas situaciones son análogas a diversos servicios exteriores en el mundo.⁷

Las relaciones entre la política y sus brazos ejecutores no han sido siempre

5 - Daniel J. Boorstin, “The Discoverers”. Random House, New York, 1983.

6 - La nota editorial titulada “Carlos Muñiz, un argentino ejemplar” destaca las dos principales obras que legara a su país: la creación del ISEN y el CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales). La Nación, 26 de Noviembre de 2007.

7 - La BBC emitió 38 capítulos televisivos de la serie inicial entre 1980 y 1984, la cual fue continuada años después en “Yes, Prime Minister”. Escrita por Anthony Jay y Jonathan Lynn, la narración satírica aborda las variadas situaciones que debe afrontar su personaje principal, James “Jim” Hacker (en la ficción), en su ascendente carrera parlamentaria y política. Los guionistas contaron con amplia “inside-information” de prominentes políticos británicos.



fáciles, pero cuando mejor se desenvuelvan, mejores serán los logros y beneficios para los intereses de una nación. Barbara Tuchman considera que “ningún gobierno desea avanzar con los ojos vendados a través de pantanos, arrastrando a su país, y es probable que reexamine sus opciones al llegar a ese punto. Es por eso que empleamos al servicio exterior, para que aconseje a los decisores políticos sobre las condiciones actuales en las cuales se puede asentar un programa con bases realistas”. Entonces, la pregunta subyacente es: ¿porqué hay una creciente brecha entre quienes informan y quienes deciden?”.⁸ La diplomacia no sólo debe construir niveles de confianza entre las naciones. También debe hacerlo dentro del seno de su propio gobierno. El principal planteo de Tuchman es cómo evitar que los gobiernos emprendan políticas contrarias a sus intereses reales. En la decisión, sugiere no aferrarse a esquemas preconcebidos. Estima que “la pasión política es buena, pero es mejor si se trata de una pasión informada y actualizada”. En cuanto a los servicios exteriores -apunta Tuchman- es esencial mantener la integridad en la redacción de sus informes. Las nociones preconcebidas, deben ser contrastadas asiduamente con nuevas evidencias, a fin de evitar cristalizaciones conceptuales. La agilidad y flexibilidad mental para proyectar diversos escenarios, también proporcionará los elementos para un cambio de políticas.⁹

En la alborada del siglo 21 es posible vislumbrar en el horizonte internacional ciertas orientaciones que constituyen una guía para el campo de acción de los servicios exteriores. La fluidez de los acontecimientos políticos y económicos de un mundo globalizado, la extraordinaria diversificación y complejidad de los frentes externos, una dinámica multilateral que estimula inserciones asociativas, el surgimiento de numerosos actores no estatales, la creciente internacionalización de temáticas que desbordan ampliamente los foros nacionales, y una atenta opinión pública y especializada que sigue el desarrollo de los acontecimientos mundiales. En la agenda internacional surgen temas que involucran aspectos de seguridad, salud pública, alimentos, migraciones, energía, medio ambiente, que son potenciales fuentes de crisis. La multiplicación de facilidades en comunicación, transporte e interdependencias, ocasionan que los efectos de esas situaciones repercutan en los lugares más alejados. El mundo registra

8 - Barbara W. Tuchman, Conferencia “Why Policy-Makers Do Not Listen”, pronunciada ante la Asociación del Servicio Exterior de los Estados Unidos. Editada en “Practicing History”, Ballantine Books, New York, 1982.

9 - Barbara W. Tuchman (1912-1989) obtuvo en dos ocasiones el Premio Pulitzer por sus obras de historia diplomática y política. Nieta del embajador Henry Morgenthau -asesor del presidente Woodrow Wilson- e hija del conocido banquero y filántropo Maurice Wertheim, mantuvo una gran familiaridad con los círculos próximos a la toma de decisiones en los Estados Unidos. Entre sus principales libros figuran “Los Cañones de Agosto” y “El telegrama Zimmermann”, sobre la Primera Guerra; “La Torre del Orgullo”, describe la irrupción de los Estados Unidos en la política internacional y una Europa que se aproxima a la Gran Guerra; “La Marcha de los Insensatos”, acerca de tomas de decisiones desafortunadas; y “Un Espejo Distante”, donde analiza las guerras de religión durante el siglo 13 europeo. En memoria de su padre, legó al Fogg Art Museum de la Universidad de Harvard la espléndida colección familiar de pintura impresionista y post-impresionista.



datos relevantes y contrastantes. Una paradoja de nuestros tiempos son las altas expectativas sociales por calidad de vida, que coexisten con altos índices de marginalidad. Este marco global lleva a concluir sobre la necesidad de fortalecer la capacidad institucional y de gestión de las cancillerías latinoamericanas.

En su conjunto, América Latina asiste a un nuevo paradigma productivo y tecnológico, expande su comercio y recibe flujos de inversión directa, pero esas asignaciones y transformaciones no alcanzan a todos los países por igual. La democracia y sus instituciones imperan en todas sus naciones, con una sola excepción, pero existen diferencias cualitativas. Los países de la región se capacitan para mejorar su inserción internacional en la economía del nuevo milenio. La multiplicación de escenarios incrementa las posibilidades políticas y económicas en la arena internacional. Ese panorama también puede atenuar las asimetrías y vulnerabilidades externas, pero requiere un manejo apropiado y eficaz. Existe en el mundo actual un renovado y creciente interés por América Latina y su futuro. Pero esa atención también se dirige hacia otras regiones que despiertan expectativas. Los servicios exteriores latinoamericanos deben estar atentos a esos cambios y necesidades, como nexos entre nuestra región y el desarrollo.

En este contexto cabe preguntarnos cómo se percibe hoy al servicio exterior argentino. El conocido historiador Paul Kennedy participó —a su pedido— de una reunión en el Palacio San Martín en 2007. Luego escribiría en el *International Herald Tribune*: “me impresionó enormemente la conversación que mantuve con una docena o más de diplomáticos *senior*, casi todos antiguos o futuros embajadores argentinos, todos de extraordinario talento”.¹⁰ Sus observaciones, laudatorias, se enmarcan en las impresiones de un viajero fugaz. La Unión Europea al promediar el fin del milenio, elaboró un pormenorizado informe sobre las capacidades diplomáticas de las naciones latinoamericanas. ¿Cuál es la imagen que sale reflejada en ese espejo?. En forma analítica pone de relieve que “salvo notables excepciones, la mayoría de los países de América Latina carecen de un buen desarrollo profesional de servicios exteriores”.¹¹ Destaca que Brasil concentra el mayor nivel de profesionalismo diplomático en la región, seguido por Argentina, Chile y México, que poseen servicios altamente profesionales que coexisten adecuadamente con cargos políticos en determinados niveles de conducción.

El estudio ahonda la situación diplomática latinoamericana y arriba a algunas

10 - Paul Kennedy, *International Herald Tribune*, nota titulada “Embassies for Sale”, 15 de mayo 2007. Reproducido por *El País de España*, 24 de mayo 2007. Paul Kennedy es autor de “Auge y Caída de las Grandes Potencias” y hoy preside el Instituto de Seguridad Internacional de la Universidad de Yale.

11 - IRELA (Unión Europea-Parlamento Europeo: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), “Latin American Foreign Policies towards Europe”, Madrid, 1997. Para la investigación se efectuaron cerca de 150 entrevistas personales a formadores de opinión, dirigentes políticos, empresarios y altos cargos diplomáticos de ambos continentes. El trabajo central fue coordinado por Wolf Grabendorff y Manfred Mols.



conclusiones de interés. En las cancillerías de la región que pueden actuar competentemente, los resultados dependerán de la sumatoria de cualidades del liderazgo individual de cada ministro, nivel de profesionalización de su institución, y la habilidad de sus cuadros para la ejecución efectiva de políticas. En los países con bajo desarrollo de sus servicios exteriores, la diplomacia presidencial es un paliativo esencial. El informe de la Unión Europea agrega que los “staffs” diplomáticos de Argentina, Brasil, Chile y México se encuentran entre los más capacitados de América Latina. Sus embajadas distribuidas en el continente europeo, son las que poseen mejores redes de accesos y contactos, alcanzando mejores desempeños para arribar a acuerdos ventajosos y solucionar temas altamente complejos.

El documento del IRELA apunta también algunas debilidades negociadoras de los países de la región en forma genérica, entre ellas: tendencias a no unificar la visión política con la económica; falta adecuada de coordinación en el proceso interno entre diversas áreas gubernamentales; casos de diplomacias paralelas; competencias interministeriales; y el otorgamiento frecuente de embajadas como recompensa política, las que no siempre caen en manos experimentadas. El mismo estudio asigna importancia y analiza los diferentes niveles de coordinación existentes entre las cancillerías latinoamericanas y sus propias embajadas; el establecimiento de objetivos claros y concretos; la perseverancia en lograrlos y la continuidad en sus metas. Menciona que las diplomacias latinoamericanas que más suelen interactuar en ejercicios con “think tanks” locales, regionales o europeos, son las de Brasil, Chile, México y Argentina (en ese orden). La falta de conocimientos específicos mutuos entre los diversos actores es un obstáculo. Pocas entidades de América Latina estudian en forma continua el comportamiento de los principales actores globales y regionales. Ese conocimiento se encuentra restringido a un limitado grupo de especialistas con experiencia en la política nacional, diplomática, o académica. Es clave ampliar el flujo de esas temáticas y expandir sus círculos.

El proceso de identificar intereses y lineamientos principales a través de mecanismos de diálogo con diversos sectores relevantes es esencial. La interacción entre gobiernos, organismos especializados, circuitos intelectuales, empresas y grupos productores, cada vez es mayor. Ayudan a reconocer y priorizar sectores que permitan superar los vaivenes del mercado global. A su vez, la coordinación de la diplomacia parlamentaria y la complementariedad de foros temáticos son instrumentos de gran valor. Ante la extraordinaria explosión de diversidades temáticas y escenarios externos simultáneos, surge la necesidad de contar con ámbitos de reflexión, evaluación y análisis en la cancillería, que orienten a establecer prioridades articuladas con visión arquitectónica.

Quienes analizan y deciden deberán abrirse paso con rapidez en la creciente maraña informativa, y privilegiar las fuentes humanas que permitan arrojar luz para arribar a diagnósticos precisos y actuar en consecuencia. Pero el ser humano, a diferencia de las leyes científicas y de la naturaleza, depende de variables inescrutables. Las



relaciones personales seguirán siendo el factor clave, generador de confianza. Gorbachov, Kohl, y Bush coincidieron en destacar que el hecho determinante que permitió impulsar los cambios europeos de 1989 preservando la paz mundial, fueron las estrechas relaciones de confianza mutua que se entablaron entre esos tres líderes y sus servicios diplomáticos.¹² La construcción de confianza es un bien público, un capital a preservar, que otorga previsibilidad. Conocer la percepción de la otra parte, ayuda a destrabar no pocos nudos. Como en el mito de la caverna platónica, la nitidez en el conocimiento y en la información, arroja una claridad que disipa penumbras.

La Argentina necesita una nueva “revolución sarmientina” que otorgue valor a la capacitación de recursos humanos, incorpore tecnología, y genere confianza ante inversores y mercados. La rapidez del cambio otorga nuevas posibilidades de incrementar el progreso. En un mundo inmerso en la sociedad del conocimiento, hay que apostar por incorporar estudios y contenidos de punta para incrementar nuestros desarrollos, a riesgo de que Argentina quede relegada. En el área científica y tecnológica, si bien existen bolsones de excelencia, nuestro país sigue siendo un país esencialmente consumidor y productor menor de conocimientos. César Milstein estimaba que “no hay futuro para un país que no da importancia a la investigación básica”. Es interesante observar los programas que actualmente estimulan los gobiernos de India, China, Brasil y México, enviando a sus futuras clases dirigentes a centros de estudios de Estados Unidos y la Unión Europea. Esos núcleos profesionales, de regreso en sus países, serán formadores de equipos. Nuestra política exterior puede ayudar sobremedida a incorporar programas de cooperación en temas educativos, científicos, tecnológicos, e institucionales, que enriquecerían el panorama de las relaciones bilaterales y regionales con una visión más amplia.

Un servicio exterior, además de poseer lineamientos y dinámicas que inspiren sus acciones, necesita estar dotado de recursos prácticos para su instrumentación, a fin de evitar enredarse en una virtual inoperancia.¹³ La Política Exterior no es un gasto, es una inversión. Pocas áreas del estado nacional, con tan poco presupuesto, han contribuido tanto a la construcción argentina. En el escenario internacional la “puja darwiniana” continúa y se acrecienta, con acrecentadas agendas que requieren elaboradas y complejas negociaciones específicas. La Argentina actual emerge de traumáticas experiencias y se encuentra en camino de su recuperación. La realidad también muestra que amplias regiones argentinas padecen acuciantes necesidades sociales, a las que se puede ayudar a paliar a través de mecanismos de cooperación

12 - Sobre este aspecto, Miguel Angel Cárcano señala: “El éxito en la diplomacia es el resultado de un conjunto de factores que no se improvisan. Se requiere una gran experiencia en el gobierno y en el trato con los hombres, conocimiento de la historia y una comprensión rápida de las cuestiones que surgen en el diálogo, sincero patriotismo y abnegación para defender los intereses permanentes del país de los intereses circunstanciales”. Obra citada.

13 - Informe Unión Europea-IRELA, citado en forma previa.



internacional. Es el momento de consolidar un futuro de estabilidad y de expandir espacios con metas ambiciosas.

Los 200 años de vida argentina, constituyen una brillante oportunidad para conjugar reflexión con acción. En el nacimiento de la nación argentina, no éramos nada, sólo nos animaba una gran determinación¹⁴. Sin embargo, en momentos de adversidad, la Argentina del pasado supo encontrar en el servicio exterior un aliado clave para motorizar su crecimiento y adquirir notable visibilidad en el concierto de naciones. La Argentina del Bicentenario dispone de capacidades, valores, ventajas cualitativas, y un servicio exterior en condiciones de dotar al país de nuevos recursos para el progreso y el engrandecimiento nacional. Hoy, al igual que ayer, es posible construir prosperidad en base a procesos guiados, en base a un análisis realista de las propias capacidades, limitaciones, y objetivos de miras altas. Requiere formulación de metas, esfuerzos coordinados y continuos. Un riesgo es que se instale en los sectores dirigentes de América Latina una falsa percepción de confianza por el futuro, cuando aún resta mucho trabajo por delante para asegurarlo. Daniel Barenboim, antes de interpretar con la orquesta de Berlín los acordes de nuestra canción nacional en el Luna Park -en su reciente paso por Buenos Aires- dirigiéndose al público dijo: “en nuestro himno se habla de los laureles que conquistamos...*sean eternos los laureles que supimos conseguir*. Los laureles no son eternos, hay que reinventarlos todos los días”.¹⁵

14 - Eduardo Mallea, “La Vida Blanca”. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1983.

15 - Daniel Barenboim. Concierto en el Luna Park dirigiendo la orquesta estatal de Berlín, en ocasión del Centenario del Teatro Colón (domingo 1 de junio de 2008). Clarín, 2 de junio de 2008.



Diplomacia pública: una propuesta para el Bicentenario

Estanislao A. Zawels (*)

Introducción

El presente artículo se refiere a la diplomacia pública, un concepto de la diplomacia moderna, practicado de manera organizada por varias cancillerías y que, en el caso de la Cancillería argentina también se traduce en acciones, aunque menos organizadas, de promoción de la imagen de nuestro país en el exterior.

Nadie duda hoy, que la diplomacia está mudando de naturaleza para adaptarse a un mundo signado por un intercambio de bienes e información entre las naciones, como en ningún otro momento de la historia humana. Ello, combinado a una revolución tecnológica en las comunicaciones nos introduce en el universo que Manuel Castells bautizara como “sociedad informacional”¹. Las características de esta sociedad son, justamente, lo que llevaron al desarrollo del concepto de diplomacia pública.

La diplomacia pública puede definirse como la manera en que un país promueve sus objetivos de política con los ciudadanos de otros países. Dicho de otro modo aquellas actividades que no hacen a la interacción entre gobiernos.

En este ensayo se considerará, sintéticamente, el significado del concepto de diplomacia pública en las políticas exteriores del Reino Unido, Estados Unidos y Canadá; las acciones de diplomacia pública que lleva a cabo la Cancillería argentina; los instrumentos con que cuenta el Estado Nacional y cuya mas eficiente utilización podrían contribuir a una política moderna de diplomacia pública y; finalmente, se esbozarán algunos lineamientos para una propuesta.

(*) - El autor es Ministro del Servicio Exterior de la Nación, prestó servicios en la Misión Argentina ante la ONU y en la Embajada Argentina ante el Reino Unido. Ha publicado diversos artículos, incluyendo el libro “Hacia un Sistema de Seguridad Colectiva del Siglo XXI”. Es miembro Consejero del CARI y profesor adjunto en la UCA. El presente artículo se basa en un documento de trabajo preparado por el autor en la Coordinación General de Temas Bilaterales.

1 - Castells, Manuel. La era de la información. Vol I, La Sociedad Red. Siglo XXI editores. 2002.



Antecedentes

Se ha seleccionado, para ilustrar la temática, las experiencias de tres países que implementan programas específicos de diplomacia pública, pero que no son los únicos, ya que también resultan de interés las experiencias de Alemania y España² en su búsqueda de construir una marca país.

I. Reino Unido

La mejor definición de Diplomacia Pública británica se puede deducir de los conceptos dados por Lord Triesman, el Foreign & Commonwealth Office (F.C.O.) Minister, el pasado 22 de abril de 2008 en una conferencia en el London School of Economics³ sobre el tema de la diplomacia pública.

“En el pasado para servir los intereses del país había que convencer a un puñado de personas. Hoy es necesario convencer a millones.”

“Antes, la lógica de la diplomacia pública consideraba que si un extranjero tenía una imagen cálida de Gran Bretaña, era más probable que sentiría lo mismo de su papel en el mundo. Esa imagen podía traducirse en los buses de dos pisos rojos; los buzones rojos, los taxis negros, el whisky, los “cream tea”, Shakespeare, etc. Hoy se busca proyectar una imagen mas moderna de una sociedad llena de talentos, dinámica e innovativa.”

“La diplomacia pública, como la clásica, necesita de alianzas y cooperación. Esas alianzas no son solo con los gobiernos sino con grupos de presión, organizaciones de caridad, empresas, organizaciones de derechos humanos, comunidades y grupos religiosos, los medios y muchos más que comparten los mismos objetivos.”

El F.C.O. define, en su página red⁴, los siguientes instrumentos para llevar a cabo sus acciones de diplomacia pública:

- BBC World Service, su tradicional servicio de onda corta y su canal de noticias internacionales que se edita en distintos lugares del mundo.
- British Council, difunde la cultura británica en el resto del mundo a través de sus redes de oficinas o institutos y por los programas de becas en prestigiosas universidades del Reino Unido.

2 - Noya, Javier, La imagen exterior como política de Estado, Real Instituto Elcano, 3/10/2002. www.realinstitutoelcano.org/analisis/82.asp

3 - <http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/events/2007/20070328t1042z001.htm>

4 - www.fco.gov.uk



- British Satellite News, servicio público de televisión y noticias, con cobertura mundial y temática desde una perspectiva británica.
- Wilton Park, mansión del F.C.O. en las afueras de Londres donde se llevan a cabo seminarios y simposios internacionales de dos y tres días.
- Publicaciones, programas de TV y documentales para ser desplegados en el exterior. No solo de la BBC sino también ITV y Sky TV.
- Cooperando con otros socios en el Gobierno para promover sus prioridades a través de eventos internacionales de relevancia (Juegos Olímpicos de 2012).

II. Estados Unidos

En los Estados Unidos el concepto de diplomacia pública está también fuertemente arraigado, aunque el mismo evolucionó de manera relevante después del atentado terrorista del 11 de septiembre. Una de las más importantes áreas del Departamento de Estado (D.O.S.) es la Subsecretaría para Diplomacia Pública y Cuestiones Públicas⁵.

En una reciente exposición ante la International Public Relations Association, en Londres, la “Under Secretary for Public Diplomacy and Public Affairs”, Karen Hughes, definió los tres imperativos estratégicos de la diplomacia pública:

- Ofrecer a los pueblos del mundo una visión esperanzadora y basada en las tradiciones profundas y la creencia en la libertad, justicia, oportunidades, dignidad e igualdad.
- Aislar y marginalizar los extremismos violentos y socavar sus esfuerzos de utilizar la religión en contra de los EEUU.
- Promover y cuidar los intereses y valores comunes con los pueblos de diferentes países, culturas y cultos.

Para llevar a cabo lo anterior, dan prioridad a tres grandes áreas: comunicación; programas de intercambio y; la llamada “diplomacia de hechos” (por ejemplo las acciones de tipo humanitarias).

Las siguientes consideraciones de la Subsecretaria Hugues ilustran lo anterior:

“En gran parte del mundo la audiencia masiva recibe hoy las noticias por la TV. Fue un error que nuestros funcionarios no aparecieran en Al Jazeera por estar en contra de su difusión de videos terroristas.”

“En el pasado los Embajadores debían pedir autorización para hablar ante la prensa. Les he instruido que ya no y que tienen que ser la voz de los Estados Unidos

5 - www.state.gov



en la televisión y en los medios. Eso tiene mas sentido aún si se piensa que tenemos 200 embajadores y solo un Secretario de Estado.”

“Reconociendo la creciente regionalización de los medios hemos creado tres centros informativos en Londres, Bruselas y Dubai. Gracias a ello nuestra presencia se ha incrementado significativamente en Europa y Oriente Medio y el 82% de las notas en el mundo árabe son en idioma árabe.”

“Hemos creado un tecnológicamente avanzado centro de radio difusión que constantemente hace un seguimiento de los medios internacionales y prepara, para nuestros jefes militares y embajadores, informes matinales sobre los temas rectores y la manera en que se reacciona ante las acciones norteamericanas.”

“Estamos buscando mejorar nuestra capacidad tecnológica. Nuestros sitios red se difunden en seis idiomas y estamos agregando el farsi y urdu. También tenemos un equipo digital compuesto por funcionarios de los departamentos de Estado y Defensa que se involucra en los blogs y chat room. He pedido a mis equipos que lleguen a los jóvenes o generación I Pod, a través de nuevas tecnologías como los Pod casting y uso de You Tube. Hemos apoyado muestras de fotos y brindado cámaras a los estudiantes de intercambio. Hemos contratado equipos de filmación. Estamos tratando de pensar visualmente.”

“Estamos siendo mas agresivos para contrarrestar la propaganda extremista. Hemos lanzando un Centro de Comunicación Contra Terrorista manejado por expertos en cultura para desarrollar mensajes para desafiar las ideologías terroristas.”

III. Canadá

Hasta ahora hemos recorrido la visión sobre la diplomacia pública de países que fueron o son potencias mundiales. Veamos el caso de Canadá, mas cercano al nivel o posibilidades de la Argentina.

Para Canadá el concepto estratégico de desarrollar la diplomacia pública es: “Un mayor reconocimiento y respeto de Canadá como participante activo en los asuntos mundiales, la necesidad de promover la identidad y valores de Canadá en el exterior y contribuir al desarrollo de un ambiente internacional favorable a los intereses políticos y económicos de Canadá”.

A diferencia del F.C.O. y D.O.S., el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional también incluye en su diplomacia pública su interrelación a nivel federal - provincias, divisiones territoriales y otros departamentos del gobierno federal - sobre los temas internacionales de interés mutuo.



Igual que en los demás casos se considera de interés destacar la percepción de actores, en este caso académicos, sobre la diplomacia pública canadiense y que surgen de dos “Discusión Papers in Diplomacy”⁶:

“Los ministerios de relaciones exteriores para actuar deben ahora desarrollar programas y armar complejas coaliciones que involucren a un amplio público, en vez de solo dirigirse a gobiernos y organismos internacionales”.

“Como nunca antes los ciudadanos son motivados por las omnipresentes comunicaciones, hipertextos y fácil viajes de ideas, imágenes y valores.”

“La proyección de la cultura y valores canadienses se ha convertido en la quincuagésima y tradicional expresión de la diplomacia pública y, desde 1995, constituye el tercer pilar de la política exterior canadiense.”

“Para poder promover exitosamente una comprensión de nuestra sociedad y políticas, debe primero entenderse la cultura, historia y psicología del pueblo con quién queremos comunicarnos.”

“Las actividades de diplomacia pública deben formularse en apoyo de los objetivos particulares de la política exterior. Por ejemplo, los programas de visitantes extranjeros pueden diseñarse para traer funcionarios o periodistas de elite en adelanto de importantes conferencias o anuncios; del mismo modo programas internacionales de educación y cultura no necesariamente están ligados a objetivos de corto plazo pero si ayudan a desarrollar una imagen en tres dimensiones del país que lleve a una más completa y balanceada percepción de la economía, política y desarrollo social.”

“Con los medios expansivos y a veces “intrusivos”, lo que los gobiernos dicen o hacen repercute con rapidez en el debate público local. En consecuencia, los diplomáticos deben cada vez más convertirse en buenos comunicadores en casa y no solo cuando están destinados en el exterior. Al cerrarse la frontera entre política doméstica y extranjera, conjuntamente con una sociedad civil más activa, los asuntos públicos obligan a una diplomacia contemporánea centrada en los asuntos domésticos y en la diplomacia pública ante audiencias extranjeras.”

“Entre los instrumentos de la diplomacia pública se encuentran los programas educativos y becas de postgrado; la radio transmisión internacional; la confección de

6 - Potter, Evans, H. Canada and the new public diplomacy, Netherland Institute of International Relations, Clingendael, University of Leicester.

Bátora, Joseph, Public Diplomacy in small and medium-sized States : Norway and Canada. Netherland Institute of International Relations, Clingendael, University of Warwick, 2005.



programas de televisión; su participación en TV5 y la presencia en Internet, a través de eDiscusión. También cuentan con un programa de Diplomacia Pública diseñado a presentar los logros y el papel internacional de Canadá al público local, en particular los jóvenes.”

IV. La diplomacia pública desde la perspectiva de Argentina

Argentina realiza acciones de diplomacia pública en el marco de su política general de promoción de la imagen de la República en el exterior. No obstante ello, se puede argumentar que no se encara el concepto de la manera que se ha visto en los ejemplos mencionados, o sea como una política específica y coordinada. Veamos, algunos ejemplos, de las acciones de diplomacia pública que se realizan:

- La Argentina desarrolla una activa difusión o promoción de su imagen en el mundo. Ello lo hace a través de las 136 representaciones de la Cancillería en el exterior que interactúan con las fuerzas vivas de los países donde se encuentran y promueven la imagen de Argentina, de su cultura, productos y turismo.

En lo comercial, la Cancillería promueve la participación de empresas argentinas en ferias internacionales, a través de misiones comerciales y a través de la Fundación ExportAr. Cuenta asimismo de un moderno portal en la red de Internet denominado *www.argentinetradenet.gov.ar*

- A través de su área de cooperación la Cancillería lleva a cabo programas de cooperación Sur-Sur y triangulares S-N-S, principalmente en América Latina.

Promueve la cultura Argentina a través de varios instrumentos, como: becas en sus universidades; giras de artistas y exposiciones; participación en ferias y; participación en programas de televisión o radiofónicos y en medios académicos a través de conferencias y exposiciones.

- La Dirección de Prensa de la Cancillería produce informes diarios para las Embajadas y emite los comunicados de prensa de la Cancillería, que a su vez son colgados en la página red de la Cancillería.

La Cancillería interactúa con las demás reparticiones del Gobierno, las Provincias, las ONG y el sector privado. Para ello cuenta con varias áreas especializadas en relaciones institucionales, cooperación internacional, asuntos culturales y comercio internacional.

- La Cancillería y sus representaciones, cuentan con páginas red que difunde la imagen de nuestro país y brindan información.

- Marca País: hace tres años, coordinado por las secretarías de Turismo y la de Medios y con colaboración de la Cancillería, se trabajó intensamente sobre el concepto de “Marca País”. La idea se plasmó en un sitio red llamado *www.argentina.ar* y se creó asimismo un logotipo.

- A través de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Argentina participa activamente en operaciones de mantenimiento de la paz en cuyos países de despliegue difunden la imagen y valores del país. También por medio de los viajes de la Fragata Libertad que realiza anualmente.

Existen, además, otros instrumentos que podrían ser utilizados de una manera conducente al concepto de diplomacia pública. Entre ellos:



- Radiodifusión Argentina en el Exterior (RAE), que emite en onda corta desde los años 50. En la actualidad emite en idioma japonés, inglés, italiano, francés, portugués, además de castellano. Sus emisiones están dirigidas al Lejano Oriente, América, Europa y África. También transmite información por Internet en la forma de Podcast.
- Argentina es un país líder en el desarrollo de software y la confección de dominios de Internet en idioma español. La Cancillería es la autoridad de dominios en Argentina. Por otro lado, la Cancillería cuenta con una eficiente unidad de informática que supo ponerla en la vanguardia del uso electrónico en la década del 80 y hoy continúa con esa tradición habiendo elaborado sistemas modernos de gestión de información como Infogés y más recientemente Infoárea.
- Existe una gran capacidad para recibir estudiantes extranjeros en las universidades públicas y privadas, en los institutos de idiomas y en los institutos técnicos. Dicha capacidad está siendo cada vez más utilizada pero tiene un amplio margen de crecimiento.
- En el campo comercial, desde hace algún tiempo, se están realizando campañas de promoción sectoriales en algunos casos por agencias del Estado y en otra por asociaciones de productores. Por ejemplo, las campañas de la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Wines of Argentina⁷ y, el Instituto de Promoción de la Carne Bovina Argentina.

Lo anterior muestra la existencia de una amplia panoplia de instrumentos que permitirían llevar a cabo una diplomacia pública de una manera organizada y eficiente en respuesta a los requerimientos de la política exterior.

V. Elementos para una propuesta

La pregunta que nos podemos hacer es si creemos necesario introducir el concepto de diplomacia pública en la Cancillería y, si ello fuera afirmativo, si fuese necesario coordinar dicha actividad de una manera organizada, eventualmente a través de un área especializada o coordinadora.

Sobre la base de las experiencias descriptas pareciera que la materia tiene una especificidad propia y una relevancia considerable en la labor que compete a una cancillería moderna. Por ello supondremos la conveniencia de establecer un área especializada. Veamos, entonces, algunos de los elementos que debería contemplar una política de diplomacia pública:

7 - Estas acciones al no estar siempre coordinadas pueden tener costos de oportunidad que se podrían evitar. Por ejemplo, en la London Wine & Spirit Fair, en los últimos tres años la presencia argentina se dividió en tres pabellones distintos, el ya tradicional de Wines of Argentina, el del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el del Eurocentro Mendoza. Lo mismo ocurre en otros ámbitos donde compiten en una misma feria pabellones de la Fundación ExportAr, el Ministerio de Agricultura y el CFI.



a) En primer lugar, se podría proponer una definición de diplomacia pública para la Cancillería argentina que podría expresarse como, **las acciones coordinadas para difundir la imagen positiva del país y para crear un ambiente propicio a favorecer sus intereses políticos y económicos.**

b) Los objetivos de la diplomacia pública deberían ser formulados a partir de una reflexión interdisciplinaria coordinada o dicho de otro modo surgir como resultado de una acción de planeamiento estratégico.

c) Los contenidos de los mensajes debieran incluir una parte general o macro y luego otra específica a las necesidades de los países que sean objeto de dichas acciones y/o de sectores específicos de dichas sociedades.

d) Algunos de los posibles instrumentos para llevar a cabo una diplomacia pública en Argentina podrían ser:

- Una más activa y coordinada participación de nuestros representantes en el exterior en los programas de TV, escribiendo en los diarios, revistas y blogs, exponiendo en los medios académicos y privados, etc.⁸

- Reforzar, en recursos humanos y financieros, el área de cooperación de la Cancillería para expandir su acción en nuestra región y en otras regiones, como en el África Subsahariana.

- Hacer uso de RAE, a través de sus emisiones en onda corta. Para ello, la Cancillería podría coordinar con Radio Nacional el diseño de una programación, incluyendo contenidos de cooperación técnica, acorde al objetivo buscado. Redefinir o ampliar los idiomas en que se transmite. Eventualmente reorientar las antenas para alcanzar áreas no cubiertas (África Subsahariana).

- Internet, revisar el contenido de los sitios propios de la Cancillería, traducirlos a otros idiomas y permitir la interacción; también participar en los “blogs” y “chat rooms” que sean de interés y susceptibles de influir; subir contenidos en los podcasts; promover la cultura audio visual; etc.

- Un programa activo de becas universitarias y técnicas. Para ello se requiere involucrar las universidades, públicas y privadas y los institutos técnicos, como el INTA o INTI. Los estudiantes extranjeros becados deberían gozar de condiciones que faciliten su estadía.

- Un programa sistemático de invitaciones a formadores de opinión (políticos, periodistas, académicos, etc.).

Alentar y apoyar la confección y difusión de programas de TV argentinos y de calidad, no solo documentales también telenovelas o series que muestren distintos aspectos de la idiosincrasia argentina.

- Una mayor interrelación con nuestra propia sociedad para definir los contenidos y los cursos de acción a seguir. Programas de visitas a las provincias y municipios relevantes; participación en programas de TV, organización de seminarios para tomadores de decisión y formadores de opinión, etc. Ello, además, contribuiría a una mayor transparencia de nuestra política exterior.

- Un programa de promoción de productos argentinos unificado y, en consecuencia,

8 - Martínez Pandiani, Gustavo. Diplomacia Pública y Medios de Comunicación, ISEN, 2006.



con mayores recursos financieros, que permita un mayor apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) para salir al exterior y una mayor presencia en un mayor número de mercados.

Los instrumentos o acciones precedentes no pretenden ser exhaustivos. Muchas de las acciones requieren seguir con prácticas actuales, otras incorporar instrumentos existentes pero que funcionan autónomamente a la Cancillería y otras utilizar nuevos instrumentos adaptados a los usos y costumbres modernos.

VI. Consideración final

Una reflexión sobre la diplomacia pública obliga a mirar las características del mundo en que vivimos y la necesidad de actuar sobre el gran público o las fuerzas vivas de los países con quienes queremos interactuar, a fin de maximizar los objetivos de política exterior. Paralelamente obliga a considerar el advenimiento de “la sociedad informacional”⁹ y de un nuevo lenguaje, audio visual, que requiere ser incorporado plenamente a la panoplia de instrumentos con que cuenta la Cancillería. Introducir e implementar organizadamente este concepto en la política exterior argentina podría constituir un desafío para el Bicentenario de la República.

9 - Molina Rabadán, David e Iglesias Onofrio, Marcela, Noopolitik, Diplomacia Pública y Soft Power en la Sociedad de Información. Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2006. www.caei.com.ar



Dilemas del MERCOSUR y perspectivas para una asociación con Rusia

Rafael Alberto Patrignani (*)

La búsqueda de mayor escala para un aumento correlativo en el poder negociador en los mercados globales, sea en términos de población, territorio, Producto Bruto Interno (PBI), recursos naturales, desarrollo industrial o recursos humanos es en general el principal motivo que llevó a los cuatro fundadores del MERCOSUR, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, a lanzarse en los caminos de la integración. Al no ser un esquema integrador proteccionista de desarrollo hacia adentro se intenta que responda a las características de regionalismo abierto, de modo tal de crear las condiciones para un aumento en los flujos comerciales, financieros y de capitales productivos. Ello adicionalmente al objetivo de presentarse como un bloque con una voz única ante la realidad internacional en la que se negocian esquemas de integración con otros bloques o países, liberalización comercial y financiera en la OMC y negociación con países y bloques para liquidar esquemas proteccionistas que nos perjudican. El MERCOSUR es la opción elegida por sus países miembros para transformar sus economías proteccionistas y basadas en el agotado modelo sustitutivo de importaciones de los '70 y '80 en economías integradas según su potencial y aspiraciones de desarrollo.

Como indicativo del éxito que tuvo este bloque en comparación con otros proyectos de integración en la región figura el hecho de que se han unido al MERCOSUR, en la categoría de miembros asociados, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se encuentra en negociación el ingreso de México y Venezuela fue aceptado como miembro pleno en diciembre pasado, habiendo con ello iniciado el proceso de adecuación a la normativa del MERCOSUR. De este modo, en la actualidad este bloque abarca a los 4 miembros plenos, más Venezuela en estado de transición hacia tal membresía, los 5 restantes países de América del Sur como países asociados y México

(*) - El autor es Secretario y Cónsul de Primera Clase. Cumple funciones en la Dirección de Asia y Oceanía. Se desempeñó en la Embajada Argentina en Rusia entre febrero de 2001 y julio de 2007, cumpliendo funciones en la Sección Económico-Comercial. Doctor en Ciencias Políticas (Academia Diplomática de la Federación de Rusia). Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba).



negociando su asociación. En términos de recursos ello implica que el MERCOSUR cuenta con una superficie de 17,3 millones de Km², 270 millones de habitantes y riquezas en recursos naturales que lo hacen un verdadero reservorio para la humanidad, realidad especialmente evidente en el Cono Sur.

En el caso particular de Argentina, más allá de algunas negociaciones que pueden o han sido encarados por afuera del esquema de integración –p.e: ingreso a la OMC o de un modo sui generis, las negociaciones para abatir barreras a los bienes agrícolas en países desarrollados o la negociación de la deuda externa-, el MERCOSUR se plantea como el medio más adecuado para lograr un relacionamiento comercial ventajoso con países o bloques industrializados y con gran poder negociador. El MERCOSUR como foro político también ha servido para consensuar posiciones en torno a algunos temas de la agenda internacional. En lo que hace al tipo de integración económica que Argentina busca lograr a través del MERCOSUR, se observa que no se conforma con negociar y lograr una participación como país agro-exportador, sino que busca la integración intra-industrial que le permita que a través del bloque se dé una solución a déficits estructurales propios de su sistema productivo y que históricamente la han llevado a enfrentar crisis cíclicas. Esta hicieron que este país detente el triste récord histórico de haber sido un país que pasó de estar ubicado hasta la crisis del modelo agro-exportador de los '30-'50 entre los primeros del mundo por su producto per cápita y nivel de vida; para posteriormente ser un país considerado en vías de desarrollo; después del cataclismo del default del 2002, un país con un 40% de la población por debajo de la línea de pobreza y actualmente en estado de plena recuperación con un crecimiento anual de su economía de un 8% anual en los últimos cuatro años.

Para evaluar la situación actual del MERCOSUR y la dinámica a que se ven sujetos sus miembros, me remonto a la última crisis del capitalismo global. La misma había tenido sus orígenes en Indonesia en 1997, continuando por el Sudeste Asiático y Rusia en 1998, para después golpear al siguiente país con mayor exposición por sus falencias macroeconómicas dentro del grupo calificado como “mercados emergentes”, es decir, Brasil. Este dio acuse del golpe que le asestó el movimiento irracional de capitales y terminó devaluando su moneda en 1999. Esta había sido anclada a un valor fijo, en relación con el dólar, por lo que nuestro socio se encontraba en una relación cambiaria previsible y confiable con relación al resto del MERCOSUR, más allá de que en ese entonces no manifestaba una voluntad tendiente a la unificación monetaria del bloque. Efectivamente, llegado lo más acuciante del “efecto zamba”, Brasil, sin previa consulta con sus socios, produjo una mega-devaluación de su moneda, el Real.

Por entonces, la golpeada economía argentina había exitosamente resistido, cuatro años atrás, el “efecto tequila”, mientras que los coletazos de las crisis en Asia y Rusia no habían sino fortalecido su sistema o, al menos, eso era lo que predicaban los organismos financieros multilaterales. Recuérdese que el FMI durante la crisis de Rusia recomendaba a este país que recurriera al Dr. Domingo Cavallo, arquitecto de la



estabilidad, reforma y crecimiento en Argentina de los '90, para encontrar una salida de fondo a sus problemas. Sin embargo, Rusia seguiría sus métodos y políticas, aunque sin romper con el Fondo, y Argentina terminaría gravemente afectada en lo más profundo de sus fundamentos sistémicos a partir de la crisis que en 1999 afectó a su socio estratégico, Brasil. A partir de estos hechos, surgió un debate que aún permanece abierto sobre las responsabilidades y causas en el descalabro que se dio en Argentina, como así también sobre el modelo de desarrollo e integración más conveniente para este país. Dicho debate se extendió al resto de los países latinoamericanos e implica en sí una deslegitimación de los postulados sobre los que los EE.UU. edificaron el Consenso de Washington en la década de los '90.

El MERCOSUR entra al 2000 con una agenda de relanzamiento del mismo, que incluye tópicos como los siguientes: acceso al mercado; agilización de los trámites en frontera (plena vigencia del Programa de Asunción); incentivos a las inversiones, a la producción, a la exportación, incluyendo zonas francas, admisión Temporal y otros regímenes especiales; Arancel Externo Común; defensa comercial y de la competencia; solución de controversias; incorporación de la normativa MERCOSUR; fortalecimiento institucional del MERCOSUR y relaciones externas. Dichos tópicos aún no han sido resueltos y múltiples fricciones han surgido desde entonces entre los socios mayores a partir de los efectos negativos que produce en sus economías la vigencia de un esquema de integración incompleto.

La Declaración de Cuzco del 8 de diciembre de 2004, sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, muestra nuevamente las debilidades y fortalezas del MERCOSUR. La proyectada Comunidad Sudamericana de Naciones se muestra como una aspiración de constitución de una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y el Pacto Andino, cuando ambos tienen graves problemas de funcionamiento interno. En esas condiciones, surge el interrogante sobre los que ganan y pierden en estas continuas ambigüedades a las que tan propensa parece verse la política de los países de esta parte del mundo. Más de lo mismo no parecía ser la voluntad de estos países al comenzar los '90 y lanzarse por los caminos de la integración. Caso contrario, el proceso de integración actúa como uno de desintegración que en lugar de dar sustento a los programas de apertura y desregulación de esa década, más pareciera acentuar las vulnerabilidades de estas economías en transición hacia modelos de mercado.

El MERCOSUR llega a la situación en la que se encuentra productos de diversos factores. En primer lugar, las reacciones descoordinadas de sus socios ante crisis que tienen origen en mercados externos pero que terminaron golpeando a las economías del Cono Sur en sus procesos de transformación. En segundo lugar, en tal contexto la ausencia de instituciones (normas u órganos) supranacionales, que hicieran las veces de centros armonizadores entre las necesidades de política interna, la coyuntura externa y la dinámica misma del bloque, hicieron que el bloque se volviera funcional a las necesidades de la economía más fuerte, es decir, Brasil. En tal sentido, el dilema



profundización-expansión, que también se dio en Europa, viene siendo resuelto a favor de la segunda. A diferencia de Europa, Brasil no tiene una economía del tamaño de la que tiene Alemania y Argentina no tiene los fundamentos y poder que tiene Francia. Ello hace que los efectos de cada crisis sean devastadores sobre el conjunto del bloque y con ello éste se termine volviendo en contra de los países individuales por los efectos del “sálvese quien pueda”. Por último, dicha diferencia entre las economías europeas y las del Cono Sur y las negociaciones en marcha tendientes a la conformación del ALCA y la firma de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, hacen que el MERCOSUR no presente aún un frente sólido para poder negociar en bloque frente a potenciales socios mayores. Dicha deficiencia no sólo es perjudicial para nuestras economías, sino que, en el marco de las negociaciones por el ALCA, permite a los EE.UU. avanzar a través de acuerdos bilaterales en un trazado de zonas de libre comercio que lentamente se va tejiendo alrededor del Cono Sur. Frente a ello, la Unión Sudamericana se limita a ser una proclama de buenas intenciones que distrae a sus miembros de sus objetivos prioritarios y los debilita frente a negociaciones extra-bloque.

Todo indicaría que para Argentina la solución es “más MERCOSUR”, mientras que para Brasil la solución es postergar las resoluciones de los problemas, mientras sigue fortaleciéndose en la arena subregional, regional y últimamente internacional. A los Estados Unidos, tal situación lo favorece porque se aleja el fantasma de un poder político, económico y cultural fuerte en el sur del hemisferio, lo que podría lograrse de darse la realización de las metas del MERCOSUR para después hacer efectiva la Unión Sudamericana. Con ello, los Estados Unidos puede continuar la ancestral política que caracterizó las relaciones de los países sudamericanos con este país y con Europa, es decir, negociar individualmente sobre fundamentos de poder débiles e inestables por parte de los países latinoamericanos.

La reformulación del MERCOSUR para salir del impasse en que se encuentra le permitirá desarrollar una política negociadora con otros bloques y países extra-regionales. En el caso del ALCA, se observa que a los EE.UU. no sería el comercio el eje de sus intereses prioritarios, sino lo concerniente a propiedad intelectual, servicios, flujos de capitales y estándares sobre condiciones de trabajo. La marcha de las negociaciones con este país y con la Unión Europea (UE) muestra que, como se dijo antes, la adopción lisa y llana de los parámetros defendidos por estos orientaría las economías de los países del MERCOSUR en un sentido de especialización por ventaja comparativa y la inserción en un esquema de comercio exterior mercantilista. Al mismo tiempo, ello se da en un contexto con una asimetría muy grande en la eliminación de barreras comerciales, por cuanto EE.UU. -al igual que la UE- no se compromete a eliminar la protección no arancelaria, sino que la aumentan en productos agropecuarios altamente sensibles. En tal sentido, en caso que una integración en el marco del ALCA sea viable en condiciones compatibles con los intereses nacionales de los Estados involucrados, ello sería posible sólo en un proceso que favorezca el desarrollo equili-



brado y autosostenido de las economías del MERCOSUR. A su vez, ello sólo es viable a través de un impulso de fuerte reindustrialización complementario a la natural ventaja comparativa en el sector agrícola propia de estos países, lo que debería darse de modo paralelo con un proceso de eliminación de las barreras que impiden el libre comercio en dicho sector.

En las actuales circunstancias, Argentina puede y se espera que mantenga su posición pro-Mercosur y favorable a la defensa de sus recursos naturales, humanos y desarrollo industrial propios que aún quedan en pie. A su vez, las debilidades de las alianzas subregionales, tal como quedan al descubierto después de la Cumbre de las Américas en la ciudad argentina de Mar del Plata en noviembre de 2006, harán que este país continúe con su política de amistad y cooperación con los países de la subregión, socios del Mercosur y EE.UU., a la par que alimentará las relaciones pragmáticas con Venezuela. Esto último con el objetivo de desarrollar flujos de comercio e inversión ventajosos y la obtención de réditos en materia energética en la relación con dicho país. Pero, así como históricamente Argentina tuvo un nivel de relaciones más fuerte con países extrarregionales, principalmente Europa y en menor medida la URSS, en las actuales circunstancias podría acentuar dicha tendencia si quiere equilibrar los minus que enfrenta actualmente.

Los disgustos que han dejado en las relaciones con algunos países europeos las actuaciones de uno u otro lado durante las privatizaciones de empresas públicas de los '90 y la posterior crisis del 2002, más allá de que el tiempo y los mismos intereses comerciales irán mellando tales heridas, hacen que Argentina se oriente a abrir el abanico de las relaciones internacionales que podría potenciar. En tal sentido y al margen de la política seguida hacia otros países (por ej: China), tanto por cuestiones históricas, geopolíticas, comerciales, cuanto por las tradicionales buenas relaciones, Rusia asoma como un socio que nuevamente puede jugar un destacado rol en la historia argentina. A su vez, es de esperar que este país encuentre la recíproca en Argentina como canal para fortalecer sus relaciones con los países del Cono Sur. La complementación estratégica argentino-rusa permitirá subsanar deficiencias individuales y trazar un esquema que puede ser eje de un desarrollo único en su género. El serio estudio geopolítico y geoeconómico de estos dos países como reservorios de recursos naturales codiciados en todo el mundo, incluyendo la simple posesión de territorios habitables, sumado al desarrollo industrial logrado en segmentos claves, debería unirlos para conformar una alianza que les permita ser centros de administración y comercio hacia la periferia subdesarrollada y los grandes mercados emergentes. Ambos países podrían complementarse otorgándole al otro aquello que lo fortalecería en cierto sector para potencializar un desarrollo mutuo pleno en un complejo esquema de integración que siga una líneas programáticas realistas y realizables en el corto y mediano plazo. Detrás de tal esquema tanto un país como el otro podrán arrastrar por la dinámica misma del proceso integrador a los vecinos sobre los que aún conservan un ascendiente no despreciable.



Tal como expresara el Dr. Eduardo Duhalde, al culminar su mandato como presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR en diciembre del 2005: “Mi reciente misión a la Federación de Rusia me ha convencido de las formidables posibilidades que tenemos si podemos negociar con ellos en conjunto e integrar nuestras producciones para entrar a estos enormes mercados emergentes, que son, además complementarios con nuestras economías(...) Además del ámbito regional, mantuve una intensa agenda de contactos internacionales. Destaco, al respecto, la visita que hice a la Federación de Rusia en el mes de mayo del 2005, acompañado por una importante delegación empresarial de los cuatro Estados Partes. En ese país, cuyo potencial de relacionamiento con el MERCOSUR, está lejos de ser bien aprovechado, me reuní con funcionarios de alto nivel para la discusión de temas políticos y económicos de la mayor relevancia y pudimos realizar un fructífero intercambio. Nuestros interlocutores rusos expresaron su disposición de avanzar en acuerdos políticos y comerciales que permitan un relacionamiento con el MERCOSUR de mayor envergadura reflejando la importancia de ambos actores. Tratando de aprovechar el enorme y aún inexplorado potencial de relacionamiento en diversos sectores. En todas las reuniones mantenidas se destacó la importancia de una nueva geografía política y económica mundial, basada en la multipolaridad, y amparada en principios de un comercio más libre, en instituciones multilaterales fortalecidas, y en el compromiso común de lucha contra el terrorismo, la violencia y el crimen organizado...”

Desde el punto de vista político, Rusia considera que los procesos de integración políticos y económicos en América Latina, que se desarrollan según los principios del regionalismo abierto, constituyen un importante factor de estabilidad global. En tal sentido, Rusia ha dado pruebas de que se muestra dispuesta a mantener un diálogo amplio y multifacético con el MERCOSUR, el que puede cristalizar en la coordinación de pasos conjuntos o paralelos en la arena mundial a base de la coincidencia de nuestras posiciones en gran parte de los ítems de la agenda internacional.

En el plano económico-comercial, se observan posibilidades de cooperación multifacética teniendo en cuenta el carácter complementario de nuestras economías. En primer lugar, en sectores tales como: petróleo, gas, energía eléctrica, metalurgia, altas tecnologías, incluyendo el uso pacífico de la energía nuclear, transporte, medicina e industria farmacéutica, agricultura y el complejo agroindustrial, incluyendo todo el renglón alimentario. Asimismo, la posible participación de Rusia en los proyectos regionales de desarrollo de la infraestructura regional, en lo que se ha dado en llamar la integración física, energética y comunicacional, tiene buenas perspectivas. La promoción del diálogo empresarial, la ampliación de contactos directos entre los empresarios, el establecimiento de vínculos bancarios, así como la firma de instrumentos jurídicos que fomenten la cooperación económico-comercial y las inversiones coadyuvaran a explotar el potencial existente.

Todas las acciones que Rusia intente desplegar para resguardar su propio espa-



cio de interés nacional no dejarán de ser compatibles con una política de acercamiento y consolidación de vínculos con países de América Latina, entre los cuales se destacan Brasil, Venezuela y Argentina¹. Los intereses y necesidades económico-comerciales exigen que se siga esa lógica, por lo que la política marchará en el mismo sentido y Rusia buscará direccionar su acción buscando su propia ecuación de poder en la vía del respeto a la trilogía que marca la integración o exclusión en la comunidad internacional en la post-guerra fría: respeto a los derechos humanos, adhesión al libre comercio y a la democracia como forma de gobierno.

Se estima que en dicho contexto Rusia seguirá desarrollando su diplomacia pragmática, al mismo tiempo que consolida los fundamentos internos de su poder nacional. Estos requieren su apuntalamiento si es que Rusia desea tener apoyos sistémicos más firmes para el desarrollo de su política exterior de construcción de un orden multipolar. Los éxitos de Rusia en la superación de las consecuencias negativas de las crisis sufridas con posterioridad al desmoronamiento de la URSS y la política exterior positiva que viene desarrollando dicho país, no deja de atraer la atención de varios países latinoamericanos y se observa la predisposición de estos a desarrollar nuevos vínculos con Rusia.

En dicho marco al analizar las relaciones de Argentina con Rusia se podría observar la potencialidad de Argentina como país clave en la cooperación “MERCOSUR-Rusia”. En las actuales circunstancias se observan no pocos paralelismos entre las historias recientes de Argentina y Rusia en lo que se refiere a crisis sistémicas, cambios de régimen y de formas de organización política, apertura a la comunidad internacional y búsqueda de inserción exitosa en la misma para fortalecer sus factores de poder internos y asegurar al mismo tiempo una posición de fuerza negociadora adecuada en el contexto sub-regional, regional e internacional, que tuvieron lugar en la última década del siglo XX.

Fue entonces cuando a ambos países los aquejaban después de los cambios radicales operados en cada uno similares crisis económicas que ponían en entredicho algunas de las reformas antes emprendidas. En sí era una continuación de las mismas crisis anteriores, las que por los cambios de paradigmas operados al comienzo de dichos procesos, habían recibido soluciones parciales, pero que esperaban la adecuada respuesta en términos de transformación sistémica.

De esta forma, se puede constatar que dichos paralelismos convergen en un punto, el que de ser alcanzado permitiría a ambos países el logro de las metas que los lanzaron a sendas reformas en los '90, lo que significa que Rusia

1 - Man, Vladimir. Las reformas económicas en Rusia: Resultados y Perspectivas. Problemas de la Economía. Editorial de la Academia de Ciencia de Rusia. Moscú, enero 2002.



y Argentina podrían dar un importante paso en la senda de la protección de sus identidades nacionales, enriquecimiento de sus estructuras productivas y sociales y creación de un eje asociativo que los fortalecería estratégicamente en términos de poder.

Los primeros argumentos que fundamentan lo señalado anteriormente pueden ser presentados de la siguiente forma: En primer lugar, la agenda bilateral entre ambos países tiene un carácter positivo y no contiene ni un solo punto conflictivo. La relación bilateral entre ambos países fue considerada como de importancia y prioritaria en las recientes visitas y encuentros de alto nivel². De las conversaciones mantenidas se desprende que Argentina es considerada por Rusia como un país relevante en el ámbito regional y una importante puerta de acceso al MERCOSUR y Rusia es valorada por las posibilidades de complementariedad con la economía argentina y por el rol que puede jugar en el G8 y entre los países desarrollados por su particular posición de país con una economía emergente, pero con un peso político propio y destacado en el concierto internacional y en los más variados foros multilaterales.

El contexto que ofrece el relacionamiento MERCOSUR-Rusia es alentador si se atiende a las importantes declaraciones de una parte y la otra durante los encuentros mantenidos en el 2005 al más alto nivel durante la visita del Presidente de la Comisión de Representantes Permanente del MERCOSUR (CRPM) a Moscú.

Al mismo tiempo habría que señalar los factores que no ayudan a desarrollo de las relaciones entre las partes. Tanto Argentina como Rusia no figuran en sus respectivas agendas como prioritarios en su política exterior. Es más, el desarrollo de las relaciones entre el MERCOSUR y Rusia, si bien muestra un importante crecimiento de los flujos de comercio exterior, ha tenido un desvío hacia un flujo de relaciones más fluidas e intensas entre este último país y Brasil, hasta llegar a establecer una asociación definida como “estratégica”. Ello, vis a vis un proceso de debilitamiento del MERCOSUR y por lo tanto del potencial de relación del bloque con Rusia.

Si bien el potencial de complementación entre MERCOSUR y Rusia es muy promisorio, se observa que la información y conocimiento entre ambas partes es aún insuficiente para que se dé una concreta efectivización de dicha complementariedad. Pero con todo eso el escenario de colaboración entre ambos países tiene un carácter positivo.

2 - Consultas políticas a nivel de Vicecanciller en 2003, 2004 y 2005, Visita de Canciller de Rusia a Argentina en 2003, de Argentina a Rusia en el 2004, Vicepresidente Argentino en el 2005, Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (ex presidente de Argentina, Dr. Duhalde) en el 2005, entrevista entre Presidentes Putin y Kirchner en la ONU en el 2005, V Comisión intergubernamental Argentino-Rusa para la Cooperación Económico-Comercial y Científico-Técnico en el 2005, Visita del Primer Ministro de Rusia, M. Fradov a Argentina y entrevistas con su par argentino y con el Presidente Kirchner en el 2006.



Según mencionara en párrafos precedentes, la concreción de las aspiraciones positivas exige, en primer lugar, un esfuerzo intelectual a fin de trabajar sobre los aspectos y mecanismos sobre los que se puede labrar la cooperación entre estas dos partes del mundo. En segundo lugar, la voluntad política de ambas partes, lo que parecería asegurado de mantenerse la constancia en las visitas recíprocas a alto nivel, los intercambios de información periódicos, la eliminación de barreras que limitan el comercio y las inversiones y el trazado de un plan de acción. Por último, se hace indispensable un contexto internacional en el que ambas partes se vean compelidas a valorarse mutuamente como potenciales socios estratégicos, lo que lentamente se va a ir produciendo a partir de los desencantos en una y otra parte hacia la apertura forzada de los '90 y las corrientes ideológicas vigentes que corroen el poder de los estados nacionales. Estimo que partiendo de tal basamento el trazado de líneas de acción duraderas rendirá muy buenos resultados en un futuro próximo en beneficio de los actores involucrados.

En este sentido, los resultados a nivel internacional de la asociación de MERCOSUR-Rusia a través del trazado de un eje argentino-ruso, podría concentrarse en dos puntos principales de la agenda internacional: la seguridad alimentaria y energética.

