



Sección Primera





Momentos de transición

Hacia finales de los años sesenta y durante la década de los setenta del siglo último, se fueron produciendo hechos que terminarían madurando en los grandes cambios de los años ochenta, tanto en el plano global como en el regional. Algunos de ellos son retomados en los artículos que se insertan en esta Sección.

En el plano mundial se introduce con fuerza la perspectiva de una participación real más efectiva de los países en desarrollo. El aumento de los precios del petróleo en 1973 y la influencia de organismos multilaterales como la UNCTAD, generaron la esperanza de una mayor democratización de las decisiones que más podían incidir en las relaciones económicas internacionales. Incluso se pensaba en una disminución del poder relativo de los Estados Unidos en el contexto internacional. Los hechos posteriores demostraron que en gran parte se trataba de un espejismo. Apreciaciones más en algunos de los artículos incluidos en esta Sección, reflejan tal espejismo.

En el plano regional la constitución del Grupo Andino y el agotamiento de los mecanismos de liberación del comercio establecidos por la ALALC, introdujeron también expectativas que luego no serían cumplidas plenamente en la realidad. Por mi parte tendí a atribuirle a lo que denominé el “hecho andino”, más importancia de la que finalmente tuvo.

Un hecho, sin embargo, tendría luego repercusiones profundas en la construcción de un espacio de integración en el Sur de las Américas. Fue el acuerdo tripartito sobre la utilización de los recursos hídricos, celebrado por la Argentina, Brasil y Paraguay, en octubre de 1979. Un encuentro realizado en el ámbito del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, en junio de 1980, en el que participaron intelectuales, políticos y empresarios de la Argentina y del Brasil, puso de manifiesto el surgimiento de un nuevo espíritu de trabajo entre los dos países. Luego con el retorno de la democracia, ambas naciones iniciarían una etapa de alianza estratégica, que aún perdura.

Son años de transición en la inserción de la Argentina en el mundo y en la región. Gradualmente se pasa de una interdependencia de signo con-



flictivo —con epicentro en las relaciones con Brasil y con Chile— hacia una de signo cooperativo. Son años en que se toma consciencia del valor de la región para una estrategia nacional orientada a acrecentar su participación real en el sistema internacional. ■



Capítulo 1

La participación en el sistema internacional (1968)*

El objetivo de este artículo es hacer algunas reflexiones preliminares y parciales sobre el tema de la participación internacional. Preliminares, pues sólo se aportan algunos elementos para un trabajo más sistemático sobre el tema, el cual deberá desarrollarse tanto en un plano conceptual como empírico. Parciales debido a que en estas reflexiones sólo se analizan algunos de los aspectos de la cada vez más compleja vida internacional, con especial énfasis en los de índole económica, y a que se ha elegido sólo uno de los múltiples enfoques en que es posible tratar dicho tema. Nuestro interés, en última instancia, consiste en contribuir al incipiente debate nacional sobre el futuro de la Argentina en el sistema internacional, que debe conducir a la elección de alternativas para lo que se ha denominado con acierto la inserción del país en el mundo.

Participación formal y participación real

En una acepción simple del término puede decirse que participar es ser parte de algo. Toda comunidad política desde el momento en que se le reconoce el carácter de Estado, es considerada por el resto de los Estados como parte del sistema de naciones. Comienza a participar de la vida de este sistema, adquiriendo –por su reconocimiento internacional– el derecho a ejercer ciertos actos internacionales, y la obligación de cumplir normas y costumbres impuestas por la comunidad de naciones. Se trata de una participación formal que se manifiesta en la vida internacional contemporánea, por una serie de actos basados en el principio de la igualdad jurídica de los Estados. Este principio es el resultado de una visión juricista de la sociedad internacional, que supone que todos los Estados son partes iguales de la misma y que como tales tienen los mismos derechos y obligaciones fundamentales. Históricamente su origen y aplicación es perfectamente explicable. En la vida internacional contemporánea, el principio de la igualdad

* Artículo publicado en Criterio, N° 1561-62. Número extraordinario de Navidad de 1968.

Sección Primera

jurídica de los Estados tiene cierta vigencia real en la aplicación del protocolo diplomático, en el intercambio de embajadores y otros representantes gubernamentales, por cierto en la estructura formal del derecho internacional, y lo que es más importante aún, en la composición de ciertos mecanismos internacionales y en la elaboración de sus decisiones. La Organización de las Naciones Unidas, con la relativa excepción del Consejo de Seguridad y, en nuestro hemisferio, la Organización de los Estados Americanos, son dos típicos ejemplos de mecanismos internacionales regidos en su composición y en su proceso de decisión por el principio de la igualdad jurídica de los Estados. Ambas organizaciones aseguran a sus Estados miembro la posibilidad de una participación formal en la vida internacional, y en ese sentido, podríamos denominarlos mecanismos formales de participación internacional. Serían, por lo tanto, indicadores del grado de participación formal de un país, el número de embajadores que envía o recibe, de organismos internacionales a los que pertenece, de conferencias internacionales a las que asiste o que se celebran en sus ciudades, etc.

Las reflexiones precedentes se refieren, sin duda, a una visión formalista y hasta cierto punto estática de la participación internacional. Según ella, participar es simplemente estar en la sociedad internacional. De ese estar no se deduce necesariamente que el sistema internacional reciba una influencia neta del país participante. Quisiéramos por tanto, ir un poco más a fondo en la realidad internacional. Para ello entendemos necesario considerar la participación como la posibilidad de influenciar la evolución de determinados acontecimientos. Participar no sólo sería ser parte de algo –requisito previo que parece indispensable– sino el lograr en forma más o menos directa que una cosa se realice o que un hecho se consume de determinada manera. Participar implica marcar con la propia presencia la vida de una sociedad. En esta perspectiva, un Estado participa en la sociedad internacional, no sólo por ser parte de ella, sino en la medida que logre influir para que la vida dentro de la misma se configure en función de sus valores e intereses.

Para trabajar sobre la base de este concepto, es preciso observar con realismo cómo se estructura la sociedad internacional. El principio de la igualdad jurídica si bien se explica desde un punto de vista normativo en el derecho internacional, no es un concepto útil para comprender la realidad. Esta nos demuestra que la sociedad internacional no está compuesta por Estados iguales, sino por comunidades políticas con distinto grado de poder. El sistema de naciones se nos presenta como un sistema estratificado y descentralizado. Estratificado, por estar las naciones jerarquizadas por su poder, según sea su dimensión, su capacidad económica y tecnológica, y su fuerza militar. Descentralizado, puesto que a diferencia de un sistema polí-

tico nacional, no existe en el sistema internacional un solo detentador de la fuerza, un monopolizador de la coerción física, sino una pluralidad de centros de poder de distinta magnitud. Más que una descentralización total, se trata de una concentración oligárquica del poder, en unos pocos Estados que ocupan los rangos más elevados del sistema estratificado. Estados Unidos y la Unión Soviética y en menor grado China, Francia y Gran Bretaña, concentran hoy en día el poder militar nuclear y convencional del mundo, y el grupo de naciones más industrializadas, concentra el poder económico y la capacidad de innovación tecnológica.

Por propia gravitación, por el peso mismo de su fuerza militar y de su economía, estas naciones detentan en sus manos la capacidad para alterar sustancialmente por sus decisiones, aisladas o conjuntas, el curso de los acontecimientos internacionales. Es evidente que las naciones del "club nuclear" y dentro del mismo, los Estados Unidos y Rusia, son las únicas que pueden adoptar la decisión final de desencadenar un conflicto nuclear o de evitarlo: son las únicas en poseer los medios necesarios para producir determinados hechos militares. Lo mismo ocurre con la mayor parte de las transacciones que caracterizan la vida externa de las naciones: intercambio de bienes, de servicios, de capitales, de tecnología, etc. En materia de comercio internacional se puede observar que diez naciones (Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña, Japón y las de la CEE) importaban y exportaban bienes en un porcentaje superior al 53% del total mundial, según datos de 1963. Este porcentaje se eleva sustancialmente en el caso del comercio de manufacturas. Y es igualmente elocuente en el caso del flujo de capitales y de transmisión de tecnología, o del transporte marítimo y aéreo internacional. Estos son sólo algunos de los más importantes indicadores de participación internacional real que es necesario tomar en consideración en un diagnóstico de la realidad internacional. Dada la importancia creciente que presenta el fenómeno de las empresas multinacionales en el campo industrial, y su impacto en las relaciones internacionales contemporáneas, creemos de interés destacar como indicador de participación internacional real, el hecho de que el mayor número de empresas de acción multinacional en el mundo, tienen su sede principal y su origen, en unos pocos países industrializados (especialmente Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Italia, Holanda y Suiza).

En el seno de los mecanismos formales de participación, pero por lo general al margen de los mismos, las naciones que detentan el mayor grado de poder en el mundo, han generado una serie de mecanismos reales de participación, a través de los cuales adoptan las decisiones que se relacionan con la paz y el bienestar de la sociedad internacional, y con la distribución del poder dentro de ella. Pueden ser mecanismos formalmente orga-

Sección Primera

nizados, pero por lo general son sumamente informales; oficiales, y también en muchos casos privados, en los que están representados directamente los sectores interesados de determinados campos de la actividad económica (las Conferencias de Fletes, por ejemplo). Su objetivo principal es el de extraer las grandes decisiones internacionales del seno de los mecanismos formales de participación. Por el contrario, al reflejar la distribución real del poder en el mundo, en estos mecanismos se pueden adoptar decisiones que afectan en la práctica el funcionamiento del sistema internacional. Su relevancia reside en el hecho de que en ellos se adoptan las reglas de juego esenciales de la vida internacional, a las cuales se ajustan en la práctica todas las naciones del mundo o al menos aquellas que están en el área de influencia de quienes adoptaron las decisiones. Un ejemplo interesante en este sentido, es el de las grandes decisiones monetarias internacionales que se adoptan en el Grupo de los Diez, compuesto por las naciones más importantes en el sistema monetario de Occidente. En el campo del comercio internacional, las grandes decisiones conjuntas se adoptan en el GATT y dentro del mismo entre las naciones de mayor comercio de manufacturas en la Rueda Kennedy, o en ciertos mercados de productos básicos. Resulta útil comparar estos mecanismos reales con el mecanismo de participación formal instituido en la UNCTAD. El mantenimiento de la paz en el mundo —otro ejemplo— sólo formalmente es tarea reconocida de Naciones Unidas, pues en la realidad, depende de decisiones que se adoptan a nivel nacional en las grandes potencias militares o mediante mecanismos informales de entendimiento entre ellas.

Estas observaciones no tienden, por supuesto, a restar toda importancia a los mecanismos formales de participación basados en la igualdad jurídica de los Estados. Es difícil concebir el funcionamiento del sistema internacional sin su existencia, y su rol en el plano de la cooperación económica y política de las naciones es indiscutible. Sería, sin embargo, un error, persistir en la distorsión de creer que es en dichos mecanismos formales en los que los Estados adoptan todas las decisiones que realmente afectan la marcha del sistema internacional.

Supuestos de la participación real

Las consideraciones precedentes nos han permitido distinguir dos tipos de participación en el sistema internacional: la formal y la real. En la sociedad internacional parcialmente organizada que es la actual, ambos tipos se reflejan en mecanismos de participación formal y mecanismos de participación real. En nuestra opinión, el problema que debe encarar una nación que ocupa una posición intermedia en el sistema internacional estratificado

(este es el caso de algunas de las latinoamericanas, y entre ellas la Argentina), si es que desea aumentar su participación internacional real, es el de encontrar los medios adecuados para lograr el ingreso en los mecanismos reales de participación e influenciar así en la adopción de aquellas decisiones que afectan su vida externa.

En todo análisis de política externa de una nación cuyo objetivo es aumentar su grado de participación real en el sistema internacional, es conveniente partir de una definición cierta de su situación relativa en el contexto de naciones. Un error frecuente en estos casos es el sobreestimar esta situación del país, muchas veces por ignorancia de las realidades del mundo externo. Ello ha llevado a ciertos nacionalismos a elaborar políticas externas que con el tiempo demostraron la gran debilidad de sus bases de sustentación. Por el contrario, también suele ser un error el subestimar la situación real del país y desaprovechar entonces oportunidades de poder que pueden presentarse en la coyuntura internacional.

La situación relativa de un país en el mundo puede definirse sobre la base de ciertos indicadores de participación internacional real que hemos mencionado: entre otros, el volumen del producto bruto nacional, y en especial del producto industrial en relación al producto mundial; porcentajes de participación en el comercio internacional, en el flujo de capitales, en la provisión de tecnología, en la prestación de determinados servicios como son los transportes marítimo y aéreo, etc. Podrían distinguirse asimismo indicadores de participación ideológica y cultural de un país en el mundo. Deseamos destacar asimismo, que en la definición de la situación económica real del país en el contexto internacional, es cada vez más importante tener en cuenta qué porcentaje de su comercio externo es resultado de un intercambio interno de empresas multinacionales con sede central en otro país; qué porcentaje de su producto industrial es producido por filiales de empresas multinacionales externas, y qué porcentaje de ese mismo producto industrial es producido con tecnología provista desde el exterior. Estos datos, tienen relevancia para determinar el grado de capacidad de decisión propia que tiene un país en materia de comercio externo de manufacturas y de innovación tecnológica.

Por supuesto, la situación relativa de un país puede variar si se la considera con respecto al mundo en su totalidad o con respecto a una zona determinada. Es sabido que la situación relativa de la Argentina, Brasil y México varía según se la considere con respecto a las naciones industrializadas o con respecto a la región latinoamericana. Igualmente, sería preciso definir la situación relativa de un país en materia de comercio internacional, en forma global y teniendo en cuenta en forma separada la situación de cada uno de los principales productos de su economía. Si bien la Argentina tiene

Sección Primera

una baja participación en el comercio internacional total, su participación es alta en algunos productos, como las carnes, cereales y lanas. Lo mismo ocurre con la mayor parte de los países. Y de una participación sumamente baja en el comercio mundial de manufacturas, la Argentina pasa a una situación alta en el mismo tipo de comercio dentro de la ALALC.

Definida la situación relativa del país en el sistema internacional, global o en un sistema internacional particular, el logro del objetivo perseguido –mayor participación internacional real– exige por lo menos el cumplimiento de tres requisitos. En primer lugar, la existencia de una voluntad nacional deliberada de acrecentar la participación real del país en el sistema internacional. No basta la existencia de un deseo de “ser grande”, sino que es necesario canalizar recursos humanos y materiales para la obtención de dicho objetivo. Consiste, en el fondo, en poseer la voluntad de proyectar por todos los medios disponibles una escala de valores y un estilo de vida, probados y aceptados a nivel nacional, en la sociedad internacional, sea ésta el mundo todo o una región, ya sea porque se crea en una misión especial de la nación en la historia, o porque ello beneficie los intereses de sus miembros actuales o futuros. En segundo lugar, exige la realización de una tarea interna, que consiste en utilizar u obtener los recursos necesarios para aumentar la capacidad económica y tecnológica del país y su poder militar. Todo país tiene una limitación natural en cuanto a sus posibilidades de poseer u obtener estos recursos, y en función de ella debe escalonar en el tiempo su política externa. En tercer lugar, exige un conocimiento cierto de cuáles son las reglas de juego que afectan la vida internacional del país y los centros de decisión en los que se generan, pues es sobre ellas y en ellos en los que se deberá concentrar su acción externa.

Las reglas de juego en el sistema internacional

Quisiéramos retener en nuestro análisis la última idea acerca de las reglas de juego que afectan la vida internacional de un país, y concentrar nuestra reflexión en torno a ella.

Interroguémonos ante todo, acerca de lo que es la vida externa de una nación. Fundamentalmente consiste en asegurar su supervivencia como tal, es decir, en evitar que por la fuerza sea sometida a la voluntad de otra comunidad. Ello implica el desarrollo de una acción defensiva y eventualmente agresiva, y por tanto, la elaboración de una política de seguridad. Por sobre los ideales de un mundo regido por la justicia, la igualdad y la solidaridad, la realidad nos demuestra que por ahora –y quizás por mucho tiempo más– la ley en el sistema internacional la dicta él o los más fuertes, y dicha fuerza se demuestra en última instancia por la capacidad militar de

un país. De ahí, la necesidad que tiene un país de desarrollar su propio poderío militar, u obtener mediante la alianza con otros u otros, el grado de disuasión militar que requiere para sobrevivir. Pero es preciso tener en cuenta, que si la fuerza militar es el máximo indicador del poder de un país, ella es tributaria de su capacidad económica y, cada vez más, de su capacidad tecnológica. Aquí se plantea la conocida relación entre seguridad y desarrollo.

Es en función de su desarrollo económico, y por tanto de su bienestar, que un país entabla relaciones con otros, expresadas a través de distintos tipos de transacciones que afectan múltiples aspectos de su vida. ¿Cuáles son estas transacciones? Esencialmente, el intercambio de bienes, servicios, capitales, tecnología, ideas y personas. Son actores en las mismas, los ciudadanos de un país, sus empresas, su gobierno. Ahora bien, si observamos cómo se efectúan los intercambios entre un país y otro, veremos que los mismos están sometidos a una serie de reglas de juego, formales o informales, de origen oficial y privadas. Por su facultad soberana de regular las relaciones externas de la comunidad, muchas de estas reglas de juego se originan en el gobierno nacional. Por ejemplo, en materia comercial, los aranceles, las normas y prácticas administrativas en materia de comercio externo, las regulaciones cambiarias, etc. Pero a su vez, la mayor parte de estas transacciones están sometidas a reglas de juego de origen internacional. Siempre en el plano del comercio internacional, tenemos las múltiples reglas formales e informales que lo regulan, al menos entre los países capitalistas: la cláusula de la nación más favorecida, piedra angular del GATT; las impuestas, en el plano regional por la CEE, la EFTA o la ALALC; las originadas en organizaciones privadas –por ejemplo, la Cámara de Comercio Internacional–, hasta las menos formales pero tan efectivas como son las derivadas de un juego de competencia más o menos reguladas que exigen condiciones de calidad y de precio para, poder vender en otras naciones.

Por lo general, estas reglas de juego internacional se originan en los mecanismos de participación real y son impuestas por aquellos que más “participan del juego”, por ejemplo, por quienes más comercian. Las grandes potencias, o sea quienes más aportan al intercambio de bienes, servicios, capitales, tecnología y personas en el mundo, o dentro de un sistema internacional particular, son las que en última instancia determinan en qué condiciones se realizarán dichos intercambios. Es para ello que crean mecanismos basados no ya en el principio de la igualdad jurídica, sino en la distribución real de poder.

Llegamos así a la esencia misma del problema de la participación internacional real de un país. Consiste en adquirir la capacidad necesaria para lograr que las reglas de juego internacional que condicionan las transacciones

Sección Primera

del gobierno y de los ciudadanos con los de otros países, favorezcan al máximo el interés de aquellos. Podría decirse entonces, que la acción de un gobierno cuyo objetivo es aumentar la participación internacional real de su país, consiste en adquirir la capacidad para obtener para sí mismo y para sus ciudadanos, las mejores condiciones en las múltiples transacciones internacionales en las que intervienen, logrando para ello que las reglas de juego internacional se conformen a sus valores e intereses y le favorezcan al máximo posible.

Retomemos el caso de un país situado en una posición intermedia en el sistema internacional estratificado (el caso, por ejemplo, de la Argentina, Brasil y México entre los latinoamericanos) que se fija el objetivo de aumentar su participación real en el sistema internacional global o en un sistema internacional particular, y examinemos cuáles podrían ser las etapas lógicas del proceso de elaboración de una política externa. Demos por supuesto que se ha definido correctamente la situación relativa del país dentro del sistema en que actúa, y de que existe por distintos motivos una voluntad nacional favorable al objetivo perseguido. A los efectos del análisis, imaginemos la elaboración de la política externa con respecto a un sector determinado de la vida internacional del país (por ejemplo, comercio exterior de manufacturas) sin desconocer que en la realidad sería imposible dejar de coordinar las distintas políticas externas del país. Esta limitación de nuestro análisis es una demostración más de su carácter preliminar y parcial.

Las cinco etapas que podemos distinguir en el proceso de elaboración de la política externa de un país en un sector determinado, podrían ser las siguientes: a) un diagnóstico de la realidad, que consistiría en determinar cuáles son las reglas de juego vigentes dentro del área de interés (el mundo, el sistema occidental, América Latina, etc.); b) la evaluación de la realidad, que consistiría en determinar si las reglas de juego vigentes favorecen o no los intereses del país; c) la imaginación de una realidad deseable y posible; es decir, cuáles serían las reglas de juego que habría que obtener para mejorar la situación del país en las transacciones futuras (por ejemplo, conviene o no zonas preferenciales no recíprocas y limitadas que faciliten el acceso de productos manufacturados a determinados mercados industrializados); d) la determinación de los medios necesarios para afectar o cambiar las reglas de juego vigentes u obtener otras totalmente nuevas; y e) la constatación de la posibilidad de obtener dichos medios, si es que no se poseen, y cuál sería el costo de su obtención (por ejemplo, podría ser el unirse con otro país de capacidad similar en la producción de ciertos tipos de bienes y con intereses coincidentes, a efectos de mejorar la capacidad de negociación en un determinado mecanismo internacional como el del GATT).

Es indudable que la ejecución de una política externa para un sector determinado elaborada en la forma señalada, plantea el problema de la estabilidad política y administrativa de un país, a efectos de asegurar su continuidad en el tiempo. Dicha continuidad podría lograrse igualmente con la participación, en el proceso de elaboración de la política respectiva, de aquellos sectores internos afectados.

La participación de los sectores internos afectados por una determinada política externa (el caso de los sectores industriales si se trata de comercio externo de manufacturas) en la elaboración de la misma, consulta otro aspecto de la realidad internacional que es preciso resaltar. En efecto, ¿quiénes son los actores de la participación internacional real de un país? Dijimos que el gobierno, los ciudadanos en general, y las empresas. Esta afirmación es válida en principio para los sistemas políticos nacionales pluralistas. No lo sería en cambio, en el caso en que exista un monopolio interno del Estado de las actividades productivas, como podría ser el caso de los sistemas socialistas. En este caso, el principal y casi único actor de la participación internacional es el gobierno. Lo mismo ocurre para todos los países en relación a ciertos aspectos de su vida externa, en los cuales el gobierno monopoliza la acción internacional. Sería el caso de las relaciones militares en el que se refleja el monopolio interno de la fuerza que posee en toda sociedad nacional el gobierno. Por lo general, el gobierno se reserva asimismo, como vimos antes, la facultad de regular las relaciones externas del país, aun en el caso en que los actores de las mismas sean particulares; y en todos los casos, el gobierno asume la representación formal del país ante los demás países a través de los mecanismos diplomáticos.

En una sociedad pluralista, la acción externa del gobierno tiene su principal razón de ser, en el apoyo que brinda a los principales actores de las transacciones, especialmente económicas, en las que participa el país. Esta realidad es cada vez más evidente en las sociedades altamente industrializadas, con la tendencia creciente de las grandes corporaciones a la diversidad geográfica que las lleva a actuar simultáneamente en el mercado de varios países. Se trata de una tendencia que comienza a percibirse en América Latina, aun en las empresas de capital local, y que hace pensar que en la próxima década, se acentuará la necesidad de que la acción externa de los gobiernos de algunos países latinoamericanos, esté orientada a brindar un apoyo sólido a sus ciudadanos y empresas como actores de la participación internacional real del país. De verificarse el hecho de que un porcentaje significativo de estas empresas que desde el país actúan hacia el exterior, fueran a su vez partes de corporaciones multinacionales con centros de decisión real fuera del país, se complicaría indudablemente la tarea de definir una política externa nacional. ■