

Capítulo 5

El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)*

Algunas consideraciones previas

Parece aceptable la idea de que la falta de definición de un rol claro en el sistema internacional puede afectar seriamente la vida de una nación, aun cuando se reconoce que resulta difícil describir cómo la afecta. De Gaulle, al comienzo de sus *Memorias*, nos plantea de esta forma su sensación acerca de la relación entre el rol de Francia en el mundo y su “estado de ánimo” interno. Nos dice: “Yo tengo, por instinto, la impresión de que la Providencia la ha creado (a Francia) para éxitos completos o para desgracias ejemplares. Si ocurre que la mediocridad marca, sin embargo, sus hechos y gestos, tengo la sensación de una absurda anomalía, imputable a la falta de los franceses y no al genio de la Patria. Pero también, el lado positivo de mi espíritu me convence de que Francia no es realmente ella misma más que en el primer rango; que sólo vastas empresas son susceptibles de compensar los fermentos de dispersión que su pueblo lleva dentro de sí; que nuestro país, tal como es, entre los otros, tal como son, debe, bajo pena de peligro mortal, apuntar alto y mantenerse firme. En breve, en mi opinión, Francia no puede ser Francia sin la grandeza.”

¿Existe acaso, también, alguna relación entre nuestro estado de ánimo como Nación y la percepción que tenemos de nuestro rol en el mundo?

A veces tenemos la impresión de que la Argentina quedó, desde hace varias décadas, desubicada en el juego del poder mundial. Quizás desde que salió de las aguas seguras de la *pax* británica. Nos ha costado navegar en las más agitadas de la *pax* americana, y por momentos incluso nos resulta difícil percibir todos los cambios que en los últimos años se están operando en el sistema internacional.

Creemos posible pensar que esta desubicación internacional ha afectado nuestra personalidad como Nación y por ende nuestra vida política y económica. No despreciemos esta causa en la explicación de las raíces pro-

* Artículo publicado en *Reflexiones sobre la Argentina Posible*, Carlos Floria, (comp.), Bs. As., Editorial de Belgrano, 1981.

Sección Primera

fundas de algunas de nuestras dificultades. De ahí que entendemos que la definición de un rol del país en el mundo y en la región es una tarea prioritaria del momento argentino actual. Pero no puede ser la resultante exclusiva de una actividad voluntarista o de una lectura caprichosa y prejuiciada de la realidad internacional. El mundo y la región no son lo que deseamos que sean desde cualquiera de las posturas ideológicas imaginables. Ni son, al mejor estilo *western*, la resultante de enfrentamientos de “buenos” contra “malos” que conspiran, a veces en siniestras e inconscientes alianzas, para frustrar nuestro destino nacional.

Aprender a describir objetivamente la realidad circundante, parece ser un primer paso en la definición de nuestro rol externo y para la elaboración de una “política exterior”, a fin de referirnos a la totalidad y complejidad de nuestras actitudes y acciones ante el mundo que nos circunda.

Capacidad de análisis o de diagnóstico, de formulación y de aplicación, son entonces tres requerimientos propios del desarrollo de una acción nacional en el mundo y en la región, que tienda más a crear acontecimientos favorables al interés nacional que a responder en actitud defensiva a acontecimientos creados por otros.

Se requiere, además, una apreciación correcta de los recursos de poder a nuestro alcance y del costo social, político y económico de su movilización. Por momentos se cae en la tentación de minimizar la consideración de estos costos en algunos planteamientos acerca de la inserción externa deseable. Creemos que existe un gran déficit en la apreciación nacional de lo que necesitamos extraer, obtener o demandar al mundo y a la región, en términos políticos y económicos, y de lo que podemos aportar u ofrecer. Y ese déficit nos ha llevado a veces a manejarnos a ciegas en nuestro entorno externo, creando la impresión de una comunidad sin rumbo nítido en el escenario internacional.

Sabemos responder a acontecimientos externos negativos para nuestro interés nacional. Y sabemos defendernos: lo hemos demostrado. Pero deberíamos ahora acrecentar nuestra capacidad para desarrollar una actitud agresiva en el plano internacional. Es decir, una actitud creativa.

En este artículo sólo pretendemos apuntar algunas ideas en relación con una dimensión central de nuestra inserción internacional, cual es la latinoamericana.

El valor de la región latinoamericana para la Argentina

La ubicación física de la Argentina en América Latina torna ineludible interrogarse acerca del valor de esta región en la definición de un rol internacional para el país.

El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)

Tal interrogante adquiere mayor significado práctico si se tiene en cuenta que al hecho geográfico se suma, como natural consecuencia, una inserción política, económica y cultural del país en la región. El país y la región no son entonces realidades indiferentes entre sí: por el contrario, interactúan intensamente en distintos planos, y al hacerlo se condicionan recíprocamente.

La inserción latinoamericana es, por lo tanto, un dato de la realidad argentina. De la región pueden originarse factores que condicionen, en forma positiva o negativa, el futuro desarrollo político y económico del país. En la región el país puede encontrar algunos de los elementos básicos para la definición de su rol en el mundo y de su modelo de inserción en la totalidad del sistema internacional.

Cabe efectuar una aclaración. Cuando nos estamos refiriendo al valor que la región tiene o puede tener para la Argentina, no estamos desconociendo la importancia relativa de las otras áreas de la política exterior argentina. No podríamos hacerlo, por cierto, con respecto a los Estados Unidos y a los países de Europa Occidental, y tampoco con Europa Oriental, Asia y África. Sólo estamos aislando una franja de nuestro horizonte externo a fin de examinarla en su propio mérito, y también en relación con nuestra política exterior global. Lejos están los días en que la Argentina podía pensar su inserción externa en términos de antinomias y compartimientos estancos. Por ejemplo, Europa o América Latina; Brasil o los países andinos, etc. La realidad internacional es indivisible y también lo es la política de un país hacia el mundo.

Pero, en cambio, al privilegiar en nuestro análisis el área regional, estamos postulando que ella tiene una importancia particular para el país, que trasciende su propio ámbito para repercutir en forma decisiva en nuestra viabilidad como nación independiente y en nuestras aspiraciones de creciente participación internacional.

Para fundamentar lo antes afirmado es preciso recordar que el sistema internacional es la resultante de la interacción de un conjunto de unidades –Estados-naciones en su versión contemporánea– desiguales, estratificadas unas con respecto a otras y, donde, por consiguiente, se dan relaciones de dominación y subordinación. Con respecto a cada país, los demás se estratifican de acuerdo con la función que cumplen para la satisfacción de los objetivos nacionales de ese país.

En nuestra opinión, esta estratificación se establece en función de lo que los demás países significan para su supervivencia como unidad autónoma del sistema internacional (aliado, protector o enemigo), es decir, su seguridad; para la adquisición o colocación de insumos o productos de su sistema económico, es decir, como mercado; y para su forma de concebir la vida en sociedad, su modo de organizarse y desarrollarse, o sea, como

Sección Primera

modelos. La posibilidad de que un país impida o posibilite la supervivencia de otro, o que sirva como mercado para su economía, o como modelo para su desarrollo político y económico, puede estar a su vez en función del grado de proximidad física existente entre ambos; la distancia física es una variable básica para explicar el grado y tipo de interacciones que se entablan entre las distintas unidades del sistema internacional.

Hasta antes de la década del 60 de este siglo, la región como conjunto ocupaba un lugar muy bajo en la estratificación internacional efectuada desde una perspectiva argentina. La importancia relativa crecía, en cambio, hasta tornarse significativa, en lo que se refiere al entorno inmediato o contexto contiguo. En efecto, los países fronterizos fueron siempre claves en términos de supervivencia o seguridad. También su importancia era mucho mayor que la del resto de América Latina, como mercados para algunos productos y como modelos o fuentes de inspiración de ideas y pautas de comportamiento social y de valores culturales. Ello nos llevó a acostumbrarnos a limitar la realidad regional al contexto inmediato o contiguo. Esta actitud se manifiesta incluso en la actualidad, donde se percibe una visible dificultad para aprehender la totalidad de la región como sujeto de interés para nuestra vida interna y externa. Para nosotros, por mucho tiempo el mundo han sido Europa y los Estados Unidos, y la región de los países fronterizos, como para que ahora nos sea fácil razonar en otros términos. Superar esta limitación aparece, en nuestra opinión, como condición ineludible para entender cuanto está pasando hoy día en América Latina.

A partir de los años sesenta, en parte como consecuencia de la ALALC y en mucho como consecuencia de los cambios operados en el desarrollo regional, América Latina acrecienta su importancia relativa para nuestro país. Cuba demostró que en términos de seguridad el contexto regional no se limitaba al mundo contiguo. Desde entonces el mundo del Caribe y Centroamérica se aproximan al nuestro, y sólo hace unos meses los acontecimientos de Nicaragua nos recordaron tal proximidad.

Tanto en términos de conflictos tradicionales que involucran nuestra integridad territorial, como de conflictos ideológicos y de bases de sustentación geográfica para el desarrollo de las nuevas modalidades de cuestionamiento a nuestra seguridad nacional, la región ha adquirido una primera magnitud en el contexto internacional de la Argentina.

También lo es como fuente de ideas y de modelos que inciden en el desarrollo político y económico del país. Están frescos los recuerdos de la incidencia en nuestra vida interna del "modelo peruano", del "modelo brasileño", de la forma, en fin, en que tal o cual personaje o fuerza política o institución han encarado problemas políticos y económicos, como para que se requiera abundar en ejemplos acerca de este aspecto del valor de la

El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)

región. Quizás sólo podría agregarse –al menos para estimular reflexiones y discusiones– que el valor sólo podría parangonarse al que tiene y ha tenido el mundo del Mediterráneo, como fuente de inspiración y de influencia cultural para nuestra vida interna.

En el plano económico se observa similar tendencia a la pérdida de marginalidad del área para nuestro país. De representar en 1962 un 12,7% de nuestras exportaciones totales, la región ha pasado al 24,5% en 1977. Y este porcentaje es mucho mayor para el comercio de productos manufacturados, alcanzando a más del 80% en varios capítulos de la NADE. También se han operado cambios en la relación países fronterizos-resto de la región de nuestras exportaciones. En 1960, nuestros dos principales clientes, Brasil y Chile, absorbían el 73% de las exportaciones regionales del país; en 1977, el 54%. Los seis países que en 1960 representaban los menores porcentajes de nuestras exportaciones a la zona (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela), pasaron del 12,7% ese año al 36,4% en 1977. Cuatro países que decididamente no forman parte de nuestro contexto fronterizo (Colombia, Ecuador, México y Venezuela), pasaron de comprar el 3,7% de nuestras exportaciones a la zona en 1960, al 19,2% en 1977.

Existen en el campo económico datos que permiten aventurar el pronóstico de que la región en su conjunto tendrá para la Argentina una importancia creciente. La imagen del subdesarrollo latinoamericano impide a veces tomar clara conciencia del valor de la región para el mundo en cuanto a mercados y a recursos naturales. Pero destaquemos sólo la capacidad de compra existente en algunos de los países intermedios y menores, favorecidos por ser productores y exportadores de petróleo. La desagregación de las estadísticas de importación de los países de la región pone de manifiesto la magnitud de las compras de alimentos y de bienes de capital. También son significativas las importaciones de tecnología intermedia y de servicios de construcción y de ingeniería de los países intermedios y menores. Brasil, México y España, entre otros, han penetrado agresivamente en esta franja del mercado de importación de esos países.

Por lo demás, la confrontación entre lo que compran algunos países latinoamericanos y lo que nosotros estamos en condiciones de ofrecer, teniendo en cuenta nuestro desarrollo tecnológico, puede ser un ejercicio útil para apreciar la brecha existente entre nuestra presencia actual en la región y nuestra presencia posible. Acortar tal brecha es un objetivo factible y atractivo para la economía nacional. La brecha es ilustrada en parte por nuestra participación relativa en las importaciones de los países de la ALALC en su conjunto (con la salvedad del nuestro), que fue en 1977 de sólo el 3,2%, y en las del Grupo Andino, que en el mismo año fue de 2,1%. Brasil, por su

Sección Primera

lado, vende a la región (1977) el 5% de lo que ésta compra al exterior, y el Grupo Andino (1977) el 3% de sus compras totales. Es bueno recordar que en 1962 la Argentina vendía el 2,9% de lo que la zona compraba y que el Brasil sólo vendía el 1,5%.

Los cambios operados en la región

Muchas cosas han cambiado en la región entre 1960 y 1980. Entre otras, ha cambiado la distribución relativa de poder entre los países que coexisten en ella.

Los datos sobre participación en el comercio interregional son nuevamente ilustrativos al respecto. En 1953, la participación de la Argentina en el comercio intrazonal total es del 39,5%, en 1960, tal participación es del 37,6% y llega al 19,8% en 1977. La Argentina y el Brasil juntos, significaban el 70,3% del comercio intrazonal en 1953; el 64,9% en 1960 y el 44,9% en 1977. La participación de Colombia, Ecuador, México y Venezuela, pasa del 3,5% en 1953 al 29,4% en 1977.

El cambio más significativo que se observa en la participación de cada país en las exportaciones totales de la región es el del Brasil, que en 1962 representaba el 16% de éstas y en 1977 alcanzó el 31%. A pesar de los cambios operados en los precios del petróleo, la participación de Venezuela pasó en el mismo período del 33,6% al 23,1%. Ecuador, por el contrario, pasó del 1,5% al 3,5%.

Pueden agregarse algunos datos ilustrativos de los cambios operados en la participación relativa de los principales países en el PBI industrial de la región. Brasil pasó, entre 1960 y 1979, del 29,9% al 39,1%; México, del 17,8% al 22,3%, y la Argentina, del 25,1% al 16,4%.

Resulta también de interés comparar el peso relativo de los países de la región en el plano de las relaciones económicas multilaterales. Fue evidente en la gestación de la ALALC, en 1960, el peso decisivo que la Argentina y Brasil tuvieron en las negociaciones. Ya en 1975, cuando se creó el SELA, se ponía en evidencia el creciente poder de negociación de México y Venezuela. En 1980, la negociación del Tratado de la ALADI confirmó tal tendencia, actuando Venezuela esta vez como parte del Grupo Andino.

A la antigua imagen de una América Latina dominada por la fuerte presencia del Brasil y de la Argentina, y con una participación muy marginal de México y de Venezuela, se la reemplaza gradualmente –sobre todo en los Estados Unidos y en Europa– con la de una región en la que se destacan cuatro grandes países (la Argentina, Brasil, México y Venezuela) y en la que también es notoria la influencia del Grupo Andino. En cierta forma, el eje de la imagen latinoamericana, en cuanto a poder económico y político se

El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)

refiere, se desplaza gradualmente del Cono Sur al Norte de Sudamérica. Sólo apuntamos que esta realidad, demostrada con una mezcla de indicadores de poder actual y potencial, coloca al Brasil en mejor posición que la Argentina en las relaciones de poder regional. Quizás en esta visión de las tendencias del poder regional pueda encontrarse una veta para evaluar correctamente la importancia estratégica de los países andinos para la Argentina.

Dos hechos han acentuado en los últimos años esta tendencia a la redistribución del poder regional. Creemos que ambos continuarán ejerciendo su influencia en el transcurso de esta década, al persistir los factores que los explican. Ambos están relacionados entre sí.

Nos referimos al "hecho petróleo" y al "hecho andino". El "hecho petróleo" hace que de ahora en más y por muchos años, el desarrollo nacional y la política exterior global y regional de tres de los cuatro grandes países latinoamericanos gire en torno de la capacidad de exportar el vital producto (México y Venezuela), o de la necesidad de asegurarse su abastecimiento (Brasil). El factor petróleo será, en estos tres países, el eje por el que cruzarán decisiones políticas y económicas vitales y por el que trazarán sus estrategias externas, definirán sus alianzas, y determinarán el grado de importancia de sus amigos o de tolerancia a sus adversarios.

Por su lado, el "hecho andino" ha introducido abruptamente, en base a un acuerdo de integración económica, un nuevo factor de poder en la política regional, que en parte refleja una particular coyuntura política interna de los países que integran el Grupo Andino, como también la nueva capacidad de acción internacional de Venezuela. El que los Estados Unidos, las Comunidades Europeas y el Brasil, hayan reconocido el carácter de interlocutor válido en el plano internacional al Grupo Andino, implica una realidad de poder que no puede ser evaluada superficialmente por nosotros. Tampoco se trata de confundir el "hecho andino" con la composición actual del denominado Grupo Andino, o con el programa de integración establecido en el Acuerdo de Cartagena. Éstas son expresiones históricas de un hecho político que responde a fuerzas más profundas y que provienen tanto de la realidad política, económica y cultural de los países andinos, como de su propio modelo de inserción en el sistema internacional. Si bien el Grupo Andino actual presenta indudables elementos de debilidad en su cohesión política y económica, las fuerzas a que responde y la propia experiencia acumulada en años recientes acerca del valor como instrumento de participación internacional de sus integrantes, permiten pronosticar que cualesquiera sean sus alteraciones, difícilmente el "hecho andino" dejará de influenciar en el próximo decenio en las relaciones intralatinoamericanas.

Existe, finalmente, otro hecho que marca, como ha marcado antes, la vida de la región. Me refiero a la heterogeneidad ideológica, que se mani-

Sección Primera

fiesta en las disparidades de respuestas que elaboran y aplican los países latinoamericanos para encarar sus problemas políticos y económicos. Tales disparidades, tal heterogeneidad, llegan incluso a convertirse en fuente de conflictos, cuando ellas implican introducir en la región las tensiones y enfrentamientos entre el Este y el Oeste. Este hecho seguirá ejerciendo su influencia en la vida regional, e incluso podrá ser fuente seria de conflictos, en la medida que la racionalidad no impida las tentaciones a recurrir a “santas alianzas”, provengan éstas de las democracias o de los autoritarismos.

La región vale para el mundo por lo que posee en recursos, por sus mercados, por lo que es su potencial de desarrollo económico en el largo plazo, y porque en términos relativos es más estable que el resto del mundo en desarrollo. El poder relativo entre sus integrantes está más disperso que hace veinte años. Algunos factores que han incidido en la redistribución del poder regional, perdurarán en sus efectos durante la presente década (por ejemplo, el petróleo). Las disparidades ideológicas existen y todo hace pensar que perdurarán aun cuando cambien los actores de los principales contrastes.

En este cuadro es posible predecir que continuará operándose una tendencia lenta pero firme, al aumento de las interacciones políticas y económicas en la región. Este pronóstico se basa en la observación de los factores que permiten explicar que tal fenómeno se haya producido ya en la última década: industrialización y urbanización; mayor correspondencia entre lo que los países menores e intermedios demandan en bienes y servicios y lo que es la capacidad de oferta de los grandes; acumulación de experiencias de comercio recíproco y de vinculaciones empresarias; desarrollo de circuitos de comercialización y transporte; tasas de crecimiento elevadas en algunos países; agresividad exportadora de países como Brasil y México, etc.

Es decir, que estamos ante la emergencia de un sistema internacional parcial, de carácter regional, que tenderá a ser muy activo tanto en sus elementos de conflicto como de cooperación, y que irá desarrollando como todo subsistema internacional su propia lógica interna, sus propias reglas de juego, sus propias estructuras de poder.

Quizás sea posible apuntar algunos de los factores que podrán tener una mayor incidencia en la evolución y configuración de las relaciones de poder en la región durante los próximos cinco o diez años:

1. La pérdida de importancia relativa de Estados Unidos en la definición de acontecimientos políticos y económicos regionales, y la creciente necesidad que tendrá de apuntalar en aliados regionales la defensa de sus intereses particulares. Las recientes experiencias de Nicaragua y Bolivia, estarían indicando esta tendencia, aun cuando puede prestarse a discusión si el comportamiento concreto americano ante las dos situaciones refleja

- limitaciones para imponer sus puntos de vista, o refleja un estilo particular de gobierno (estilo Carter frente a lo que podría ser el estilo Reagan);
2. La desintegración de regímenes políticos tradicionales y la consiguiente desintegración del Estado, en países pequeños con situaciones sociales e incluso raciales en algunos casos, de tipo explosivo. Los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y la situación de varios países del Caribe, son elocuentes de un fenómeno que se observará probablemente con frecuencia en la presente década. La “explosión demográfica” de mini-Estados del Caribe inglés se perfila como uno de los problemas más complejos del futuro regional, con toda clase de factores en juego –incluso extrarregionales– y con profundas implicancias en el funcionamiento de los organismos regionales y también en el estilo de las relaciones regionales;
 3. La presencia de fuerzas políticas e ideologías extrarregionales, que en parte introducen a la región en la confrontación Este-Oeste o en las internas de países europeos (democracia cristiana vs. socialdemocracia), y en parte alimentan las antinomias democracia-autoritarismo; socialismo-capitalismo; libertad-totalitarismo. En tal sentido, los últimos años han demostrado que América Latina tiende a convertirse en campo de enfrentamientos de modos contrapuestos y excluyentes de concebir la vida en sociedad y el desarrollo económico, y que tales enfrentamientos tienden a dirimirse cada vez más por métodos violentos y con la fuerte presencia de factores externos;
 4. La creciente participación de empresas de países extrarregionales en las relaciones económicas y en el desarrollo económico de cada país, operándose así una diversificación de las fuentes de aprovisionamiento de recursos y de tecnologías, y una mayor participación de empresas medianas y pequeñas de países grandes, y grandes de países medianos. Japón, Alemania, Canadá, Francia, Italia y España son, cada vez más, actores significativos del desarrollo latinoamericano. Todo ello impone un *aggiornamento* de la temática de las empresas multinacionales, a la luz de una realidad regional más compleja y rica en matices;
 5. La persistencia de viejos conflictos territoriales, provenientes en su mayor parte del siglo XIX, y que aparecen o pueden aparecer en versiones re-mozadas, por la acción de factores económicos propios de la interdependencia creciente de la región y de la valorización de sus recursos naturales;
 6. La eficacia de las reglas de juego que se vayan generando a fin de tornar administrable la interdependencia económica y política regional, sobre todo teniendo en cuenta la superposición de intereses por los mismos recursos y mercados, y la disparidad de capacidades para influenciar y para resistir influencias que se dan entre los países de la región. En el campo económico, sólo el tiempo podrá demostrar, por ejemplo, la efi-

Sección Primera

cia del sistema ALADI, para canalizar la intensa competencia que se observará por conquistar los mercados y recursos regionales, o la del SELA para conciliar intereses en el plano de las relaciones económicas externas.

Por cierto que habrá otros factores. Sólo hemos querido apuntar aquellos que, habiendo ya operado en los años recientes, continuarán ejerciendo, en nuestra opinión, una marcada influencia en los próximos.

Participación internacional y situación en el mundo

Hace algunos años, al reflexionar sobre “La participación en el sistema internacional” de nuestro país (Criterio, Navidad de 1968; incorporado en el capítulo I de este libro), decíamos que considerábamos la participación como algo más que “estar” en el sistema internacional; para nosotros es la posibilidad de influir en la evolución de determinados acontecimientos. Participar, entonces, no sólo es ser parte de algo –requisito previo que parece indispensable– sino lograr en forma más o menos directa que un proyecto 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 país participa en la sociedad internacional no sólo por ser parte de ella, sino por su capacidad para determinar que la vida dentro de la misma se configure en función de sus valores e intereses.

Para participar e influir con su presencia en determinadas realidades, un país requiere de voluntad y de medios. Y la necesaria adaptación de medios a fines, exige una correcta apreciación de la situación internacional y de la ubicación del país en la escala del poder mundial y del valor de sus aportes al sistema internacional. Es en la aproximación realista al mundo tal cual es, y en la valoración adecuada de los recursos de poder disponibles, que se encuentra la medida de la distancia entre el éxito y el fracaso de una estrategia internacional.

El concepto de “situación nacional” es útil al efecto. Fue Stanley Hoffman, quien sugirió que es necesario distinguir entre la “conciencia nacional” (un estado mental), la “situación nacional” (una condición) y el “nacionalismo” (una doctrina o ideología), y agrega que no todo Estado-nación tiene la primera o el último, aunque todos tienen una “situación nacional” entendida como “un conjunto de características internas y una posición en el mundo”. Por ser el actual un sistema internacional “global”, en contraposición a cualquier otro en la historia, obliga a cada uno de sus miembros a considerarse envuelto en el mismo, pero cada uno lo hace de acuerdo con sus propias características y ve al mundo de acuerdo con sus propias perspectivas de espacio y tiempo. Cantidad y combinación de recursos materiales y humanos, posición geográfica y acumulación de experiencia histórica, son

El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)

variables importantes para definir la "situación nacional" de un país en un momento determinado y para comprender cómo percibe la situación del sistema internacional respecto al mismo.

Una primera visión impresionista de la "situación nacional" de la Argentina en el mundo de la década del 80, nos lleva a efectuar las siguientes constataciones:

1. El país tiene una posición relativamente marginal en las consideraciones estratégicas de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, tanto en la perspectiva de la "confrontación nuclear" como de la "confrontación industrial y tecnológica". Esta marginalidad relativa puede explicar el efecto limitado que produce en nuestras relaciones con los Estados Unidos, una alineación internacional del país basada en criterios ideológicos. Las dificultades para traducir en términos operativos la definición de "occidental y cristiano", en un mundo multipolar (también en lo ideológico) y plagado de "zonas grises", limitan aun más los efectos de tal alineación, en especial cuando ella es planteada en términos generales y abstractos. No olvidemos, además, que en la óptica de un tercero, lo importante es la forma en que se traduce una opción ideológica en la vida real de una sociedad. Son valores sustentados en hechos objetivos manifiestos en el plano político y en el plano económico, los que permiten finalmente identificar lo que hoy se denomina una "democracia industrializada". En tal caso, un país casi no requiere añadir definiciones retóricas;
2. En la perspectiva de las relaciones Norte-Sur, la Argentina se caracteriza por no ser ni Norte ni Sur. O, mejor aun, ni totalmente Norte, ni totalmente Sur. Carecemos de todos los rasgos propios que definen una "democracia industrializada" (club de la OECD), y tampoco nos ajustamos a los rasgos más típicos del mundo subdesarrollado. En tal sentido nuestra situación no es única. En los últimos años, la aparición de los "nic's" (*new industrial countries*) y la evolución del diálogo Norte-Sur, en el contexto de la profunda crisis de redistribución del poder que caracteriza al actual momento internacional, han permitido perfilar una nueva categoría de países, la de los intermedios, con rasgos similares entre sí (considerando, por ejemplo, indicadores de desarrollo económico y de participación en el comercio internacional) y también con ciertas similitudes en sus roles en el sistema internacional. Quizás es el único grupo de países que aún no ha organizado su respectivo "club" internacional. En la búsqueda de la definición del rol argentino en el mundo y en la región, este hecho debe ser retenido;
3. En América Latina, la posición de la Argentina en términos de poder económico y político sigue siendo elevada, a pesar del deterioro relativo que se observa con respecto a diez años atrás;

Sección Primera

4. En relación con el área denominada del Atlántico Sur y de la Antártida, por su ubicación geográfica y su presencia económica y militar, la Argentina ocupa una posición significativa que impide que sea subestimada por ninguno de los otros países con participación en el área;
5. La capacidad para producir alimentos y tecnología intermedia, y el desarrollo nuclear alcanzado, constituyen elementos distintivos del país en el sistema internacional y en el regional, y parecen ser claves en cualquier intento de definir una estrategia de inserción interna.

La región y nuestro rol en el mundo

Quizás sea oportuno agregar ahora algunas consideraciones en torno al valor de la región para nuestra inserción en el sistema internacional global, ya que antes hemos postulado que tal valor es alto.

En efecto, debemos tener presente nuestro carácter de país intermedio en la escala de distribución del poder mundial y grande en la regional. Y a ello agregarle las consideraciones antes apuntadas acerca del valor estratégico de la región para muchos países del sistema internacional, y en particular para las democracias industriales y para los Estados Unidos. Valor estratégico muy superior al que por el momento se le atribuye a nuestro país considerado en forma aislada.

En esta perspectiva deseamos proponer que la región sea visualizada por el país en términos de su propia valorización en el mundo industrializado. Así como Venezuela vale por su petróleo y por su rol en el Grupo Andino, en el Caribe y Centroamérica, y en el sistema de la OPEP; y así como otros países también agregan a su valor intrínseco el de su función en el sistema internacional global o en un sistema internacional particular (puede ser, por ejemplo, el de un producto básico de valor estratégico), la Argentina debe apuntar a acrecentar su valor internacional relativo por las funciones que puede cumplir en la región. No es preciso insistir, una vez más, que en nuestra perspectiva esta idea no agota el tema de la revalorización de los aportes argentinos al mundo, ni el área latinoamericana agota el ámbito de su política externa. Es sólo un aspecto de especial importancia.

¿Cuáles pueden ser las funciones a desempeñar por el país en la región? Sólo apuntemos a dos que se destacan entre las varias posibles:

1. En lo económico, constituirse en una alternativa para los países de menor desarrollo y medianos, a través del suministro de tecnologías intermedias, de bienes de capital, de capacidad empresarial, de alimentos e incluso de mercados. Ello supone asumir claramente uno de los rasgos distintivos de un país intermedio en la escala mundial y actuar como país

El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)

a la vez receptor y donante de recursos productivos y de cooperación técnica financiera, transformándose así en puente entre el mundo Norte y el mundo Sur.

Desde el punto de vista práctico algunas de las consecuencias podrían ser las siguientes:

- Desarrollar un programa de cooperación económica y técnica con los países de la región, y en particular con los de menor desarrollo económico relativo. La existencia de un programa y de alguna organización específica, permitirían sistematizar y acrecentar los esfuerzos aislados y erráticos que desarrolla en la actualidad el país. Es preciso encarar la cooperación económica y técnica con la mentalidad de país donante, aprovechando la dotación de recursos humanos y el nivel técnico existente en el país, e incluso reorientando en función de esta actitud, parte de los recursos de cooperación técnica que actualmente se reciben de organismos multilaterales a los que pertenecemos;
- Facilitar el acceso preferencial a nuestro mercado de productos provenientes de países de menor desarrollo económico relativo, adoptando medidas arancelarias, para-arancelarias y financieras que puedan contribuir a acrecentar importaciones de tales orígenes y sobre todo a estimular en ellos inversiones en función del mercado de tal modo ampliado. Estas medidas deben adoptarse contemplando también los intereses concretos de las empresas del país y vinculándolas, cuando corresponda, con una política de apoyo a la proyección externa de las empresas industriales y de servicios del país;
- Estimular la proyección al exterior, y en especial a la región, de la capacidad de producción de bienes y servicios del país, relacionando las medidas que se puedan adoptar a tal efecto tanto con las políticas de desarrollo industrial como con las antes propuestas en el campo de la cooperación económica y técnica;
- Encarar en la perspectiva de las medidas antes propuestas, la participación del país en los organismos multilaterales regionales, como el SELA y la ALADI, y la cooperación con los esquemas subregionales de integración, como el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y la CARICOM. El país debe aprender a utilizar en función de sus intereses los foros multilaterales y superar anticuadas concepciones que lo contraponen a los enfoques bilaterales. En una perspectiva realista, la dimensión multilateral complementa la bilateral y la enriquece al agregar nuevos factores a la relación con cada país y al aportar visiones de conjunto y mecanismos de regulación de los conflictos de intereses, y
- Adoptar una actitud agresiva de iniciativa intelectual, técnica y negociadora, en todos los ámbitos económicos internacionales en los que participe

Sección Primera

el país y en los que se definan aspectos sustanciales de las relaciones Norte-Sur. Profundizar la afinidad con otros países intermedios, y en particular con los latinoamericanos (Brasil, México y Venezuela), no debería ser entendido como una forma de debilitar al grupo latinoamericano en su conjunto ni al de los 77, pero sí como un medio de aumentar la eficacia negociadora y el realismo de los planteos que se efectúen.

2. En lo político, aportar racionalidad al juego político regional y a las relaciones de la región con los países industrializados, a través de elementos que contribuyan a generar una interdependencia administrable, y a limitar los efectos centrífugos de las radicalizaciones y heterogeneidades ideológicas. Ello implica apuntar a un liderazgo de ejemplaridad basado en una demostrada convicción de valores democráticos, e implica ejercitar una retórica y un estilo de política exterior ajustados a la sensibilidad media de los países de la región. Nuestro rechazo de valores y estilos de vida y de gobierno que no compartimos, sólo será eficaz en la medida que lo respaldemos en la demostración de las ventajas y de la viabilidad de los que profesamos.

Algunas de las consecuencias prácticas que se podrían extraer en este plano, son las siguientes:

- Contribuir al fortalecimiento, por su sentido político en una interdependencia regional de signo cooperativo, del SELA, de la ALADI, del Grupo Andino y de los demás organismos regionales de cooperación e integración económica;
- Evitar todo planteo que pueda conducir al desarrollo de "clubes ideológicos" entre los países de la región, cualesquiera que sean sus signos;
- Apegarse en forma estricta al principio de no intervención, concebido con sentido político y no exclusivamente jurídico, y exigiendo su respeto en los organismos multilaterales como regla de conducta básica del sistema regional;
- Mantener relaciones bilaterales intensas y fluida comunicación con todos los países de la región, pero destacando de entre ellos al círculo de los contiguos y al de los otros tres grandes, con los cuales la conexión normal debería ser entablada en forma directa a nivel presidencial y ministerial, transformando en rutina las entrevistas, las consultas y las reuniones de trabajo, y
- Encarar como responsabilidad colectiva de la región, y en la cual jueguen un papel sustancial los países mayores, el apuntalamiento de la seguridad e independencia de cada uno y de todos los países que la integran, rechazando el principio de agresión, cualesquiera sean sus modalidades, y todo intento de internacionalizar conflictos internos, de exportar revoluciones o de encarar cruzadas de cualquier signo ideológico. Una actitud clara y

El valor de América Latina en un rol internacional de la Argentina (1981)

franca de los países de la región en este campo parece ser una condición indispensable para lograr el objetivo de una interdependencia administrable. Los mecanismos de consulta, y en particular los informales, parecen más adecuados al respecto, siendo desaconsejable los excesivamente formales y los juristicistas.

Ninguna de estas propuestas supone desconocer la existencia y la importancia del marco interamericano en el cual se insertan las relaciones interlatinoamericanas, ni el rol particular de los Estados Unidos en la región. Pero sí supone poner el acento en lo que debería ser un objetivo claro de nuestra política latinoamérica, en el sentido de que la región debe asumir sus propias responsabilidades políticas, incluso en materia de seguridad, si quiere impedir la generalización de los conflictos, limitar la acción de factores extrarregionales en sus propios problemas, o la proyección en su interior de conflictos y problemas originados en otras regiones del mundo. No será un objetivo fácil de alcanzar si se tiene en cuenta, por ejemplo, la situación muy especial que plantea desde hace un tiempo todo el Caribe y la influencia de fuerzas políticas e ideológicas extrarregionales en esa área. Pero no intentarlo sería suicida para la idea misma de un sistema latinoamericano basado en la cooperación. ■