

# **LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA EN LOS AÑOS 90. UBICACIÓN DE LA ARGENTINA**

**Ana E. Seitz de Graziano**

Para encarar el tema nos situaremos tanto en la coyuntura como en el mediano plazo a los efectos de tener una visión de la década en el sentido prospectivo.

En primer término señalaremos que la definición de proceso de integración que adoptamos toma en cuenta al conjunto de hechos por los cuales las unidades políticas latinoamericanas van implementando estructuras comunes y unificadas de decisión. Esto supone además, tomar las dimensiones de cooperación y conflicto en la evolución del proceso por el cual se formulan las propuestas políticas integradoras. (1)

¿Qué proposiciones políticas tenemos hoy para integrar nuestra conducta internacional? Si hacemos un recuento debemos tomar en cuenta a ALADI, Mercosur, la estrategia chilena de establecer vinculaciones bilaterales en términos de librecomercio y, por último, las dos propuestas norteamericanas: el NAFTA y la Iniciativa para las Américas (IPA), y/o sus equivalentes dentro de la administración Clinton.

¿En qué contexto se están formulando estas proposiciones? La situación de los años 90 para el sistema internacional es de culminación de la transición iniciada en los 80. Sus principales componentes han sido la crisis financiera, los desfases tecnológicos y comerciales y la reestructuración del sistema de polos ideológico-económicos de poder, bases del paradigma de la Guerra Fría. Frente a esta coyuntura crítica, todos los bloques y unidades políticas han generado sus respuestas y allí es donde debemos ubicar las propuestas para integrar la conducta internacional de las que hablábamos.

Tres elementos estructurales habrán de ser considerados, a saber: la crisis del GATT, la situación económica norteamericana y la naturaleza de la actual competencia global en el sistema internacional. (2)

Respecto del GATT había dos niveles de discusión, uno referido a los productos agrícolas y a las patentes y servicios como las cuestiones sectoriales más preocupantes.

Otro nivel suponía evaluar la validez misma del Acuerdo a partir de sus propios límites: no era un organismo. Esto último iba acompañado de la creciente

---

(1) Seitz de Graziano, Ana E., *Tres propuestas de integración política Latinoamericana*, Bs.As., Ediciones Fundación Juan Pablo Viscardo, 1983.

(2) Metodología sugerida en Ana E. Seitz, *¿Realismo Penitencial o Margen de Maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*. Bs. As., Ed. G.E.L., 1993.

dificultad que generaban las barreras para-arancelarias como los subsidios europeos y las instrumentales amenazas y sanciones unilaterales que contiene la nueva Ley de Comercio norteamericana.

La resolución que ha encontrado el tema supone, para nuestros intereses, lo siguiente:

-el ajuste en términos de apertura y patentes y servicios resulta inevitable. Lo que se tiene como margen es un plazo de diez años para la adaptación sectorial. Este horizonte no elimina un eventual conflicto global, pero pospone su aparición en tanto se estructura la Organización Internacional del Comercio.

-las sanciones unilaterales, particularmente las norteamericanas, son una posibilidad efectiva que habremos de tener en cuenta al tomar nuestras decisiones.

-se impone generar un nuevo perfil de políticas que supongan aprovechar los nichos que brindan las políticas de asociación y las actividades conjuntas, particularmente en el ámbito tecnológico y las inversiones.

La situación económica norteamericana es el otro elemento estructural a tomar en cuenta en este balance. El déficit presupuestario y el comercial se suman a la amenaza recesiva post-reaganiana para terminar de configurar la crisis de la versión norteamericana de modelo capitalista. Sus bases económicas eran la estandarización y la expansión del consumo. Sus bases políticas estuvieron vinculadas tanto a la expansión tecnológico-militar como a la posibilidad generada en la segunda postguerra de ser el proveedor-eje de producción con valor agregado, además de el cobrador de los compromisos financieros generados por la guerra. El primer signo de esta crisis fue, en realidad, la declaración de no convertibilidad efectuada por Nixon en 1971. Lo que le agregó elementos de mayor complejidad fue la explosión tecnológica y financiera de los años 70.

Así, los años 80 fueron la década de la crisis que Estados Unidos afrontó con la política de reestructuración de Reagan. Se generó entonces la onda expansiva más larga de la postguerra basada en un aumento del gasto público, de las deudas privadas y del crédito, junto con la reducción de los gastos sociales y modificaciones del sistema financiero. Esta política influyó, además, en las Leyes de Comercio de 1984 y 1988 que aportan al Poder Ejecutivo los instrumentos punitivos unilaterales que se estimaron necesarios frente al horizonte de conflictividad comercial que se avecinaba.

La desregulación financiera generó la posibilidad de que el endeudamiento latinoamericano asumiera valores críticos a partir de los niveles de la tasa de interés en EE.UU., convirtiéndonos por años en exportadores netos de capital. El incremento de la deuda pública norteamericana contribuyó a financiar el crecimiento y la modernización de muchos sectores de la producción y los servicios en ese país, pero su proyección en el tiempo aportó, igualmente, elementos de recesión. Es así como los principales «issues» de la administración Clinton fueron, en primer término, la expansión del comercio exterior y de los niveles de empleo en los EE.UU. Muy rezagada quedaba la política exterior tradicionalmente concebida en esta lista de prioridades.

El tercer elemento estructural que mencionamos era la naturaleza de la actual competencia global en el sistema internacional. La caída del poder soviético y la reestructuración efectuada bajo la impronta financiera, tecnológica y comercial de los últimos años ha generado un intenso debate en la disciplina científica de las relaciones internacionales. (3) Independientemente de dónde nos situemos en este debate que intenta dilucidar si hay cambios cualitativos en el sistema y cuál es su envergadura, lo que resulta innegable es que estamos en presencia de un aumento en las motivaciones que caracterizan al estado comercial más que las que caracterizaban al estado político-militar-territorialista que hasta ahora había sido. ¿Qué supone esto? Pues que los estados querrán fortalecer su poder político a través del incremento de la fortaleza económica. Esto último, a su vez puede ser consecuencia de un cambio profundo en la naturaleza de sus interacciones o, simplemente a que ellas eran las dimensiones más relegadas en el anterior esquema bipolar de poder militar global. Como sea, el comercio, las finanzas y la tecnología son los ámbitos en los que se desenvuelven las batallas por la preeminencia y por la supervivencia dentro del sistema internacional.

En cuanto a los elementos de coyuntura que mencionamos, consideraremos las proposiciones de integrar nuestra conducta internacional, que habíamos señalado al principio, e intentaremos ubicarlas en su «timing» respecto del proceso de implementar «estructuras comunes y unificadas de decisión» en función de nuestra definición inicial.

El esquema multilateral de ALADI logró hasta ahora tres tipos de objetivos básicos: renegociar y mantener las concesiones que constituían el patrimonio histórico de ALALC; agilizan la relación entre aquellos países que tenían más para ofrecerse al eliminar la carga de la cláusula de la nación más favorecida y, por último, abrir las puertas a la aparición de esquemas nuevos como el Mercosur o el Grupo de los 3, demostrando la flexibilidad y adaptabilidad del sistema. A partir de esta descripción lo que se advierte es que, para el tipo de país que es Argentina, el esquema es un conjunto de oportunidades que avanza y/o permite crearlas.

Respecto del Mercosur, el primer beneficio implícito tanto en el esquema previo de entendimiento Argentina-Brasil como en él mismo, es que consolida con vínculos sectoriales y globales de cooperación, la neutralización de uno de los mayores conflictos intra-regionales latinoamericanos: la competencia por la hegemonía regional entre Argentina y Brasil. Con ello se han modificado en el mediano plazo los parámetros mismos de la geopolítica sudamericana.

---

(3) Para esto se puede ver: Russell, Roberto «Reflexiones sobre 'lo nuevo' del 'nuevo orden mundial» en *Estudios Internacionales*, Nro.102, abril-junio 1993.

Waltz, Kenneth, *Teoría de la Política Internacional*, Bs. As., G.E.L. 1988.

Hoffman, Stanley, *Orden Mundial o primacía*, Bs.As., G.E.L. 1988.

Keohane, Robert, *Después de la hegemonía*, Bs.As., G.E.L. 1988. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Bs. As., G.E.L. 1993.

El segundo elemento a tener en cuenta en el Mercosur son los objetivos y las realizaciones del proyecto. El objetivo «mercado común» parece de difícil realización en lo inmediato por la necesidad de compatibilizar las políticas macroeconómicas con el Brasil. Sin embargo, los objetivos de librecomercio que tienen al arancel cero como logro en una actitud flexible, se han concentrado en el total de los productos, excepto los bienes de capital como esqueleto del perfil a obtener el 31 de diciembre del 94.

A ello hay que sumarle el efecto ya logrado de agilización de trámites aduaneros y compatibilización en el área de transporte. En este último sentido, el broche de oro lo constituye el proyecto de la Hidrovía Paraguay-Paraná que va logrando, por consenso, lo impensable hace quince años: organizar la navegación de la Cuenca del Plata en el sentido Norte-Sur.

Por otra parte la estrategia chilena de relación en términos de librecomercio, es la natural consecuencia de un ajuste exitoso y anticipado, dentro del contexto de la región, en función del modelo libremercadista.

Esta situación crea un handicap y, a la vez, un desfasaje positivo que incrementa el margen de maniobra de este país para actuar dentro de dicha estrategia. Por todo ello ha rehuído involucrarse en la dimensión «mercado común» del proyecto Mercosur que le supondría eliminar las ventajas competitivas acumuladas en la organización jurídica de su comercio exterior.

Excluida esta última alternativa, su política ha sido diseñar esquemas bilaterales de librecomercio los que le han permitido relacionarse con Sudamérica y México a través de Tratados, y le han llevado a proyectar una relación sólida hacia el futuro con los «tigres asiáticos», Australia, Nueva Zelandia y el bloque del NAFTA. Además, ha tenido una percepción positiva de parte de los decisores norteamericanos, posición que lo transforma en el candidato más sólido para el ingreso a dicho esquema, cuando esto sea posible. Así, el país trasandino obtiene una relación comercial interesante y creciente, particularmente a partir de 1990. Pero esto no es todo. Hay dos novedosas y sugerentes posibilidades que surgen entre Chile y Argentina: la vinculación a través de las inversiones mutuas y la relación entre regiones y provincias a través de proyectos que, no sólo traen desarrollo y estímulos a zonas rezagadas, sino que brindan a nuestro país como un todo la posibilidad de proyectarse hacia el mercado del Pacífico. A Chile se le ofrece la oportunidad de triplicar fácilmente su propio mercado y a ambos se les brinda un sólido reaseguro para la paz a través de la nueva política de pasos fronterizos, minería e interconexiones eléctrica, gasífera y petrolera. Para cerrar el círculo, esto último supone un notable incremento en la balanza comercial a favor de la Argentina.

Respecto de las propuestas norteamericanas, ambas se hallan contextuadas por la competencia económica global y los resultados de la ronda Uruguay del GATT, la recesión norteamericana y la disponibilidad del instrumento bélico-comercial que es la Ley de Comercio de los EE.UU.-por decirlo de una manera ilustrativa. Responden a un nuevo concepto de «seguridad» cuyos ejes son la

liberalización de mercados, inversiones y patentes; el combate al narcotráfico y la preservación de los ecosistemas. (4)

El NAFTA en sí mismo está concentrado hoy en América del Norte y no supone exclusividad geográfica alguna para la América Latina del futuro. Es un acuerdo de libre-comercio flexible que funciona a partir de la aceptación de las asimetrías internas y con cláusulas específicas de concesiones para cada caso y cada miembro. Lo que sí funciona en forma conjunta es el mecanismo que implementa el «derecho de admisión».

En cuanto a la Iniciativa Para las Américas (IPA), no ha sido más que un «gesto» para los países que, de por sí, se habían colocado ya en actitud de consagrar las reformas estructurales exigidas por los organismos financieros. Expresa sí una «exclusividad hemisférica» pero la vaguedad de sus planteamientos, siempre derivables al contexto habitual de las relaciones bilaterales, no ha permitido que se constituya en una alternativa real. Sus ya clásicos tres pilares: inversiones, comercio y deuda dejaron como único logro la posibilidad convalidada por el Congreso de condonar tramos de la deuda pública entre EE.UU. y la región, unos 12.000 millones de dólares en total.

No sin tomar nota de que América Latina no figuró, ni siquiera a través de México, en el discurso inicial del Presidente Clinton en Little Rock, debemos señalar su posible reconversión a partir de la reunión hemisférica con todos los presidentes latinoamericanos de 1994. Las expectativas no pueden tener un alto perfil, es más, resulta probable que encuentren allí expresión política propia de la «propuesta panamericana de integración» (5). Una muestra de ello han sido los intentos de la nueva administración norteamericana de involucrar directamente a los ejércitos en la lucha contra el narcotráfico, bajo su dirección. Las «nuevas políticas» de intervención en pro de la democracia como en el caso de Haití no parecen tener, por otra parte, resultados muy lucidos. Lo que sí va resultando cada vez más claro y nos deja un margen de maniobra cada vez más estrecho, es que, efectivamente, se está implementando el nuevo concepto de «seguridad» de la era post-guerra fría.

La Argentina contemporánea ha decidido dejar de lado la conflictividad y el desafío a ultranza de otros tiempos ya que necesita tener una percepción acertada de su margen de maniobra. La relación, desde los EE.UU., no la coloca en un sitio de privilegio y, además, le exige una «adaptación» de alto costo en términos de política de patentes y nuclear, entre otras. La «oportunidad» está ubicada en el área nada despreciable de la cooperación política, las inversiones y los desarrollos tecnológicos conjuntos. El respaldo imprescindible a esta política, que puede implicar

---

(4) Ver Ana E. Seitz, *¿Realismo Penitencial o Margen de Maniobra? Un estudio de las relaciones de Argentina con América Latina y Estados Unidos*, Bs. As., Ed. G.E.L. 1993.

(5) Ver Ana E. Seitz, *Tres propuestas de integración política Latinoamericana*, Bs.As. Ediciones Fundación Juan Pablo Viscardo, 1983.

un eventual ingreso a mediano plazo en el NAFTA, es consolidar una cartera de clientes comerciales alternativos que hagan menos precaria nuestra vulnerabilidad bilateral.

Un Mercosur exitoso y una sólida relación con Chile, serían esos respaldos.

Evaluamos la situación estructural, la coyuntural, en términos de integración, y tratamos de tener una percepción adecuada de su dinámica para evaluar nuestro margen de maniobra como país. El objetivo propuesto ha encontrado, pues, esta primera aproximación sintética para compartir con el lector de estas páginas y continuará en los trabajos de investigación en el IDICSO de nuestra Unidad Académica y en el Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas