

Mario Rapoport y colaboradores. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 2000, 1168 páginas.

El libro de Mario Rapoport, que contó con la colaboración de Andrés Musacchio, Eduardo Madrid y Ricardo Vicente, constituye un esfuerzo de dimensiones pocas veces visto en la historiografía local, tanto por la cantidad de fuentes primarias consultadas como por el ambicioso intento interpretativo de los distintos períodos históricos de nuestro país desde las últimas décadas del siglo XIX hasta nuestros días. No menos importante es el esfuerzo que implica el abordaje de los diversos perfiles de nuestra historia, porque se muestran simultáneamente los aspectos económicos, políticos y sociales, y sus muchas interrelaciones. Este texto, sin duda alguna, devendrá una cita obligada de todo estudio de historia contemporánea argentina, entre otros motivos, por su originalidad.

La historia constituye una lucha contra el olvido y, en ese sentido, este libro permite otorgarle otra perspectiva a la batalla política que en nuestro país libran aquellos que creen en la necesaria construcción de una nación soberana, políticamente democrática y socialmente justa. Frente a los que sostienen que la política es "cabalgar sobre lo inevitable", esta lectura sobre lo ocurrido el último siglo en la historia argentina nos muestra que nuestro país supo ser diferente a lo que es hoy y que también, en otros momentos de su historia, tuvo cierta presencia en el mundo.

Del texto se desprende, en primer lugar, una periodización de la historia argentina opuesta a la realizada por la tradición historiográfica liberal. Se diferencian claramente tres etapas: el modelo agroexportador (1880-1930), el modelo sustitutivo de importaciones (1930-1976) y el modelo neo-liberal (1976-2000), desentrañando sus características diferenciadas y el modo de funcionamiento específico de cada uno de ellos.

Cuando se presenta cada período se intenta captar la complejidad del mismo, ubicándose el escenario internacional, el contexto político local, la situación social, las políticas económicas aplicadas y la participación de los sectores empresarios y sindicales, analizándolos en su interacción con los procesos productivos en curso.

Es interesante destacar que hasta el año 1976 la Argentina país tuvo fases de desarrollo sustentadas en sectores dedicados a la producción de bienes y servi-

cios, aunque en la primera etapa se barada en el sector agropecuario exportador y en la segunda en la expansión de la industria. En cambio, a partir de mediados de la década del '70 la economía local comienza a reestructurarse en forma a sectores no productivos: las finanzas, la comercialización y los servicios públicos.

Sobre la base de trabajos anteriores realizados por Mario Rapoport, se cuestiona la muy difundida idea acerca de la fortaleza económica desarrollada por la Argentina durante el período del modelo agroexportador.

El primer mito que se ataca es el que señala que nuestra clase dirigente se alía, en 1880, a una potencia mundial en su máximo esplendor, Inglaterra. Se muestra que la economía británica se encontraba en el inicio de un período de decadencia, y de allí la necesidad, para contrarrestar ese proceso, de la expansión colonial. "En realidad, aunque Gran Bretaña parecía en la cúspide de su poder económico y financiero (lo que era cierto, sobre todo para la 'City' londinense que conservaba su predominio en las finanzas internacionales), existía ya una pluralidad de centros económicos de nivel similar que se disputaban los mercados mundiales... Inglaterra, en particular, compensó la pérdida de mercados intensificando sus relaciones con los países del Imperio y con el mundo subdesarrollado; pero, como dice Hobsbawn, la economía británica vivía ya de "los restos de su monopolio, del mundo subdesarrollado, de las acumulaciones pasadas de riquezas y del auge de sus rivales; era, en realidad, un economía parasitaria".

También se ataca la noción generalizada acerca de la brillantez de la generación del '80, sobre la que se quiere edificar la grandeza del modelo agroexportador. El libro sitúa las grandes ideas en lo que se dio en llamar la generación del '37, aquellos que lucharon contra *la tiranía rosista*: Alberdi, Mitre, Sarmiento, Avellaneda, Vélez Sarsfield y otros, y que "luego de su caída pugnaron por reorganizar el país con criterios modernos y ópticas de signo liberal que correspondían a intereses y grupos de poder cuyo difícil proceso de homogeneización se lograría a través del accionar político de Roca, años más tarde". De los hombres del '80 se rescata lo que señala un autor, que eran liberales en lo económico, reaccionarios en lo político y progresistas en lo cultural, y que el modelo del '80 quedaba reducido al pragmatismo de un grupo de estadistas y políticos que, dadas las condiciones del país en esa época, conducía inevitablemente al esquema agroexportador.

De una manera clara el libro discute la importancia y los efectos del capital extranjero en nuestra economía por aquella época, ubicando el debate en su verdadero contexto. Se explica que el capital extranjero, principalmente británico, fue funcional al esquema agroexportador, suministrando la infraestructura necesaria para llevar adelante el boom exportador, a partir de 1890, y posibilitar la corriente importadora. Asimismo, la preeminencia de nuestro país en la atracción del capital británico, que llegó a representar en 1889 entre el 40 y el 50% de todas las inversiones fuera de Gran Bretaña, se explica por la mencionada decadencia británica. "...El mercado británico de capitales disponía de una amplia masa de recursos financieros y estaba buscando la apertura de nuevas áreas, no sujetas a la severa competencia a la que los productores y capitales del Reino Unido estaban siendo sometidos en Europa y otros países".

El análisis desarrollado en torno al fenómeno de las corrientes inmigratorias es igualmente esclarecedor sobre las causas del porqué durante un cierto período esos inmigrantes se establecieron y, posteriormente, no se logró retenerlos. "De 1860 a 1889, período en el que los inmigrantes tienen acceso a la tierra, el número de regresos a Europa es bajo. En cambio, entre 1889 y 1930, la creciente demanda del sector urbano, especialmente en Buenos Aires y otras ciudades, como consecuencia del desarrollo de la infraestructura y de las actividades terciarias, fue el polo de atracción de los inmigrantes, aunque el número de inmigrantes que regresó durante este último período a Europa fue mayor. Contribuyó a ello el fenómeno de la inmigración golondrina, que al finalizar sus trabajos retornaban a su país de origen y que se extendió hasta pasada la Primer Guerra". Por otra parte, en este período nuestro país no fue el único destino de los inmigrantes europeos ni tampoco el más importante. Estados Unidos llegó a recibir a más del 60% del total de inmigrantes en algunos períodos, seguido por Canadá y, recién luego, por la Argentina, que en algunos años fue superada por Brasil.

El debate en torno a la industria y el proceso de industrialización entre proteccionistas y librecambistas; los problemas del incipiente y precario sector industrial; las peculiares características del comercio exterior; la evolución del sector agropecuario; el sistema financiero y las crisis de 1885, 1890 y 1913, originadas fundamentalmente en el endeudamiento externo, son cuestiones también analizadas en profundidad en esta primera parte del libro.

La visión crítica de Rapoport sobre ese período de nuestra historia se encuentra reflejada al finalizar el mencionado capítulo. "La Argentina era, hacia 1914, un país que miraba hacia fuera; basado en el desarrollo de sus supuestamente inagotables riquezas naturales y en la continuidad del endeudamiento externo. Que aprovechaba económicamente su mejor recurso, la fértil tierra de la Pampa Húmeda, pero que estaba limitado socialmente por la estructura de propiedad de ese mismo recurso. Que captaba todo aquello que el exterior podía darle (capitales, mano de obra y hasta ideologías), pero que no poseía un modelo político que asimilara adecuadamente las posibilidades de la inmigración externa. Que se había transformado en un importante proveedor de alimentos en los mercados mundiales, pero que necesitaba comprar, al mismo tiempo, los bienes manufacturados que el aparato productivo existente no proveía y el consumo de sus habitantes requería. En otros términos: un país dependiente de las grandes potencias industrializadas, sobre todo las europeas, y con una base productiva unilateral y precaria".

Otra parte esencial es el análisis que se despliega sobre el peronismo. Tratando de contrapesar cuidadosamente los profundos aspectos contradictorios que mostró este fenómeno político tan complejo y debatido no se cae en visiones simplistas, ideologizadas ni maniqueas. Se intenta penetrar la esencia del fenómeno, sin perder de vista la manera en que se expresa pero tampoco confundiendo un aspecto con otro. Se pasa revista a temas por demás debatidos de nuestra historiografía: el carácter autoritario del régimen, su ideología, su carácter movimientista, los límites de su política económica, su relación con el proceso de industrialización.

Respecto al autoritarismo del peronismo se remite a su concepción de movimiento nacional enfrentado a la tradición de los partidos políticos de las democracias liberales, explicándose que “sin necesidad de legitimación, puesto que ésta se hallaba avalada por una amplia mayoría electoral, especialmente a partir de 1951, el gobierno tuvo actitudes autoritarias frente a la oposición política explicables, aunque no justificables, por el hecho de que el peronismo, desde su origen, se reivindicaba a sí mismo más como un movimiento social policlasista que como un partido político, lo que lo llevaba a minimizar la existencia de otras opciones ideológicas y partidarias y a ocupar todo el espacio político”.

También se aclara, en lo que respecta a su ideología, que muchos asimilan a los regímenes nazi-fascistas, la originalidad de Perón, que parecía tener en mente lo que podemos denominar el capitalismo del Estado benefactor. “Perón no sólo organizó en forma política a sus fuerzas, sino que desarrolló sus aspectos doctrinarios. Fundamentó el justicialismo en el cristianismo y el humanismo propios de la tradición de la civilización occidental. Por un lado, integró aspectos de diferentes ideologías políticas -fascismo, comunismo, socialismo, anarquismo- y por otro, procuró aplicarlas en un movimiento policlasista. Legitimó las reformas sociales y planteó la justicia social como núcleo de la doctrina. El objetivo era lograr la armonía de intereses entre el individuo y la sociedad en el marco de lo que se denominaba Comunidad Organizada. Este modelo, superador del capitalismo y del comunismo, suponía la planificación para ordenar el capitalismo y la humanización de las condiciones de vida y trabajo de los asalariados”.

Los años de Perón durante mucho tiempo fueron considerados como los del comienzo de la industrialización en nuestro país. Aunque en el libro se demuestra que ese proceso se inició mucho antes, se discute con pertinencia la concepción que el peronismo tenía a este respecto. “Tal vez el punto que refleje con mayor claridad los avances y los problemas de la concepción económica del peronismo se encuentren en el planteo relativo a la industria. Por primera vez, un proyecto gubernamental se pronunciaba enfáticamente a favor de la industrialización del país, haciendo referencia a los múltiples beneficios que este sector brindaba. Esa industrialización debía apoyarse, además, sobre el mercado interno porque, como afirmaba la Memoria del BCRA de 1946, la Argentina era un país que basaba su economía en un muy alto porcentaje de importaciones y exportaciones y se encontraba estrechamente dependiente de lo que hacían o dejaban de hacer las otras naciones que le compraban o vendían sus productos. Esta dependencia -decía la Memoria- señala claramente la necesidad de desarrollar el mercado interno hasta que predomine sobre el mercado exterior, como lo enseña la experiencia norteamericana. Sin embargo, el problema era comprendido sólo a medias, exponiendo puntos débiles que se conjugarían en la marcha hacia la posterior crisis. El proyecto carecía por completo de prioridades y su orientación general no traspasaba las fronteras que los conservadores más “progresistas” de la década anterior ya habían explorado...la trasgresión al concepto de “industrias naturales” como foco concentrador del esfuerzo industrializador era sólo excepcional. Por otra parte,

quedaba claro que el dinamismo esperado recaía sobre el sector de la industria liviana y sobre el mercado interno”.

Vale la pena detenerse en la visión que se desarrolla en el libro sobre la política de ingresos del peronismo. Se muestra que la compleja redistribución de ingresos que se practicó tuvo dos sentidos: de los capitalistas a los asalariados (sentido vertical) y desde los sectores terratenientes hacia la burguesía industrial (sentido horizontal). Este punto es crucial para entender la alianza socio-política entre los trabajadores y los sectores empresarios industriales vinculados al mercado interno, en la que se sustentó al peronismo. A este respecto, es de destacar que la participación de los asalariados en el ingreso nacional llegó a ubicarse en el 51% en el año 1952, máximo histórico alcanzado.

Por demás interesante es la discusión que se dio en la bibliografía histórica acerca de la sustentabilidad del proceso de redistribución del ingreso (dado que los salarios nominales mostraban incrementos superiores a los de la productividad física del trabajo). “El sector industrial había tenido una tasa de crecimiento relativamente alta desde principios de la década anterior, en la que la productividad se había incrementado sin contrapartida en el crecimiento de los salarios, que permanecían virtualmente estancados. Por lo tanto, la nueva política de ingresos, analizada desde un perspectiva de largo plazo, modificaba de manera inversa las condiciones que existían en los últimos tres lustros. En todo caso, la discusión apunta, entonces, a avalar o cuestionar una tasa de ganancia considerada “normal”, sin tomar en cuenta que su permanencia o su cuestionamiento dependen de las condiciones sociales específicas y no es una magnitud que pueda fijarse en forma arbitraria o abstracta... Por último, el debate debe contemplar también el otro proceso de redistribución del ingreso al que hemos hecho referencia. Las políticas que implementó el gobierno peronista en su primera etapa tenían un sesgo muy favorable al sector industrial en detrimento de las actividades agrícolas, apoyadas por un particular manejo de los precios relativos y por las regulaciones del Estado... De manera que, si bien un aspecto de la política económica impactaba de modo negativo sobre la estructura de costos, el otro la hacía en sentido inverso. Al mismo tiempo, la mayor demanda (tanto por los incrementos salariales como por el mayor volumen de empleo) permitía una mejor utilización de la escala de producción”.

De la política macroeconómica de corto plazo durante el primer peronismo es rescatable el debate sobre la política fiscal y su vinculación con el fenómeno inflacionario. La política fiscal fue claramente procíclica, es decir, el gasto público se expandía en la fase de crecimiento económico y se contraía durante la recesión. Se caracteriza a la política fiscal como derivada de la concepción conservadora, no de origen keynesiano. Se da así por tierra con la idea tan popularizada por nuestros liberales vernáculos de que la inflación durante el peronismo nace del financiamiento del déficit fiscal. Citando al propio Federico Pinedo, implacable crítico del peronismo, se sostiene “...ese déficit no produce hoy consecuencias inflacionistas porque está balanceado por el funcionamiento de las contribucio-

nes a las cajas sociales y la absorción por éstas de los nuevos títulos de deuda pública... En resumen, el estado arranca a la colectividad tanto o más de lo que gasta en sueldos, salarios y compras, mediante el sistema imperante. El estado está derrochando –y habrá que evitarlo–, pero directamente está inflando poco o nada. Es indispensable tenerlo presente para no equivocarse el tratamiento de los males del momento, sin perjuicio de curar otros que deberán contemplarse en su hora". En lo que respecta a las nacionalizaciones, queda claro de entrada que estaban a tono con lo que se estaba implementando a nivel mundial, mencionándose el caso de Francia (1944/48) y Gran Bretaña (1945/51).

El libro explica también detalladamente la cuestión de los ciclos económicos en la posguerra, echando mano a la vasta bibliografía existente. Plantea el comportamiento tipo *stop and go* de Braun y Joy, según el cual los ciclos de crecimiento del producto industrial, al generar una reducción en los saldos exportables –consecuencia del mayor consumo interno de bienes salario– e incrementar las necesidades de insumos y bienes de capital importado, provocan déficit en el saldo de la balanza comercial, lo que concluye con una espectacular devaluación que reinicia el proceso inflacionario dando lugar a una fase de estancamiento. En esta visión, la inflación es visualizada como un producto de los estrangulamientos en el sector externo producidos por el proceso de inversión en la industria.

Rapoport se detiene a discutir en particular las características del proceso de industrialización que se desenvuelve a partir de mediados de la década del '50 y fines de los '60. Se marca la ruptura en el patrón de desarrollo que implica la irrupción del desarrollismo (1958/62), con la priorización de las denominadas industrias pesadas y el rol clave que se le asigna al capital extranjero en el proceso de acumulación, sin que esto implique relegar al capital de origen nacional. "La expansión de las firmas transnacionales marcó virtualmente el ritmo de la expansión industrial hasta los primeros años de la década del '60. Sin embargo, de a poco comenzó a estimular también a una parte del empresariado nacional, que aceptó el desafío de expandirse lanzando nuevos proyectos de inversión. Estos eran algunos casos complementarios de las firmas transnacionales (como en el rubro de los autopartistas), pero en otros no se vinculaban directamente a ellas o resultaban competidoras, como la fábrica de cosechadoras Vasalli". A partir de fines de la década del '50, los sectores dinámicos dejan de ser los productos de consumo no durables y pasan a ser los insumos intermedios y bienes de consumo durable, destacándose los complejos petroquímico y metalmeccánico, en especial el sector automotriz que dio un salto de las 32.500 unidades producidas en 1959 a las 200.000 unidades producidas en 1965.

Es importante resaltar lo que se señala en el libro en torno al crecimiento industrial que se dio a partir de la presidencia de Illia, y su vinculación con el proceso inversor anterior (período de Frondizi). "Con la asunción de Illia, no se adoptó un nuevo programa específico de industrialización, sino que se operó sobre la coyuntura para relanzar el crecimiento y evitar las bruscas oscilaciones cíclicas del pasado. El objetivo central de la nueva administración radical no apuntó tan-

to a una transformación estructural de largo plazo, aunque hacia el final del gobierno lanzó el Plan Nacional de Desarrollo 1965-9, que apuntaba a lograr un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa, así como a mejorar el deficiente grado de organización de algunos establecimientos industriales... Si bien la política económica tuvo una notable incidencia en la recuperación, no sólo a ella se debía el renovado impulso industrial. Durante la etapa desarrollista se había concretado un fuerte proceso de inversiones que comenzaban a madurar...”.

También se discute el concepto cepalino que muestra al reducido tamaño del mercado —que determinaría una ineficiente escala de producción— como uno de los principales limitantes de un crecimiento industrial eficiente y competitivo: “Por otra parte, no era cierto que el problema de eficiencia fuese sólo microeconómico y se relacionara exclusivamente con la escala de producción. Aunque ese problema estuviera presente, no menos importantes eran los condicionantes macroeconómicos y estructurales. Las deficiencias en los sistemas de comunicaciones, las disparidades territoriales, la falta de continuidad de las políticas crediticias, monetarias y fiscales, las dificultades de la estructura tributaria, entre otras, contribuían en buena medida a generar condiciones tan adversas como el tamaño del mercado. Este último, a su vez, no dependía sólo del volumen de la población, sino que se relacionaba con la dimensión del ingreso nacional, con el grado de utilización de los recursos productivos potenciales, con la distribución funcional del ingreso, con la plena incorporación de todo el territorio a las actividades productivas, etc. Por eso, los problemas de la industria no podían desligarse del carácter subdesarrollado del país”.

Uno de los aspectos más destacables del libro es el tratamiento que se realiza del más oscuro período de la historia nacional: “la dictadura militar”, que tomó el poder en 1976. Se pone en relieve la ruptura del proyecto industrial con la instauración dictatorial del año 1976, acompañada por un nuevo modelo en el que se privilegiaría al sector financiero; “el mejor barómetro de la evolución de la economía y de la incidencia de la política económica de Martínez de Hoz fue el sector financiero, que comenzó un lento crecimiento en el trienio 1976/8, para convertirse en el epicentro de una febril actividad especulativa entre 1979/81, cuando el Ministro se encontraba en el pináculo de su poder, en 1980, su contribución al PBI arrojaba un incremento de más del 40% comparado con 1975”. También se trata de desentrañar el objetivo político subyacente al programa económico puesto en marcha por Martínez de Hoz, cuando se sostiene que “probablemente el mayor impacto haya sido de tipo cualitativo, al modificar sustancialmente el balance de poder entre los diferentes grupos económicos y la inserción productiva y comercial de los sectores empresarios, lo cual dio paso a una morfología, a estrategias y a características que se diferenciarán radicalmente de las prevalecientes en la etapa sustitutiva de importaciones”.

El autor busca la lógica del modelo económico financiero que comienza con el golpe militar de 1976 y el rol funcional que desempeñó la liberalización financiera en el mismo. “El modelo vigente hasta 1976 tenía como eje estructurante el cre-

cimiento económico, en el cual la industrialización era vista como el instrumento más idóneo para alcanzarlo. Dado que se le atribuía al mercado argentino de capitales una baja confiabilidad como instrumento eficiente de financiación para el sector industrial y, por lo tanto, para el crecimiento económico, se consideraba necesario establecer estrictas regulaciones. En el nuevo esquema, en cambio, el objetivo era la eficiente asignación temporal de los recursos, de acuerdo con las preferencias del consumidor, que entrañaba la necesidad de una liberalización absoluta, para que dichas preferencias pudiesen revelarse”.

La reforma financiera fue uno de los hitos de la política económica puesta en marcha y determinó una modificación radical en el comportamiento de las unidades productivas, “arrastradas a una lógica de corto plazo, en la que los aspectos financieros predominaban sobre los productivos, afectando las decisiones en materia de inversión en bienes de capital y de creación e incorporación de innovaciones tecnológicas. Estas empresas se convirtieron, entonces, como señala Schvarzer, en agentes financieros que tenían una fábrica”.

Se vincula claramente el proceso de endeudamiento económico con la fuga de capitales realizada por algunas grandes empresas, ya que “en los hechos, muchas empresas endeudadas se encontraban en una posición delicada sólo aparentemente, pues las deudas habían sido contraídas con la casa matriz radicada en el exterior, o se relacionaban con fondos previamente fugados de la Argentina, siendo el deudor su propio acreedor. Sin embargo, los efectos productivos del endeudamiento y la *financiarización* de la actividad económica eran independientes de estas transacciones que en ocasiones cruzaban la raya de lo legal”.

Recurriendo a los estudios pioneros sobre el proceso de endeudamiento externo (en especial Schvarzer, Clacsgno y Ferrer) el libro muestra las características de sus dos períodos diferenciados y sus principales protagonistas. El primer período lo ubica entre 1976 y 1979, destacándose que el motor del endeudamiento externo fue el déficit del sector público que se financió en los mercados internacionales, siendo uno de los principales destinos de dichas divisas el incremento de reservas internacionales en manos del BCRA. En tanto, se ubica la segunda etapa entre 1980 y 1981, señalando que el protagonista del endeudamiento pasó a ser el sector privado “que podía responder en algunos casos a las necesidades de la actividad productiva, pero que generalmente fue contrapartida de la especulación o fuga de capitales”. También se remarca la diferencia fundamental entre el proceso de endeudamiento local y el de otros países latinoamericanos como Brasil. “Mientras en este país el recurso de endeudarse con el exterior respondió a la estrategia de completar su proceso de industrialización, avanzando hacia un estadio mucho más complejo y con mayor demanda de inversiones de capital y de fuentes de financiamiento, en la Argentina fue utilizado para solventar la especulación, la fuga de capitales, la compra de armamento la demanda de consumo, con un altísimo costo en materia productiva, ya que la política para la atracción de capitales imponía una desprotección absoluta a las actividades productivas internas y un costo por la vía del incremento de las tasas de interés imposible de solventar”.

Se describe el espectacular crecimiento de la deuda externa observable a través de los distintos ratios de endeudamiento: la relación deuda externa/PBI pasó del 18% en 1976 al 60% en 1983, los intereses externos/exportaciones se incrementaron del 12% al 64% en el mismo período, y la relación deuda externa/exportaciones se disparó de 270% a 580%.

Es interesante visualizar la importancia que tuvo en este proceso la mencionada fuga de capitales. "Si bien las estimaciones del monto de capitales fugados del país es notoriamente divergente, todas las series dan cuenta de un agravamiento del fenómeno a partir de 1980, que arroja un resultado sorprendente: entre 1980 y 1982, el monto de la fuga osciló entre los 16.000 y los 22.000 millones de dólares, dependiendo de la estimación. La cifra equipara o supera la variación del stock de deuda externa a lo largo del trienio, que ascendió a 16.481 millones de dólares y supera el stock de deuda privada que, en 1982, ascendía a 14.836 millones".

A nivel industrial, en esta época se implementó una estrategia de apertura importadora con tipo de cambio atrasado que determinó la destrucción de gran parte del tejido productivo. Esto dio lugar al comienzo de un proceso de verdadera desindustrialización, que revirtió lo que se había forjado desde los años '30. Los datos sobre la evolución de la producción manufacturera entre 1975 y 1982 son contundentes, mostrando una caída del 12% promedio, con máximos registrados en los sectores de textiles (29,5%), industria de la madera (35,5%) y papel, imprentas y editoriales (20,6%). En realidad el incompleto proceso de sustitución de importaciones, que debía avanzar hacia las industrias de insumos industriales y bienes de capital, sufrió un duro embate. Se dio la paradoja de que la política de promoción industrial diseñada durante el 3er. peronismo para terminar de completar la base industrial local fue llevada adelante en momentos en que se perpetraba la destrucción del resto de la industria. De esta manera se consolidó un sector empresario local vinculado a la producción de *commodities* industriales fuertemente subsidiado por el estado, juntamente con la destrucción de gran parte de la industria tradicional y una reestructuración regresiva de otra porción de la misma, a partir de la sustitución de las producciones de insumos. "Como balance del período, es posible afirmar que en el sector industrial se quebró una tendencia que se había iniciado entre mediados de la década del '30 y la del '40, caracterizada por el crecimiento de la producción, la progresiva aparición de actividades nuevas cada vez más complejas y la densificación de las relaciones intersectoriales, que daban lugar a una creciente maduración de la industria, aún cuando también mostrara problemas más que significativos. Los efectos de la política económica de Martínez de Hoz, que no fue modificada por los Ministros que lo sucedieron, fueron precisamente los inversos: contracción de la producción, desaparición de numerosas actividades, desarticulación de las relaciones intersectoriales y simplificación de la estructura morfológica".

Esclarecedora es la explicación sobre el nuevo triángulo que se estableció a nivel de relaciones económicas externas entre nuestro país, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas durante este período, replicando, con

nuevos actores, el triángulo anglo-argentino-norteamericano formalizado en el período de entreguerras y con Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea en las décadas del '50 y '60. "Estados Unidos permanecía como el principal proveedor, y su comercio con la Argentina continuaba mostrando un fuerte desbalance. En el nuevo triángulo comercial, la compensación de los saldos negativos con los EE.UU. se lograban con las colocaciones en la URSS... La expansión de las exportaciones de granos tiene relación, desde el lado de la demanda, con la firma de acuerdos con la URSS, que transformaron a dicho país temporariamente en el principal comprador de productos argentinos, superando cuantitativamente en algunos momentos a la CEE en su conjunto. La Unión Soviética llegó a ser el receptor de cerca del 80% de las exportaciones argentinas de cereales y del 20% de las carnes. El comercio bilateral mostraba un notorio desbalance a favor de la Argentina, que trataba de compensarse con convenios pesqueros, la colaboración en materia de energía nuclear, la concreción de diversos proyectos de infraestructura y un incremento en las compras argentinas de maquinarias y vehículos de distinto tipo".

Se pasa revista luego a los gobiernos del retorno a la democracia y el acompañamiento de estas experiencias por políticas económicas neo-liberales que le quitaron contenido real.

Es válido explicar la fallida experiencia del Dr. Alfonsín en el poder por la difícil coyuntura económica internacional existente para los países del Tercer Mundo, por la compleja situación política interna y por las propias incapacidades del gobierno para plantear un programa económico-social superador. "La década del '80 resultó particularmente fatídica para la Argentina. Es difícil encontrar en el pasado otro período en el cual el deterioro fuese tan persistente y profundo. Es que nunca se habían conjugado al mismo tiempo un contexto internacional tan desfavorable con una situación interna tan crítica como la que había dejado la dictadura militar, mientras una lógica de valorización financiera atentaba contra la acumulación productiva, la base de un crecimiento genuino de la riqueza de una país. En ese marco, las dificultades para trazar una política económica que lograra revertir la crisis eran poco menos que titánicas, y el gobierno de Alfonsín no logró dar con los lineamientos adecuados".

A nivel industrial se profundiza el esquema de concentración de capital en los sectores exportadores productores de *commodities* industriales, asociados a la explotación de recursos naturales (transformación de metales y petróleo o sustancias químicas básicas). "Mientras tanto, algunos productos que en el pasado habían comenzado a realizar exportaciones de manera incipiente dejaron de hacerlo, como en el caso de las maquinarias agrícolas, los aparatos electrónicos y los bienes de capital".

También se destaca la característica heterodoxa del *Plan Austral*, anunciado luego de que el Presidente Alfonsín declarara la "economía de guerra", en junio de 1985. El Ministro Sourrouille, siendo Secretario de Planeamiento, había dado a conocer a principios de ese año un documento conocido como *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989* que constituía un programa a mediano plazo en el que se planteaba un *ajuste expansivo*, basado en el cre-

cimiento exportador en un contexto complicado por el peso del pago de la deuda externa. "La originalidad o heterodoxia del *Plan Austral* en relación con los tradicionales del FMI consistía en la incorporación de una política de ingresos y el simultáneo lanzamiento de un nuevo signo monetario con el fin de actuar sobre la inercia inflacionaria. Para evitar transferencias de ingresos entre deudores y acreedores por el brusco corte de inflación y para eliminar *la inflación esperada* en las diversas cláusulas de indexación vigentes en todo tipo de contratos se aplicaron los coeficientes de una tabla de *desagio*". En realidad, el *Plan Austral* terminó teniendo pocos rastros de los *Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico* enunciado como el programa de largo plazo del equipo económico comandado por Sourrouille.

La contención del déficit fiscal global (operativo más cuasi-fiscal) desde los niveles observados en 1984 y 1985, de 10,5% y 7,7% del PBI hasta el 3,5% obtenido en 1986 se explica en gran parte por el impacto del crecimiento del PBI sobre la recaudación. La evidencia de esto está dada por el hecho de que el creciente descontrol fiscal se produce de la mano de la profundización de la caída de la actividad económica. A una trayectoria ascendente del déficit fiscal global, que se ubicó en los sucesivos años en 5,7%, 6,4% y 7,5%, le correspondió tasas de crecimiento del PBI de 1,8%, -3% y -4,4%, respectivamente. "...se conjugó en el último trimestre de 1986 y comienzos de 1987 con un salto hacia arriba en el déficit fiscal. Es que para ese entonces había caído la recaudación aduanera, debido a la reducción de los precios de los productos agropecuarios en los mercados internacionales y a la contracción en las cantidades exportadas, la Ley de Ahorro Forzoso había caducado y las tarifas públicas se deterioraban en términos reales. El gasto, por su parte, mostraba un alto grado de inflexibilidad, originada en el importante peso de los intereses de la deuda pública. Por otra parte, las compras de divisas del gobierno para cancelar sus compromisos con el exterior generaban una expansión monetaria que se trataba de esterilizar (a fin de evitar mayores tensiones inflacionarias) por medio de altas tasas de interés".

Es destacable el hecho de que la década del 80 fué denominada *la década perdida* para latinoamérica en términos de crecimiento por la caída del PBI a nivel regional, situación explicada por un escenario internacional hostil por el peso de los intereses de la deuda, el racionamiento de fondos hacia los países en desarrollo, las altas tasas de interés que generaron un necesario ajuste del sector externo (superávits comerciales), los desequilibrios económicos expresados en el descontrol del déficit público y la alta inflación. En ese contexto, en los Estados Unidos, preocupado por evitar la cesación de pagos externos de latinoamérica "en 1985, el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, presentó su *Programa para el Crecimiento Sostenido*. Promovía la recuperación de las economías deudoras como condición para reestablecer la capacidad de pago. Los países deudores debían lograr una tasa más alta de ahorro y de inversión, y recuperar un sendero de crecimiento sostenido, en el marco de planes de ajuste indicados por el FMI, junto con políticas de apertura y libre mercado. Los organismos financieros internacionales y los bancos comerciales debían proveer el apoyo financiero ne-

cesario. El programa proponía otorgar fondos por aproximadamente 47.000 millones de dólares a quince países seleccionados entre los de mayor endeudamiento, por un período de tres años. El monitoreo permanente del FMI garantizaría el cumplimiento de los compromisos asumidos por los deudores”.

Los pobres resultados del denominado Plan Baker terminaron derivando en el más reciente Plan Brady de reestructuración de las deudas de los países latinoamericanos, lanzado a principios de la década del 90. “El rechazo del Brasil al plan de ajuste del FMI (febrero de 1987) influyó en la idea de apoyar nuevos procesos de renegociación, con fórmulas de reducción de deuda en lugar de créditos nuevos como planteaba el Plan Baker. Fue así como, en marzo de 1989, el nuevo Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, Nicholas Brady, propuso que los países que habían puesto en práctica planes de ajuste, recibieran ayuda por parte de los acreedores oficiales e instituciones financieras internacionales para reducir sus deudas, apoyados por recursos financieros facilitados por los Estados Unidos y Japón”.

A diez años de la firma del Plan Brady, la Argentina se encuentra ante una nueva renegociación de su deuda, la evidencia más clara del fracaso de dicho acuerdo. En realidad, se debería hablar del fracaso de un modelo económico que generó una pobre performance de crecimiento económico y una dinámica de deuda inmanejable. “Desde el punto de vista interno, el incremento del endeudamiento puso de manifiesto los desequilibrios del modelo. La superación del problema de la deuda externa imponía la necesidad de un superávit fiscal, que generara recursos para el pago de deudas, y de un superávit en el comercio exterior, que diera lugar al ingreso de divisas para efectuar dichos pagos sin afectar el nivel de reservas que sostenía la paridad cambiaria. Sin embargo, nada de esto ocurrió; el estado no logró un superávit fiscal, sino que continuó incurriendo en déficit, aunque relativamente moderados, y las importaciones superaron casi en forma permanente a las exportaciones... Entre 1993 y 1999, la deuda pública total se incrementó en casi un 71%, pasando de un 27,1% del PBI al 40,8% y el peso de los intereses del endeudamiento se multiplicó y su monto se elevó en más del 130% entre 1993 y 1998.”

En el libro se señalan también las consecuencias económico-sociales del Plan de Convertibilidad, puesto en marcha por el Ministro Cavallo en 1991 durante la primera presidencia de Menem, que determina el comportamiento de la economía argentina hasta nuestros días. “Sin embargo, el éxito inicial del programa estuvo asociado a un viraje favorable de la coyuntura internacional derivado del descenso de la tasa de interés, el incremento de la oferta de fondos líquidos y un escenario más laxo para la renegociación de la deuda externa. Esto ayudó decisivamente a la estabilización y al equilibrio de las cuentas fiscales, reduciendo las tasas de interés domésticas que, a su vez, permitieron un impulso del gasto privado y una reactivación económica.”

A nivel externo, a partir del año 1992, se revirtió el superávit comercial que había prevalecido durante la última década (con excepción de los años 1995/6, producto de una fortísima recesión interna). Este comportamiento explicado por el

retraso cambiario y una nueva apertura comercial externa de shock, asemejan este período con el de la *plata dulce* del ex Ministro de la dictadura Martínez de Hoz que, también, trajo como consecuencia un proceso de desindustrialización importante.

De la mano de la desindustrialización, la economía argentina conoció una desocupación que se ubicó en niveles nunca antes vistos. La Argentina, que era un país con una desocupación máxima de entre 4 y 6% de la PEA, llegó a experimentar un pico de desempleo abierto del 18,4% en 1995 (Tequila) para luego oscilar entre el 13% y el 16% de la PEA. A este incremento abrupto de la desocupación acompañó el deterioro de los niveles de salud, educación y cobertura social.

Es obvio que este libro, que nos relata los hechos más destacados de la historia argentina moderna hasta nuestros días, es difícil de abarcar en su totalidad en una reseña de este tipo, por más que uno se limite a recortar los aspectos más relevantes de estos 120 años. Por eso, es preciso mencionar al menos otras cuestiones tratadas de una manera igualmente objetiva y documentada, como la respuesta de las clases dominantes a la crisis económica mundial del '30 a través de un ensayo liberal intervencionista (Pinedo-Prebisch), la restauración conservadora intentada por los sectores ganaderos con la Revolución Libertadora de 1955, el ensayo liberal en su variante industrial concentradora de Krieger Vasena durante la Revolución Argentina, el último intento de un proyecto burgués nacional de la mano de Gelbard durante el tercer peronismo y el reciente proceso de integración del Mercosur, entre otros.

Este trabajo quedará sin duda como una obra de fundamental referencia no sólo para los especialistas sino también, por su claridad conceptual y por su amabilidad, para todo lector interesado en la difícil e intrincada historia de un país cuya evolución económica, política y social ha llegado a ser considerada un verdadero enigma.

Federico Poli

Aldo Ferrer, *Historia de la Globalización II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, 397 páginas.

Aldo Ferrer desarrolla en su libro un amplio panorama de la historia del Segundo Orden Mundial, que corre desde fines del siglo XVIII, con el estallido de la Revolución Industrial, hasta la guerra en la que se enfrentaron varios de los protagonistas del período. Si bien Ferrer hace un especial énfasis en el aspecto económico de la historia, toma en cuenta también factores institucionales, políticos, culturales e ideológicos, por lo que su obra ofrece un panorama amplio y comprensivo de los procesos de desarrollo de las naciones y de sus relaciones internacionales.

Siguiendo el hilo de las preocupaciones que aparecen desde el principio de su obra, Ferrer señala que la globalización del Segundo Orden estuvo caracterizada por fuertes asimetrías económicas y políticas entre los países del centro y de la periferia. Por otra parte, en la casi totalidad de los casos, los factores que dieron forma a los sistemas productivos, las sociedades y las relaciones internacionales, no surgieron solamente de las espontáneas fuerzas de los mercados, sino también de los estados nacionales, que tuvieron una participación en la defensa y apoyo de producciones, comercios y mejoras tecnológicas.

Ferrer recalca también que el capital local y el mercado interno jugaron un papel decisivo en el desarrollo de las potencias durante este período: "El capital nacional, "afirma", prevaleció en el comercio interno e internacional y en el sistema financiero, lo cual fue esencial para el financiamiento de la inversión en los sectores dinámicos y el protagonismo de los intereses nacionales." (Pág. 388)

En este sentido, la exposición de Ferrer contrasta con la unilateralidad y pobreza conceptual de las visiones ortodoxas que consideran la globalización del siglo XIX como un proceso espontáneo y natural, parido por las fuerzas ciegas del mercado, en el marco de la disciplina monetaria del patrón oro. Estas aproximaciones no sólo son apologeticas del status quo y de los intereses de las potencias dominantes, sino que no permiten comprender las causas reales del desarrollo económico ni su despliegue a través de ciclos y crisis.

Por eso, una de las lecturas posibles del libro hilvana las situaciones y actitudes públicas y privadas que condujeron al desarrollo económico y la consolidación de las naciones o, por el contrario, a la frustración del estancamiento, la debilidad nacional y el empobrecimiento. Por supuesto la Argentina figura, junto con otros países de la periferia, en la galería de las oportunidades perdidas.

La Revolución Industrial en Gran Bretaña se asentó en un capitalismo de raíces nacionales. Lo mismo sucedió en los países de desarrollo manufacturero que, en el transcurso del Segundo Orden Mundial, alcanzaron altos niveles de industrialización y cerraron la brecha que los separaba de la potencia líder. Gran Bretaña fue durante el Segundo Orden un país básicamente librecambista. Al inicio del siglo XIX el Imperio mantenía la protección agrícola, pero este sistema se ganó una creciente inquina por parte de la naciente burguesía industrial, que quería dis-

poner de alimentos y materias primas agrícolas más baratas para reducir sus propios costos de producción. Uno de los padres de la economía clásica y el libre-cambismo, David Ricardo, militaba en este bando. La Revolución Industrial fue tomando el fiel de la balanza a favor de este sector de la burguesía industrial, y en 1846 el gobierno eliminó la Ley de Granos, reduciendo drásticamente el proteccionismo agrícola.

El liberalismo de la burguesía industrial se explicaba, además, porque su productividad estaba muy por encima de cualquier otro productor de bienes industriales. En ese momento de la historia británica, sostiene Ferrer, "los intereses nacionales se consustanciaron con los de los grupos privados hegemónicos" (Pág.111)

Debido a la experiencia británica, el siglo XIX suele ser presentado como el del apogeo del librecambio. Sin embargo, la generalización de la apertura comercial se verifica sólo en las postrimerías de la centuria. Recién en 1860 Gran Bretaña y Francia firmaron un tratado de libre comercio a partir del cual el primero terminó de reducir sus aranceles industriales. El tratado incluyó la cláusula de Nación Más Favorecida, destinada a extender los efectos de los acuerdos de liberalización bilateral, que se transformó en una pieza central del ordenamiento comercial mundial posterior. Por otra parte, el imperio del libre cambio duró bastante poco, porque en las dos últimas décadas, la crisis de las potencias estimularon el renacimiento de barreras comerciales y regulaciones.

El liberalismo británico tenía también sus límites. Por una parte, como enseñó Polanyi en "La Gran Transformación", la liberalización del mercado británico no incluyó, por mucho tiempo, la del mercado de trabajo, y a fines de siglo el gobierno comenzó a implementar diversos tipos de regulaciones económicas a partir de demandas sociales y de las necesidades mismas de una producción de creciente complejidad.

Por otro lado, el Imperio aplicó un sistema de compra nacional para su aparato bélico, creando oportunidades especiales para los productores nacionales. El gasto militar generaba una importante demanda de manufacturas de hierro, madera, textil y otras vinculadas al equipamiento del ejército y la armada. El estado siguió una estricta política de compra nacional para el abastecimiento de sus fuerzas armadas, demanda formalizada a través de contratos a menudo a largo plazo con proveedores locales.

Además, el gobierno británico también intervino activamente en su comercio exterior, protegiendo a la industria textil local de la competencia externa y abriendo mercados mediante métodos diversos que incluyeron las presiones a gobiernos extranjeros, la invasión y los cañonazos.

Bajo el régimen mercantilista, las Leyes de Navegación promulgadas por el Lord Protector Cronwell establecían el monopolio del tráfico marítimo para los navíos de bandera nacional. A partir de la Revolución Industrial este privilegio era innecesario. El predominio británico se asentaba en el liderazgo tecnológico industrial antes que en la reserva de bandera, por lo cual el gobierno también derogó las Leyes de Navegación

Pero aún en pleno liberalismo, "Mediante el respaldo del poder naval, el estado ejerció un protagonismo decisivo en la promoción de los intereses británicos de ultramar. (...) Gran Bretaña es el primer país en el cual la política internacional constituyó, en primer lugar, un instrumento al servicio de los objetivos económicos de la Nación y del Estado. Mientras Francia, el Imperio Habsburgo o Rusia estaban empeñados en disputar el dominio del espacio por razones esencialmente políticas, Gran Bretaña se ocupaba, en primer término de promover sus intereses mercantiles" (Pág. 117). La experiencia de los territorios víctimas de la expansión imperialista británica aporta abundantes pruebas del alcance y la importancia de la intervención estatal en la defensa de los intereses metropolitanos.

Como puntualiza Ferrer, uno de los episodios más vergonzosos de la historia del imperialismo inglés, es el de las guerras del opio de 1840 y 1856-1858. En esa ocasión las armas británicas forzaron la apertura del mercado chino al tráfico legal o el contrabando de droga, que era producida en India bajo monopolio estatal británico.

Otro buen ejemplo del activismo estatal es la conquista y transformación de la India. Gran Bretaña realizó una ocupación progresiva del continente hasta ponerlo totalmente bajo su dominio. A partir de allí estableció un sistema de regulaciones, cuya piedra basal era la apertura y cuyo objetivo fue convertir a la India en abastecedora de algodón a la metrópoli y en compradora de textiles británicos. En Gran Bretaña, mientras que las importaciones de algodón en bruto estaban prácticamente exentas de impuestos, para facilitar el ingreso del algodón hindú las importaciones de tejidos de algodón tributaban entre el 70% y 80%.

En 1894 se produjo un reducido aumento de aranceles, compensado de todos modos con impuestos a las industrias de la colonia, con el argumento de "poner en pie de igualdad a todos los productores del Imperio".

Como consecuencia de la política imperial, justificada con argumentos de racionalidad de mercado propios de la ortodoxia económica, a fines del siglo XIX, "la industria textil algodонера de la colonia había dejado prácticamente de existir. La desindustrialización abarcó otra rama crítica: la siderurgia y la fabricación de productos metálicos. Sólo subsistieron algunas producciones artesanales, como muebles, vestuario, calzado, alfarería y productos de paja" (Pág. 289).

Gran Bretaña, que aplicaba en su país la política de compra nacional para su aparato militar, llevó adelante una medida exactamente opuesta en su colonia: estableció el compra británico para la construcción de infraestructura y otras inversiones.

Una de las previsibles consecuencias de la política colonial fue la degradación de la composición del comercio exterior hindú. "A principios del siglo XIX, "explica Ferrer", el grueso de las exportaciones indias eran manufacturas, especialmente textiles y algodón. En cambio, en 1913, al final de Segundo Orden Mundial, las exportaciones de la India eran casi en su totalidad productos primarios: algodón, yute, trigo, té, semillas oleaginosas, cueros y pieles. Las importaciones del país eran manufacturas, en su mayor parte tejidos producidos en la metrópolis" (Pág. 291).

Francia, Alemania, Japón y otros países se incorporaron posteriormente a la Revolución Industrial, cuando ya existía la presencia dominante de Gran Bretaña. Estos países no esperaron la evolución natural de las leyes del mercado para descontar la distancia que los separaba de la gran metrópoli. En todos ellos, el estado intervino firmemente en diversos campos para promover la industrialización y el avance tecnológico. En las últimas dos décadas del Segundo Orden Económico Mundial, Alemania y Japón eran los dos países que tenían un diseño estratégico más claro y contundente en relación con la importancia crucial de la ciencia y la tecnología en la construcción del poder nacional y las responsabilidades públicas en la materia.

En Japón, en 1868 Restauración Meiji emprendió una reorganización institucional, económica y educativa. El gobierno priorizó la educación y dio comienzo a una práctica que se convertiría en un signo distintivo del sistema japonés: la copia de tecnología extranjera y su incorporación al sistema productivo local, no bajo la forma de trasplante sino de asimilación, y realizada no a través de empresas extranjeras sino por parte de los propios empresarios nacionales. También realizó una reforma agraria.

En el modelo Meiji, la inversión extranjera estaba prácticamente excluida, y sólo se recurría a la toma de créditos para financiar el sector público y el privado. El esquema conformado por la reforma agraria, la restricción a la inversión externa y el financiamiento a través del endeudamiento sería repetido exitosamente por Corea en la segunda mitad del siglo xx.

Una excepción importante dentro de esta experiencia general son los Estados Unidos, pero en este país las condiciones especiales de difusión de la Revolución Industrial dentro de su inmenso espacio territorial plantearon el problema en otros términos que los verificados en las restantes economías de desarrollo industrial tardío. Aunque no practicaron políticas industriales explícitas, los EE.UU. resguardaron su mercado con un elevado proteccionismo durante todo el Segundo Orden Mundial. A partir de la independencia, el poder político y el estado se convirtieron en aliados de los intereses económicos privados nacionales, y la protección del mercado interno frente la competencia extranjera se convirtió en el instrumento principal para la defensa de la producción nacional, hasta el punto que, en 1875, la tarifa promedio sobre las importaciones de manufacturas era del 30% al 40% (pp. 180 y 148). Además, los EE.UU. reservaban la navegación de sus ríos interiores y aguas costeras para sus barcos.

A lo largo del Segundo Orden el país desarrolló una creciente capacidad exportadora, pero su crecimiento se sustentó sobre la demanda interna, que constituía el 90% del gasto privado de consumo e inversión. Por otra parte, el proteccionismo, bien utilizado, contribuyó a la industrialización y a la complejización de las exportaciones. "El desarrollo industrial norteamericano transformó las ventajas comparativas del país inicialmente basadas en su extraordinaria dotación de recursos naturales. (...) las exportaciones norteamericanas fueron ganando espacio en los mercados internacionales. A principios del siglo xx las potencias industria-

les de Europa estaban justificadamente alarmadas por el imparable avance norteamericano” (Pág. 215). Los EE.UU. liberaron sus importaciones en 1913, cuando ya eran la mayor potencia industrial del mundo, y reimplantaron el proteccionismo al inicio de la guerra mundial.

Las historias de progresos económicos y acumulación de poder proporcionan lecciones invaluable para los países que no recorrieron ese camino, y que esperan hacerlo en algún momento; las historias de los descensos y sus motivos ofrecen lecciones no menos fructíferas.

Ferrer, desde sus primeras obras, subraya la importancia del desarrollo técnico en el crecimiento de las economías y en el fortalecimiento de la soberanía nacional. Con la Revolución Industrial, señala el autor, la ciencia comenzó a convertirse rápidamente en tecnología, y ésta produjo rápidas y profundas transformaciones en los procesos productivos, los modos de consumo y las formas de vida.

Más avanzado el Segundo Orden, aparece un fenómeno precursor de nuestros días: la importancia del conocimiento. “El dinamismo industrial se desplazó desde la industria textil y la construcción de ferrocarriles y navíos hacia nuevas actividades intensivas en la incorporación de conocimientos, como la industria química, la construcción de equipos y maquinaria eléctrica y el motor de combustión interna” (Pág. 155).

Los países *exitosos* tuvieron un desarrollo técnico basado en la secuencia de copiar–adaptar–difundir, y la tecnología que incorporaron fue asimilada y transmitida al resto del sistema gracias a la existencia de un fuerte sector nacional productor de bienes de capital. Para el autor, “El comportamiento de las elites y de los grupos sociales influyentes repercutió en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencias y tecnología y en la capacidad de incorporar y adaptar conocimientos importados y de innovar. En todos los países *exitosos*, las raíces nacionales de sus respectivos capitalismo contribuyeron a asociar a las empresas con los sistemas nacionales de ciencia y tecnología” (Pág. 388).

El ferrocarril ocupa un lugar especial en esta historia. Su despliegue fue decisivo para la integración territorial y la movilización de las riquezas, y en los países industriales, incluidos los Estados Unidos, la demanda de bienes ferroviarios fue abastecida básicamente por las industrias locales, lo cual dio lugar a la expansión de industrias y tecnologías del transporte. En suma, los países que pudieron o supieron protagonizar esa ola se colocaron a la cabeza del mundo y viceversa.

En este sentido es significativa la experiencia británica ya que, en los tramos finales del Segundo Orden, Gran Bretaña fue perdiendo posiciones frente a sus competidores económicos y rivales políticos. Su industria, especialmente en las ramas más modernas, se rezagó con relación a la de las estrellas ascendentes de Alemania y los Estados Unidos. Un ejemplo ilustrativo: en 1913 la producción de la industria eléctrica británica era de alrededor de un tercio de la alemana y, cuando se electrificó el subterráneo londinense, fue una empresa norteamericana, Westinghouse, la que ejecutó el proyecto. En el mismo año, el 95% de las anilinas utilizadas por la industria textil británica eran alemanas.

Para Ferrer, una de las razones por la que la secuencia ciencia-tecnología-industria fue menos exitosa en Gran Bretaña que en Alemania o los EE.UU. es que “en aquella, las relaciones entre la universidad y el sistema productivo eran más débiles y las grandes firmas dedicaban menos recursos a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Por el contrario, en Alemania y los EE.UU., las universidades se convertían en gigantescos laboratorios de creación y aplicación de conocimiento, iniciando una dinámica que se extiende hasta nuestros días”. Otra razón es que la educación básica y avanzada británica se atrasó en relación a la de las otras potencias. A fines del siglo XIX y a comienzos del XX, Gran Bretaña tenía una mayor tasa de analfabetismo que Alemania y Estados Unidos, una menor proporción de estudiantes universitarios y, dentro de éstos, una menor proporción de graduaciones en ingeniería.

Según el autor, “la ausencia de una política educativa explícita para capacitar al personal necesario en la nueva fase de la Revolución Industrial, era sólo un aspecto de la falta de una estrategia global de desarrollo y, en particular, del referido a las industrias dinámicas. (...) La vieja potencia hegemónica seguía adherida al dogma librecambista y a la no intervención del estado en el funcionamiento de los mercados. De este modo, la ausencia de políticas activas de desarrollo industrial y tecnológico convergió con la inercia y la obsolescencia del parque industrial. Esto contribuye a explicar el debilitamiento de la presencia británica en las industrias que estaban liderando el desarrollo económico y ocupando, paulatinamente, posiciones crecientes en el mercado mundial” (Págs. 158 y 159).

Es decir que ya en el siglo XIX, la teoría de las ventajas comparativas y de la inserción pasiva en base a los recursos disponibles había dejado de servir para explicar la competitividad de las economías.

De hecho, Gran Bretaña comenzó a sufrir una desindustrialización relativa frente a sus socios, que se reflejó en su comercio exterior: a partir de 1870 la tasa de aumento de las exportaciones decreció y el déficit comercial fue compensado por los ingresos de la venta de servicios de intermediación comercial y financiera, fletes, seguros y las ganancias de las inversiones externas.

La *Historia de la Globalización* muestra, en suma, que los países exitosos en su inserción internacional se basaron en la transformación de sus ventajas comparativas en función de los cambios del mercado mundial; ninguno se estacionó en sus ventajas comparativas naturales. Lo mismo sucedió, puede decirse, con los países que iniciaron un rápido desarrollo en el siglo XX.

El Segundo Orden fue el primer escenario de la globalización financiera. Durante el siglo XIX varios factores estimularon el desarrollo de un mercado financiero global: el crecimiento y la integración de las economías reales, el desarrollo de las tecnologías de comunicación y la estabilidad proporcionada por el patrón oro.

Estas condiciones no sólo dieron nacimiento a nuevas fuentes de financiamiento interno y externo, sino también a formas de especulación más sofisticadas y peligrosas, cuyas consecuencias se esparcieron rápidamente en los mercados interconectados, prefigurando las condiciones dominantes en el mercado financiero en las últimas décadas de nuestro tiempo: “La integración financiera, sostiene

ne Ferrer, promovió la especulación a escala global y convirtió las euforias especulativas y los pánicos en procesos que involucraron a las principales plazas. Apareció, por primera vez en esa escala, el tema de la confianza de los inversores como un dato determinante de las corrientes de capitales financieros. Lo mismo sucedió con la irracionalidad de las expectativas como rasgo frecuente del comportamiento de los mercados financieros" (Pág. 373).

En su amplio panorama histórico, el autor analiza la suerte de varios países periféricos. Refiriéndose a la Argentina sostiene: "En el caso excepcional de Argentina, en que la riqueza de los recursos naturales y la baja densidad de población permitieron un rápido desarrollo de la producción agropecuaria exportable y la inmigración, se alcanzó un alto nivel de ingreso per cápita, comparable al de los países más avanzados. La vulnerabilidad del modelo primario exportador quedaría revelada, aún en el caso argentino, en el transcurso del siglo xx. Una vez que la producción primaria comenzó a perder participación en la producción y en el comercio mundiales, ese modelo fue un factor de déficit estructural de balance comercial y de endeudamiento externo" (Pág.381).

Durante el Segundo Orden se forjó, en suma, una estructura económica que marcaría a fuego el destino del país, porque muchos de los rasgos de atraso y dependencia siguen vigentes, constituyendo fuentes de desequilibrios macroeconómicos, vulnerabilidad externa y conflicto social.

Una importante lección transmitida por Ferrer en su libro, muy pertinente cuando se considera la historia argentina y su presente, se refiere al papel de las élites locales en la subordinación y degradación de los países periféricos en el contexto de la globalización. Con relación a la India del siglo xix el autor describe una realidad que puede encontrarse en otras latitudes y en otros tiempos: "Como en otras partes, el sometimiento (del país) fue consecuencia de la agresividad y de la eficacia de la potencia imperial, pero, en definitiva, fueron las divisiones internas de la sociedad y la ausencia de un estado nacional organizado, entre otras cuestiones, las que determinaron el estilo de inserción en la globalización del período y la incapacidad del subcontinente de incorporar los cambios desencadenados por la revolución industrial" (Pág. 294).

El libro de Aldo Ferrer, profesor y maestro de economistas, es, en suma, fundamental para comprender los factores históricos que permitieron el desarrollo de algunos países y condujeron a otros al atraso y, en ese sentido, es también un instrumento invaluable en la lucha académica y política contra las trampas mortales de la ortodoxia y el pensamiento único, y para la construcción de un orden económico más eficiente y justo.

Carina Miller, *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano e ISEN (Instituto del Servicio Exterior de la Nación).

Con sugestivos título y subtítulo, que anticipan con claridad lo que el libro procurará demostrar, Carina Miller, una inteligente investigadora argentina radicada hace ya muchos años en los Estados Unidos, sostiene que "las instituciones internacionales están en condiciones de proveer a los países de escaso poder internacional una gama de recursos que estos pueden utilizar para aumentar su impacto en dichos foros (...) para, dentro de los mismos (...) promover decisiones que respondan a sus intereses y luego utilizar el nuevo contexto normativo creado (...) para resolver favorablemente situaciones conflictivas con países adversarios".

En este sentido, el libro no solo incorpora un sólido bagaje teórico para justificar su tesis central, sino que analiza pormenorizadamente tres casos paradigmáticos en los que la diplomacia argentina utilizó los foros internacionales para compensar la dificultad de obtener, bilateral o regionalmente, resultados favorables a sus intereses, cambiando el contexto normativo internacional en temas de su directa preocupación y reforzando así su limitado poder negociador.

Con esa perspectiva el libro contempla como la Argentina fue capaz de influir en diversas instituciones internacionales para producir pronunciamientos que respaldaran sus objetivos, y cuestiona también "si el recurrir a dichas instituciones fue una estrategia válida para resolver sus problemas de política exterior".

Es destacable el alto interés nacional de este libro, porque son muy escasos los estudios serios sobre temas concretos internacionales que incumban de modo directo a la Argentina, y mucho menos los que analizan con rigor las ventajas y desventajas de determinadas decisiones de política exterior. Lo usual es que en las "Memorias" de ex-diplomáticos o cancilleres o en las historias diplomáticas se busque el elogio de tal o cual protagonista, sobre todo cuando se trata de episodios no muy lejanos, y los personajes o sus herederos aún viven.

Dice bien nuestra autora que el tema abordado es realmente novedoso, por cuanto faltan estudios sobre la manera en que los estados utilizan los foros internacionales, y son mucho más escasos los trabajos sobre estados que no son grandes potencias. También destaca con justeza que se carece de investigaciones sobre el papel de los pequeños estados en los foros internacionales, tratados en forma individual.¹ Este libro es, pues, una importante e inteligente contribución para suplir esas carencias.

1. La misma autora precisa en varias oportunidades que el caso de la Argentina es el de un país "mediano" y que sólo a este tipo de estado, con intereses políticos y económicos relativamente significativos y con una estructura diplomática profesional suficientemente sólida y con capacidad de actuar en múltiples escenarios internacionales, le es posible aprovechar eficazmente los foros internacionales, en la medida en que no se involucren intereses vitales de las grandes potencias. Los casos de Panamá y los Esta-

Convendrá contemplar en forma separada los tres casos estudiados por nuestra autora: la controversia sobre la represa de Itaipú, la Argentina en la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales y, por último, la disputa argentino-británica sobre las Islas Malvinas.

Con respecto al primer caso, Carina Miller nos dice que la Argentina deseaba que Brasil y Paraguay le informaran sobre sus planes para la construcción de la represa primero llamada de Sete Quedas y luego Itaipú, a fin de poder compatibilizarla con otra represa que planeaba construir aguas abajo en el río Paraná y que era compartida con Paraguay, así como también para aventar los serios riesgos que aquella obra podía ocasionar al territorio argentino.

La disputa, que comenzó explícitamente en la década del '60, fue creciendo en intensidad a lo largo de los años, y ante el fracaso de los esfuerzos bilaterales y regionales para encaminar razonablemente el diferendo, la Argentina decidió recurrir a foros multilaterales para procurar que se consagrasen principios de conducta internacional aplicables a estados que comparten recursos naturales y alentar así, con el auxilio de esos nuevos "standards", el inicio de negociaciones razonables con sus estados vecinos.

Si bien es cierto que el libro incorpora valiosa información sobre la disputa, creo que no asigna la debida importancia a los contextos políticos internos a lo largo de los años y a los factores personales y corporativos (nos referimos aquí al papel relevante que tuvieron los diplomáticos de Itamaraty) que tanto gravitaron durante su desarrollo. Por haber sido parte de las negociaciones durante casi 15 años, es de interés destacar aquí que éste fue uno de los pocos temas en los que existió continuidad en el enfoque y en el desarrollo de la política exterior argentina, a pesar de que se sucedieron administraciones de diferente concepción en otros campos. Nos referimos en particular a la Cancillería y no a otros sectores de la administración, que pudieron tener otras perspectivas pero que no determinaron las políticas adoptadas.

La anunciada decisión del Canciller Zavala Ortiz de institucionalizar el Sistema de la Cuenca del Plata para llevar a cabo una administración racional y armónica de esa zona, fue coronada durante la siguiente administración de Onganía, al firmarse en 1969 el Tratado que le dio forma. Su objetivo era el mismo: dado que era un sistema ecológico singular que abarcaba el territorio de varios estados, era necesario trabajar conjuntamente y establecer reglas de conducta que garantizaran su desarrollo armónico.

dos Unidos en la negociación del Canal de Panamá y la disputa entre el Reino Unido e Islandia por la pesca, que concluyeron favorablemente para los más débiles, parecerían desmentir esa conclusión sobre los pequeños estados (ambos casos citados muy acertadamente por el Embajador Juan Carlos Beltramino en la presentación de este libro en el CARI). Tal vez convendría hablar de "poder moral", cuando se unen a una causa justa, respaldada por la opinión pública internacional, una firme determinación de sus gobernantes.

Las reiteradas tentativas por coordinar esfuerzos a través del Sistema de la Cuenca del Plata tampoco consiguieron doblegar la intransigencia brasileña para acordar algún tipo de cooperación eficaz con la Argentina.² Esta situación se prolongó hasta 1972, y esa resistencia y las reacciones que provocaba realimentaron los recelos recíprocos y el clima de confrontación.

Carina Miller da cuenta de esos temores y prevenciones de ambas partes, que terminaron por desbordar el diferendo por los aprovechamientos hídricos. La terca reticencia brasileña a la hora de procurar una solución amistosa reavivó antiguos prejuicios respecto de su vocación expansiva imperial, condimentados contemporáneamente por la relación especial que había establecido el país con los Estados Unidos (que le había asignado la categoría de *key country* en el continente). Como consecuencia surgían también prevenciones relacionadas con la creciente influencia económica y cultural brasileña en el noroeste argentino, y se abrían camino peligrosas concepciones geopolíticas, mientras se fortalecían los equipamientos militares en zonas cercanas a las fronteras.

También existían temores en la Argentina por la posible expansión de la esquistosomiasis (peligrosa enfermedad que se propaga por el agua y de la que se habían detectado muchos focos aguas arriba en el Pantanal), al igual que por la posible reducción del nivel de las aguas por la obra de Itaipú, lo que podía dificultar la navegación de los buques en nuestro litoral. De no menor importancia eran los temores por el posible derrumbe de una obra tan gigantesca, que hubiera provocado inundaciones en todas las ciudades costeras argentinas, sin contar con el gran desequilibrio ecológico que de todas maneras podía ocasionar la represa en toda la región y, tal vez la prevención más racional, que la represa de Itaipú se construyera de tal modo que hiciera no viables otros aprovechamientos hidroeléctricos de interés argentino aguas abajo del río Paraná.

Por la parte brasileña también existían prevenciones respecto a la real intención argentina. Muchos de sus sectores influyentes atribuían a este país la intención de obstaculizar y hasta impedir la construcción de Itaipú, que iba a ser la mayor represa del mundo y que debía satisfacer una creciente demanda eléctrica producida por su rápido desarrollo económico. La exitosa gestión de la Revolución militar brasileña había también alentado "sueños de grandeza" en sectores gravitantes de ese país, y algunas de esas ambiciones fueron asumidas por la diplomacia brasileña.

Dentro de este clima de confrontación se firmó el "Acuerdo de Nueva York", que procuró bajo el paraguas de las Naciones Unidas encaminar una cooperación que terminó siendo muy efímera. Las menciones de Miller de que se llegó a ese acuerdo ante el temor de que el próximo arribo de un gobierno peronista en la Argentina endureciera más el conflicto no parecen consistentes, dado que Brasil dejó de cumplir de inmediato con el espíritu y la letra de lo allí acordado, por lo que la denuncia posterior por parte de la Argentina se hizo inevitable.

2. Paraguay actuaba en ese entonces alineado férreamente con Brasil.

La Argentina recién comenzó a utilizar la vía multilateral en la Primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente —en Estocolmo, en 1972—, que ofrecía un escenario apropiado para establecer pautas de cooperación internacional que sirvieran para el “diferendo” sobre el río Paraná.

La imprevista incorporación posterior de la Argentina al Movimiento de Países No Alineados³ permitió dar nuevos e importantes pasos en ese camino emprendido para multilateralizar el conflicto. Cabe mencionar que en febrero de 1972 ya había el General Perón difundido desde Madrid una proclama de alto contenido ecológico en relación al aprovechamiento de los recursos naturales, que sirvió también de importante pauta orientadora para la acción internacional.

Aunque los resultados de la Conferencia de Argelia no fueron muy favorables, la Argentina decidió llevar inmediatamente el tema a la Asamblea de las Naciones Unidas, cuyas sesiones anuales estaban ya por comenzar. Como integrantes especiales —para ese tema— de la Delegación Argentina que concurrió al foro, nos tocó preparar, con el entonces Secretario Juan E. Fleming, integrante de nuestra Misión Permanente ante la ONU, un muy amplio “dossier” con los más importantes antecedentes jurídicos sobre las más diversas controversias y las soluciones alcanzadas, tanto bilateral como regionalmente, por muchos estados que compartían recursos naturales. Se recopilaron tratados y acuerdos referidos a la explotación de cuencas petroleras, separadas de las hídricas, como así también acuerdos de navegación en ríos internacionales, a fin de favorecer y justificar los pedidos de apoyo a las pretensiones argentinas de consagrar los principios de “información y consulta previa” en los casos de explotación de “recursos naturales compartidos por dos o más estados”. Esta última expresión la elegimos por considerarla la más apropiada para nuestro conflicto regional, y fue consagrada por primera vez en esa Asamblea de la ONU (y no en Argelia como menciona Miller). La Resolución 3129 (XXVII), que recogió esos principios, obtuvo un mayoritario respaldo no solo de los No Alineados, sino también de muchos países que entendieron razonable la propuesta argentina. Ello significó un importante respaldo a nuestro objetivo de establecer standards internacionales que alentarán a Brasil a negociar. Para Brasil, esa abrumadora derrota comportó un precio demasiado elevado para su crédito internacional, aspecto que no es contemplado adecuadamente en el libro que comentamos. En la misma resolución habíamos incluido, además, un párrafo que obligaba a seguir tratando el tema en el recientemente creado Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en Kenia (donde la Argentina volvió a recoger en Febrero de 1974 un compacto respaldo), y que se informara periódicamente sobre el grado de cumplimiento de

3. Decimos imprevista porque la Cancillería recibió en Agosto de 1973 la orden presidencial de concretar con urgencia los trámites para la incorporación como miembro pleno en la próxima Conferencia del Movimiento, que debía realizarse al mes siguiente en Argelia. Dicha orden había sido inspirada por José López Rega y alentada por ciertos compromisos asumidos en vísperas electorales con el Gobierno de Libia.

los nuevos principios en los diferentes conflictos internacionales existentes sobre recursos naturales compartidos por dos o más estados (el objetivo era "mantener vivo" el tema).

Por ello no es totalmente acertada la apreciación de que Perón había decidido desistir de la presión diplomática sobre Brasil para concentrar los esfuerzos en la concreción de obras hidroeléctricas: Salto Grande, Yaciretá y Corpus. Las dos vías siguieron coexistiendo y se complementaron, dado que la segunda sirvió para contrarrestar los prejuicios de que la Argentina no quería emprender obras sino solo causas jurídicas. A la diplomacia le correspondía favorecer y facilitar las obras, no llevarlas a cabo.

En contraste con estas precisiones y correcciones, vale la pena mencionar como muy apropiados los comentarios de Carina Miller sobre los 3 casos contemplados (Itaipú, Ronda Uruguay y Malvinas), en el sentido de que la diplomacia argentina desatendió la acción sobre las opiniones públicas y los sectores influyentes de los países con los que se mantenían los enfrentamientos, y que ese déficit en esclarecer la legitimidad de sus reclamos contribuyó en gran medida a la no concreción de sus objetivos.

Esto es válido en general, pero con una importante excepción: desde 1977 hasta la firma del Acuerdo Tripartito de 1979, tanto el equipo a cargo en la Cancillería como nuestra Embajada en Brasilia, llevaron a cabo una intensa y persistente tarea de ilustración en todos los medios argentinos y brasileños, a fin de mostrar la necesidad de despolitizar la disputa y de encarar en forma conjunta el estudio del Río Paraná, con el objeto de encontrar una solución racional para el mejor aprovechamiento de sus recursos hidroeléctricos.

En este libro no se destaca adecuadamente la importancia que tuvieron los estudios técnicos, primero llevados a cabo en la Argentina y luego conjuntamente entre los tres países, por cuanto permitieron, por vez primera, analizar científicamente el comportamiento del río en esa singularidad geográfica en la que se proyectaban las represas, confrontar los datos disponibles y ponderar las ventajas y desventajas de compatibilizar Itaipú con Corpus. En ese sentido fue decisivo el rol moderador y la firmeza constructiva que caracterizaron tanto al equipo técnico negociador presidido por el almirante Horacio Colombo y el ingeniero Bernardo Bronstein, como al equipo diplomático en el que pude participar, para poder sortear los múltiples obstáculos que se encontraron, tanto internos, como surgidos de las contrapartes brasileñas y paraguayas.

Si bien el Acuerdo Tripartito de 1979 recogió lo principal de las preocupaciones de la diplomacia argentina, es difícil ponderar el grado de influencia que tuvo para ese final satisfactorio el intenso esfuerzo multilateral llevado a cabo por la Argentina, más allá de la consolidación de nuevos standards internacionales para el aprovechamiento de "recursos naturales compartidos".

Como bien señala Miller, fue también un factor determinante, no sólo la maduración de un conflicto advertido ya como inconducente y la conciencia de que era indispensable encontrar cauces racionales para su solución, sino también el cam-

bio operado en el gobierno del Brasil con su nuevo Presidente y su nuevo Canciller. El primero por su vinculación particular con la Argentina y el segundo por ser ajeno a la historia diplomática del conflicto, estuvieron más dispuestos a ponderar las ventajas de la cooperación dentro del marco regional y mundial. Todos estos factores personales deberían adquirir más relieve en el análisis histórico, dada la relevancia que tuvieron determinados protagonistas en la prolongación del conflicto y en su solución.

También fueron importantes los conflictos emergentes entre Brasil y Paraguay respecto a Itaipú, por la diferencia en los ciclos eléctricos entre ambos países —tema en el que también intervino la Argentina con el Paraguay— y por las compensaciones económicas insaciables exigidas por la diplomacia de Asunción, que inclinaron al Brasil a buscar soluciones alternativas.

Otro factor que influyó decisivamente fue el bloqueo de los créditos internacionales pedidos para Itaipú por parte del Banco Mundial y del B.I.D., a causa de la disputa con la Argentina, siguiendo normas de esos organismos, aunque en este caso podría computarse como un éxito derivado de la activa diplomacia multilateral. La oferta del Brasil de una cota de 112 metros para Corpus, en los primeros meses de 1974, debe ser tomada en cuenta no obstante su rechazo, como una iniciativa para aventar los altos costos de ese acoso argentino en los foros multilaterales.

Con respecto a la ronda Uruguay de negociaciones comerciales, si bien era ésta una negociación básicamente multilateral, no hay duda de que nuestro país, como bien destaca Miller, pudo desempeñar un papel muy activo, a pesar de su reducido peso en el comercio internacional, para conseguir resultados que de otro modo hubiesen sido difíciles de alcanzar en el plano bilateral.

La historia de la negociación, así como de la decisiva incorporación de la Argentina al Grupo Cairns, con el fin de potenciar sus intereses agrícolas está bien reseñada, como también la importancia que tuvo la firmeza de las posturas argentinas para que se incorporen esos productos a la negociación. Es cierto que la intransigencia argentina y su anticipo de abandonar, en caso contrario, las negociaciones, hecho que comprometía el obligado consenso para la firma final de los acuerdos comportó una actitud riesgosa, teniendo en cuenta además que no todo el Grupo Cairns la respaldaba, y que se exponía a sufrir represalias o a que los países desarrollados negociaran entre ellos fuera de la Ronda. Pero también es cierto que sin la inclusión de los temas agrícolas en la negociación, la Argentina perdía gran parte de su interés en sus resultados.

Las negociaciones fueron finalmente destrabadas en reuniones bilaterales de la CE y los EE.UU. (Blair House 1 y 2) y las coincidencias allí alcanzadas, si bien incluyeron los temas agrícolas, implicaron compromisos más diluidos y hasta desdibujados por las excepciones y salvaguardas acordadas. Para algunos críticos, los resultados no satisficieron las expectativas argentinas, por lo que no podría hablarse de una eficaz potenciación de nuestros intereses en un foro multilateral. Téngase en cuenta, asimismo, que la Argentina ya había comenzado a liberalizar sus sis-

temas financiero, comercial y de servicios, por lo que tenía pocas compensaciones para negociar, y que el acercamiento progresivo a las posiciones de los EE.UU. modificó sus posturas iniciales. Según la OECD, además, los subsidios agrícolas en los países desarrollados han seguido aumentando desde la conclusión de la Ronda (1993). En los últimos 4 años pasaron de 328.000 millones a 362.000 millones.

A pesar de ello, se puede coincidir con las apreciaciones de uno de los principales negociadores argentinos, Nestor Stancanelli, en el sentido de que los resultados de la Ronda fueron, de todos modos, favorables a los intereses argentinos en cuanto incorporaron reformas cualitativas de importancia en los temas agrícolas, en especial respecto al tema de acceso a los mercados y la reducción futura de subsidios a la exportación. El compromiso para la arancelización de todas las restricciones no arancelarias y el acuerdo para armonizar los standards sanitarios y fitosanitarios, así como para que se respeten principios internacionales y haya basamento en hechos científicos, también pueden computarse como un éxito para la diplomacia argentina, especialmente en el último tema, en el que asumió un papel protagónico y determinante.

En ese sentido, está bien incluido este caso por Carina Miller; caso en el cual un país mediano como la Argentina pudo potenciar sus capacidades mediante una inteligente utilización de un foro multilateral.

El tema Malvinas está encarado con igual solvencia por nuestra autora, que nos muestra con detalle y profundidad cómo la Argentina aprovechó el impulso descolonizador de los años sesenta en la ONU para respaldar sus reclamos por la soberanía de las Islas Malvinas, así como para transmitir la idea de que ellas constituían una situación anacrónica colonial, todo con el objetivo de forzar a Gran Bretaña a negociar con nuestro país.

Es también ilustrativa su reseña de cómo la Argentina impulsó con éxito la afirmación de que las Malvinas "no eran un caso colonial típico", y que no le era aplicable el principio de autodeterminación, sino el de integridad territorial, por cuanto la población de Malvinas no era pueblo y los pobladores argentinos originarios habían sido desalojados por la fuerza (por otra parte, Gran Bretaña restringió luego la entrada de argentinos).

Lo cierto es que nuestro país, aprovechando una serie de circunstancias favorables, pudo lograr en 1965 que la Asamblea General de la ONU aprobase una resolución por la que se reconoció que existía una situación colonial singular y a través de la cual se instaba finalmente a las partes a negociar su solución.

Dice bien Carina Miller que la Argentina no tuvo en cuenta la acción del "lobby Malvinas" en el Parlamento y la opinión pública británica y que, en consecuencia, nuestra diplomacia no acompañó debidamente en esos escenarios el importante respaldo recibido en las Naciones Unidas, lo que contribuyó en gran parte a que no se lograsen sus objetivos (no obstante, las "promisorias" negociaciones secretas celebradas entre 1966 y 1968 se malograron en gran parte por razones electorales británicas).

Mucho podría agregarse sobre esa dificultad de nuestra diplomacia para actuar con mayor firmeza y convicción en el escenario británico y también ante el

Reino Unido, pero no es ésta la oportunidad. Sólo puede agregarse que a esas carencias se sumó, luego de la reanudación de las relaciones bilaterales británicas durante el gobierno del Presidente Menem, el cambio de estrategia por parte de la Argentina, con el discutido objetivo de "seducir" a los isleños, abandonando toda la presión multilateral y bilateral para alentar la negociación sobre la soberanía de las Islas. Una fortuita circunstancia, la detención de Pinochet en Londres y las reacciones chilenas permitieron alcanzar el único tímido logro en todo ese período, aunque no pueda ser atribuido a la "política de seducción": que los vuelos chilenos a Malvinas debían realizar escalas periódicas en territorio argentino. Los acuerdos sobre hidrocarburos y sobre pesca, aunque todavía no recibieron ratificación parlamentaria, tampoco fueron beneficiosos para nuestros intereses.

El libro de Miller muestra de modo elocuente como los foros multilaterales potenciaron los intereses argentinos, y que el hecho de que las resoluciones de Naciones Unidas no sean de cumplimiento obligatorio no desmerece su influencia cuando se está en presencia de reclamos legítimos y consistentes.

También muestra que la capacidad diplomática argentina ha sido subutilizada y que no sólo los países de mayor peso económico, militar o político pueden servir de los organismos internacionales para su propio beneficio.

Por todo ello, estamos ante una obra de gran utilidad pedagógica y estimulante para nuestro país.

Guillermo Jacovella



CICLOS

incluye los sumarios de sus ediciones en la base de datos **Latbook** (libros y revistas)

Disponible en INTERNET
en la siguiente dirección:

<http://www.latbook.com>