

La Unión Europea en las relaciones internacionales argentinas, 1990–1999

Argentina y Europa en el mundo multipolar.
¿Un nuevo triángulo?

Rubén Laufer*

Los vínculos de la Argentina con los países de Europa Occidental se remontan a la conformación de la Argentina moderna, y mantuvieron su relevancia a lo largo de todo el siglo XX. En la década de 1990, como consecuencia del notorio viraje en las políticas nacionales –tanto internas como exteriores– de la Argentina, y de la reformulación de su inserción política y económica internacional, las relaciones argentino–europeas experimentaron también un fuerte cambio cualitativo.

La UE conservó un lugar significativo en el comercio exterior de la Argentina, y los capitales de ese origen tuvieron participación preponderante en el intenso proceso de privatización de empresas estatales iniciado a fines de los '80 durante el gobierno de Raúl Alfonsín y acelerado particularmente durante el primer período presidencial de Carlos Menem. Las inversiones españolas y francesas se transformaron en el “buque insignia” de las relaciones económicas de la Argentina con la Unión Europea en su conjunto.

Sin embargo, paralelamente, en los '90 el gobierno de Menem encuadró su política exterior dentro de los parámetros doctrinarios del llamado “realismo periférico” –que, en la práctica, se tradujo en una política de “alineamiento automático” con las estrategias y prioridades internacionales de los Estados Unidos– y se acentuó notoriamente la dependencia argentina del respaldo de instituciones financieras internacionales donde gravitan fuertemente los intereses de esa potencia. A la vez, las prácticas comerciales proteccionistas de la UE deterioraron la po-

* Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social (IHES)–Centro de Estudios Internacionales y Latinoamericanos (CEILA), Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

sición de los países europeos como destino de las exportaciones de la Argentina y contribuyeron a acrecentar el déficit que registra su balanza comercial a partir de 1993, impulsando decisivamente la reorientación del comercio exterior argentino hacia sus vecinos del Mercosur, particularmente hacia el Brasil.

Todo ello –en un mundo donde profundas transformaciones económicas y estratégicas determinan en las relaciones internacionales una nueva estructura *multipolar*– condujo a una “bifurcación” de las relaciones económicas y políticas de la Argentina con los grandes bloques y potencias.

Europa y el Mercosur: de la cooperación a la alianza

Durante los '90 se aceleró el proceso de cambios en el rol de la Unión Europea en el nuevo escenario internacional. Las estrategias globales de la UE asignaron un papel gravitante al proceso de integración de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el Mercosur. El gobierno de Menem buscaría adecuar las relaciones de la Argentina con el bloque europeo –y con sus vecinos latinoamericanos– a este nuevo contexto.

Hacia el segundo quinquenio, la UE se consolidó como un interlocutor económico clave de los países integrantes del Mercosur. Pese a que con el Tratado de Maastricht –en vigor desde enero de 1993– los países europeos focalizaron sus prioridades hacia la consolidación de su propia integración económica, al delineamiento de políticas monetarias, exteriores y de defensa comunes, y a la ampliación de la Comunidad hacia los países de la ex órbita soviética, la UE afianzó su posición como principal socio comercial del bloque regional del Cono Sur –representando alrededor de un tercio del comercio exterior total del grupo–, al tiempo que reafirmó su posición como mayor inversor extranjero en la región: a fines de la década representaba el 43% del stock de inversión extranjera en Argentina y el 34% en Brasil. Entre 1990 y 1998 el comercio inter-bloques se duplicó y el promedio anual de inversión extranjera directa (IED) de la UE se cuadruplicó en relación a las cifras de la década anterior. Esto ocurrió no sólo en el sector manufacturero, tradicionalmente predominante en el stock de IED de la UE en los países del Mercosur, sino principalmente en áreas nuevas como servicios, infraestructura y sector financiero. En esta evolución tuvo relevancia la compra de empresas existentes, asociada con el intenso proceso de privatizaciones que en esa década constituyó una estrategia común a todos los países de la región sudamericana.¹

Al compás de la intensificación de la relación económica entre ambos grupos de países, se consolidaron las asimetrías que históricamente caracterizaron la relación bilateral. Entre 1990 y 1998, las exportaciones desde el Mercosur hacia los países de la Unión Europea crecieron a una tasa anual del 4,2%, pero sus importaciones lo hicieron al 20,8%. En el mismo lapso, la participación de la UE como des-

1. CEB: *Informe de coyuntura*. Año 10, n° 84, enero-febrero 2000, p. 81.

Uno de las exportaciones extrabloque del Mercosur descendió del 34,2% al 32,9%, pero como origen de las compras de los cuatro países la UE pasó de representar el 30,1% al 35,4%.²

Pese a la progresiva liberalización de los mercados comunitarios, persistieron en la UE políticas de inequívoco corte proteccionista que afectaban sus relaciones comerciales con países del tercer mundo en general y con los de América Latina en particular. Una parte sustancial del presupuesto comunitario siguió destinada a subsidiar al sector agrícola. Como parte de su Política Agrícola Común (PAC), la UE fijó un arancel común para proteger a sus agricultores frente a los productores no comunitarios; estableció precios mínimos para toda una gama de alimentos; garantizó la compra de la producción agrícola en caso de baja de esos precios, y proporcionó fuertes subsidios a las exportaciones agrarias. En base a estas medidas, la UE se ha convertido en uno de los principales exportadores mundiales de alimentos, empujando el ascenso de los subsidios agrícolas de otros países, y generando fuertes divergencias de intereses con otros grandes productores mundiales como Estados Unidos, Canadá, Australia y América Latina.

El Mercosur conservó una importancia reducida en los intercambios del bloque comunitario. Como destino de las exportaciones de la UE, el Mercosur pasó de representar el 1,4% del total en 1990 al 3,0% en 1998, al tiempo que las importaciones comunitarias desde el Mercosur descendieron en ese período del 3,2% al 2,3%.³

Como consecuencia de lo anterior, según se aprecia en el Cuadro 1, el intercambio comercial entre ambas regiones, que en 1990 mostraba un superávit para el Mercosur de 8.600 millones de dólares, registra un progresivo deterioro en desfavor del bloque regional sudamericano hasta revertir pronunciadamente su signo a partir de 1995, arrojando en 1998 un déficit de U\$S 6.400 millones y acumulando más de 18.000 millones de dólares entre 1995 y 1998. Argentina es responsable de la parte sustancial de este deterioro, dado la enorme proporción que alcanzó el desbalance entre sus exportaciones e importaciones:

2. CEB: *op. cit.* Véase también Grabendorf, Wolf: *Mercosur and the European Union: From Cooperation to Alliance?*, p. 6.

3. *Op. cit.*

Cuadro 1

Mercosur

Balanza comercial con la UE, por país y total, 1990-1998 (En millones de dólares).

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ARGENTINA	Export.	3.799	4.001	3.784	3.675	3.922	4.466	4.560	3.993	4.602
	Import.	1.124	2.006	3.548	4.287	6.527	6.025	6.902	8.321	8.622
	Saldo	2.675	1.995	236	-612	-2.605	-1.559	-2.342	-4.328	-4.020
BRASIL	Export.	9.925	10.153	10.868	10.190	12.202	12.912	12.836	14.513	14.744
	Import.	4.265	4.683	4.577	5.667	8.384	12.708	14.088	16.349	16.826
	Saldo	5.660	5.470	6.291	4.523	3.818	204	-1.252	-1.836	-2.082
PARAGUAY	Export.	304	236	225	248	237	178	227	318	270
	Import.	200	220	185	183	246	297	293	390	220
	Saldo	104	16	40	65	-9	-119	-66	-72	50
URUGUAY	Export.	422	400	433	334	382	419	467	516	456
	Import.	259	272	354	409	546	565	645	718	788
	Saldo	163	128	79	-75	-164	-146	-178	-202	-332
TOTAL	Export.	14.450	14.790	15.310	14.447	16.743	17.975	18.090	19.340	20.072
MERCOSUR	Import.	5.848	7.181	8.664	10.546	15.703	19.595	21.928	25.778	26.456
	Saldo	8.602	7.609	6.646	3.901	1.040	-1.620	-3.838	-6.438	-6.384

Fuente: Elaboración propia en base a Centro de Estudios Bonaerenses (CEB), *Informe de coyuntura*, n° 84, enero-febrero 2000.

El desequilibrio de la relación comercial se hace aún más evidente al comparar la tasa de variación anual de las exportaciones e importaciones de los países del Mercosur con los de la Unión Europea entre 1990 y 1998 (Cuadro 2):

Cuadro 2

Mercosur

Tasa de variación anual del comercio con la UE, por país, 1990-1998 (en %).

País	Exportaciones	Importaciones
Argentina	2,4	29,0
Brasil	5,1	18,7
Paraguay	-1,5	1,2
Uruguay	1,0	14,9
Total Mercosur	4,2	20,8

Fuente: CEB, *Informe de coyuntura*, n° 84, enero-febrero 2000.

La asimetría de la relación comercial entre los dos bloques se refleja igualmente en la estructura cualitativa del intercambio bilateral. En 1997, los países del Mercosur vendieron a la UE por unos U\$S 19.000 millones: el 73,1% de este valor correspondió a recursos naturales (de los cuales el 85,4% fueron productos de la agricultura y alimentos), y el 26,3% a manufacturas. En contrapartida, el Mercosur compró a la UE por alrededor de U\$S 26.000 millones, de los que el 91,7% eran manufacturas (predominantemente máquinas y equipos de transporte), y sólo el 8,3% recursos naturales.⁴

Ciertamente, este desequilibrio corresponde a estructuras del producto históricamente diferentes en ambas regiones, pero adquirió proporciones crecientes desde la década de 1960 por los obstáculos derivados de las políticas proteccionistas de la Unión Europea. En los '90 la UE siguió destinando la mitad de su presupuesto a subsidiar su producción agrícola, sector que emplea apenas el 5 por ciento de la población activa de los Quince. Los países europeos destinaban hacia el final del período a la Política Agrícola Común (PAC) 140.000 millones de dólares anuales,⁵ siendo Francia el país más beneficiado, pues sus agricultores recibían casi la cuarta parte de ese gasto.⁶ Pese a que en la segunda mitad de la década se observó una tendencia hacia una mayor liberalización del comercio agrícola en todo el mundo —particularmente a partir de la ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) llevada a cabo en 1999, pasados seis años de la “Ronda Uruguay” del GATT—, la presión de los sectores internos ligados a la agricultura en Europa hizo que esos países conservaran vigentes los subsidios a sus exportaciones, lo que mantuvo restringidos los mercados europeos para los productores latinoamericanos y afectó las relaciones comerciales con el Mercosur.⁷

Las implicancias proteccionistas de la PAC —dirigidas centralmente a generar favorables condiciones para la competencia con los productos agropecuarios de Estados Unidos en los mercados mundiales— fueron atacadas acerbamente por altos funcionarios gubernamentales y ejecutivos empresariales norteamericanos.⁸ Sin embargo, los montos que el gobierno estadounidense destinaba a subsidiar su propia producción agrícola no eran menores a los europeos, lo que contribuyó a

4. *Idem.*

5. Guadagni, Alieto: “No es tan así, señor O'Neill”. *La Nación*, 27/7/2001, p. 17.

6. “Presupuesto de la Unión Europea para 1999—Política Agrícola Común sufriría recorte de 25%”. *El País* (España), 20/11/98 (En Internet).

7. *El País*, 20/11/98.

8. “Es esta tendencia regresiva hacia el proteccionismo la que está reflejada en las acciones políticas de países europeos y otras naciones industrializadas, y que está impulsando a muchos a poner en duda el sistema de intercambio mundial. Mas es peligroso analizar estos asuntos exclusivamente desde la perspectiva de interrogantes tales como la ‘protección’ de los derechos de los trabajadores o la ‘conservación’ del medio ambiente”. Bonanno, Phyllis O.: *Globalización, comercio y democracia*. Center for International Private Enterprise, 1997 (En Internet).

deteriorar aún más en esos mercados la posición de los productos agrícolas de América Latina.

La Unión Europea reiteró durante el período su interés por avanzar en la conformación de un acuerdo birregional con el Mercosur. Algo más tarde (comienzos de julio de 2001) en busca de un decisivo impulso a la creación de una zona de libre comercio entre los dos bloques —concebida como paso inicial hacia una asociación de alcances más amplios— la Unión Europea prometía ofrecer una rebaja arancelaria para sus importaciones provenientes del Mercosur. Sin embargo, la propuesta comunitaria fue considerada poco significativa: si bien en el rubro industrial implicaría la total cancelación de los aranceles al cabo de 7 años, la relevancia de este “ofrecimiento” sería ínfima dada la gran competitividad europea en materia de industrias no agropecuarias y servicios; en cuanto al segmento agrícola —que involucra rubros fundamentales para los países del bloque sudamericano, como cereales, carnes, arroz, lácteos, etc.—, la propuesta europea no mencionaba la eliminación ni la reducción de los aranceles de importación. Es preciso tener en cuenta que, al presente, más de la mitad de las compras europeas al bloque corresponde a ese segmento, por un valor de 7.500 millones de dólares.⁹ Las exportaciones agrícolas representan el 45% del total para el Brasil, el 60% para la Argentina y aún más para Uruguay y Paraguay.

En el campo de las inversiones, los países europeos confirmaron también su larga tradición de presencia económica en el Cono Sur. Sus centros de interés estuvieron puestos en la explotación de recursos naturales (petróleo) y en la obtención de concesiones de mercado en áreas como agroindustria, telecomunicaciones, finanzas, electricidad, gas y servicios sanitarios, y en el automotor. En este último rubro, las grandes firmas europeas (Fiat, Renault, Peugeot y Volkswagen) implementaron medidas de reestructuración con vistas a “tomar ventajas de una potencial división del trabajo regional” asociada a la proyectada Política Automotriz Común.¹⁰

Pese a la marcada asimetría inter-regional, los líderes políticos de la UE subrayaban con insistencia la existencia de “enfoques compartidos” por ambas áreas de integración respecto a la necesidad de crear nuevas alianzas en el marco del proceso de “globalización”, y de que en el proceso de asociación en ciernes primaran no los aspectos militares sino los financieros y tecnológicos. Pero se destacaba sobre todo el gran peso adquirido por los intereses económicos de Europa en los países del bloque sudamericano.¹¹ El capital europeo representa, a partir de 1996,

9. “La Unión Europea le propuso al Mercosur una rebaja de aranceles”. *La Nación*, 6/7/2001.

10. CEB: *op. cit.*, pp. 81–82.

11. Al punto de ironizar caracterizando a Sao Paulo como “la mayor ciudad industrial alemana del mundo” por sus más de 1.200 empresas germanas radicadas allí, enfatizando también la ubicua presencia de compañías francesas e italianas, y últimamente españolas, en las naciones del Mercosur.

el principal stock de inversión extranjera en el bloque, lo que se suma a su condición de principal socio comercial del grupo.¹²

En síntesis: a diferencia del resto de los países latinoamericanos, donde es relevante el grado de asociación económica con los Estados Unidos, en los del Mercosur la UE se consolidó como principal socio económico del bloque, al tiempo que se acrecentaron las asimetrías históricas de la relación bilateral.

El Cono Sur en la perspectiva estratégica: una "relación triangular"

En un mundo en el que la progresiva caída de las tasas de ganancia y la larga espiral de crisis vigente desde comienzos de los '70 acrecentaban la competencia por mercados y la tendencia a la regionalización económica, el proceso de integración en el sur de América Latina iniciado a mediados de la década de 1980 atrajo el interés de los países europeos como promotor de mercado de inversión y para la colocación de productos industriales. La vinculación económica con el Mercosur adquiriría en ese contexto una significación estratégica en la competencia con los Estados Unidos.

Muy particularmente España se dio a una estrategia de acercamiento *político* hacia los países latinoamericanos. Con ella Madrid aspiraba a complementar su necesidad de reestructurar sus producciones y mercados, derivada de la incorporación de España a la Comunidad Europea en 1986.¹³ La política liberal de apertura y privatizaciones que se impuso en la mayoría de los países latinoamericanos fue convergente con ese proyecto. Diversos acuerdos bilaterales establecieron el marco político necesario para garantizar las inversiones peninsulares, y los beneficios provenientes de las inversiones de los grupos industriales y financieros más poderosos de España coadyuvaron al redimensionamiento de dichas compañías con vistas al aumento de su competitividad internacional.

Como consecuencia, según indica un informe de la CEPAL, entre 1990 y 1998 la participación de América Latina en el total de IED de origen español creció del 29 al 72 por ciento.¹⁴ La mayor proporción de esas inversiones corresponde a los principales consorcios de la península: Telefónica de España, Repsol, Endesa e Iberia, así como los bancos de Santander (Banco Río) y el Bilbao Vizcaya (Banco Francés). El mencionado informe apunta que esta expansión inversora es percibida en el área latinoamericana como una verdadera "reconquista española"; en verdad, fue parte de la dura competencia entre empresas españolas y norteamericanas por el control de los principales resortes de la economía regional. A la vez, para las empresas hispanas su expansión latinoamericana comporta una condición

12. Grabendorf, Wolf, *op. cit.*

13. Crisorio, B. Carolina y Aguirre, Norberto R., *op. cit.*

14. En Remeseira, Claudio, *op. cit.*

crucial para afrontar la competencia de conglomerados europeos más poderosos, principalmente alemanes y franceses. Así, el masivo desembarco del capital español en la región asume la dimensión de un proyecto estratégico: según el economista chileno de la CEPAL Alvaro Calderón, "América Latina es el escenario de una guerra global, en donde se decidirá la supervivencia de muchas compañías".¹⁵

La estrategia hispana tuvo como uno de sus ejes la iniciativa y organización de las llamadas Cumbres Iberoamericanas, llevadas a cabo anualmente a partir de 1991. En ellas, el interés económico de las mayores compañías españolas actuaba a través de la representación del propio estado español, que al mismo tiempo podía ofrecer un canal a las preocupaciones de nuestro subcontinente, particularmente las referidas al intercambio bilateral. Las sucesivas "Cumbres" subrayaron la importancia de la relación económica entre Europa y América Latina. España avanzaba así en su objetivo de constituirse en "puente" de las relaciones bilaterales entre ambos bloques. La conmemoración del quinto centenario de la conquista de América se encuadró dentro de similares objetivos.

Más allá de las invocaciones a la apertura comercial y el multilateralismo en el marco del proceso de "globalización", los documentos finales de dichas reuniones remarcan una inequívoca sugerencia de reciprocidad, en un sentido afín al de las llamadas "relaciones preferenciales".

"Europa se ha constituido en el segundo socio comercial de América Latina, y ésta a su vez en el primer mercado para las inversiones de la Unión Europea... El objetivo final de este proceso debe ser la convergencia de los diferentes esquemas de integración. El regionalismo y el multilateralismo deben ser complementarios y no excluyentes".¹⁶

Esta estrategia de "regionalismo abierto"¹⁷, sobre el trasfondo de las veladas o abiertas rivalidades que volvieron a emerger entre las grandes potencias y bloques, estuvo dirigida fundamentalmente a contrarrestar la proyección continental de los Estados Unidos —promovida, desde mediados de los '90, fundamentalmente a través de las llamadas "Cumbres de las Américas", en la perspectiva de conformar una Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—, afianzando la influencia de la Unión Europea y la gravitación de sus grupos económicos en las economías internas de la región.

En este sentido, la conformación del Mercosur se constituyó en un eje alternativo a los proyectos de Washington y relativamente funcional al interés de los con-

15. *Idem.*

16. Documento final de la IV Cumbre Iberoamericana. Cartagena de Indias, Ecuador, 14 y 15 de junio de 1994.

17. Entendido como la coherentización de la interdependencia económica dentro de los agrupamientos regionales con la liberalización y apertura de los mercados regionales hacia el resto del mundo.

mercados europeos. La integración de las economías del área se constituyó en un objetivo político de los intereses europeos radicados en la región, en el contexto de un nuevo impulso de estrategias de asociación con América Latina impulsadas directamente por la organización comunitaria.

“...Motivaciones estratégicas y económicas conducen a la UE a establecer nuevas relaciones con el Mercosur(...) –señalaba en 1994 la Comisión Europea–. En consideración a la importancia del Mercosur en materia comercial y de inversiones directas europeas, la Comisión ha propuesto una estrategia para crear una asociación interregional(...)”.¹⁸

El contexto general de las negociaciones orientadas a crear un tal tipo de asociación fue establecido en el Acuerdo–marco de cooperación inter–regional firmado el 15 de diciembre de 1995 en Madrid por los cuatro presidentes del Mercosur y sus contrapartes de la Unión Europea. Este acuerdo –el primero de su tipo concluido por la UE fuera de Europa– puede considerarse la primera fase de preparación de una asociación tanto política como económica.

“El objetivo es un acuerdo global... –subrayaría en abril de 2000 el embajador francés en la Argentina, Hubert Védrine–. Francia considera que las relaciones entre Europa y el Mercosur no pueden centrarse exclusivamente en torno de preocupaciones económicas y comerciales. En efecto, buscamos una relación estratégica fuerte entre las dos regiones”.¹⁹

La perspectiva europea era la de avanzar hacia una vasta alianza comercial de alcance sudamericano centrada en el Mercosur, aprovechando el posicionamiento de la UE como principal socio comercial y principal inversor en el bloque regional sudamericano.²⁰ De constituirse, ello implicaría de hecho volcar decisivamente hacia uno de los lados la “relación triangular” que configuraban las relaciones exteriores de los países del Cono Sur de América Latina.²¹ La formalización de los vínculos euro–latinoamericanos era presentada como una oportunidad para que los países de esta última región afirmaran su identidad nacional frente a los Estados Unidos y diversificaran sus relaciones económicas, y en los hechos podía in-

18. Gana, Eduardo (comp.): *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea*. Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

19. “Francia negociará abrir más su mercado”. *La Nación*, 6/4/2000, p. 10.

20. IRELA: *¿Un desafío al triángulo atlántico? Contexto y agenda de una cumbre UE–América Latina*. 12/5/97.

21. Rapoport, Mario y colaboradores: *Historia económica, política y social de la Argentina...*, Buenos Aires, Macchi, 2000, p. 960.

terpretarse como una expresión del rechazo de ambas partes a la conformación de un mundo unipolar en la pos-guerra fría.²²

Las políticas comunitarias tendientes a consolidar una asociación "global" con el Mercosur se aceleraron particularmente en momentos en que la constitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que comenzó a funcionar a principios de 1994, intentaba proyecciones hemisféricas. Ello se manifestaría con el fuerte impulso de los Estados Unidos al proyecto de una Asociación de Libre Comercio de alcance continental (el ALCA), ya desde la primera "Cumbre de las Américas" realizada en diciembre del mismo año en Miami con el objetivo de extender el "libre comercio" a todo el continente en el lapso de una década. En función de esta estrategia, Washington priorizó los acuerdos con cada uno de los estados del continente por separado, en la perspectiva de la absorción final del Mercosur en un marco "americano". Los "europeístas" contrapusieron a dicho proyecto el potencial acrecentamiento del poder de negociación conjunto que conllevaría una asociación UE-Mercosur. Como hemos señalado, la UE aspiraba a lograr un rol aún más gravitante en el escenario mundial, y su poderío económico, así como su avanzado grado de integración —particularmente después de la puesta en marcha del *euro* como moneda común—, eran dos armas esenciales para imponer el reconocimiento de ese rol.

Argentina y Europa en los '90

El fuerte viraje operado en las políticas internas y exteriores de la Argentina, así como en su inserción política y económica internacional durante la década de 1990, determinó en correspondencia también un notorio cambio cualitativo en las relaciones argentino-europeas.

El presidente Carlos Menem llegó a la primera magistratura en 1989 en medio de una profunda crisis económica, exponiendo un programa que recuperaba de palabra el ideario y las tradiciones nacionalistas y distribucionistas del peronismo. Sin embargo, tales orientaciones fueron abandonadas prácticamente de inmediato, y sustituidas por otras de neto corte liberal. El inicial consenso de una parte de la sociedad argentina sobre la necesidad de llevar a cabo "reformas estructurales" fue resultado del efecto "disciplinador" que sobre ella ejerció el agudo proceso hiperinflacionario con que se cerró el período presidencial de Alfonsín.²³

La política económica de Menem, basada en la plena libertad de mercado, tuvo como ejes la llamada "reforma del Estado" —con centro en la masiva privatiza-

22. *Idem*. El documento de IRELA anteriormente citado señalaba: "A medida que las bases de la competencia mundial se desplazan de la pugna ideológica a la rivalidad económica, es de esperar que los países y subregiones de América Latina adopten una política de alianzas selectivas que les permita mantener una política exterior autónoma y una mayor seguridad económica", p. 3.

23. Abeles, Martín: "El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa..."

ción de las empresas públicas y del sistema previsional—, la apertura económica con amplia liberalización comercial y financiera, la “flexibilización” laboral y, a partir de la designación de Domingo Cavallo al frente del ministerio de Economía en 1991, la “convertibilidad” monetaria, que prohibió los ajustes inflacionarios y se constituyó en un verdadero seguro de cambio para los inversores extranjeros. El mercado exterior y el capital extranjero se convertirían en los resortes fundamentales de la vía de “crecimiento” adoptada.

Como consecuencia de la llamada “reforma estructural” se detuvo la carrera inflacionaria y, en los años iniciales del período, se produjo un relativo crecimiento del producto bruto. La Argentina fue catalogada como uno de los llamados “mercados emergentes”. Sin embargo, paralelamente se verificaron fuertes rasgos macroeconómicos negativos: progresivo estancamiento del PBI, acentuación del proceso desindustrializador, aumento exponencial del endeudamiento externo, de la pobreza y del desempleo, transferencia de ingresos desde el trabajo hacia el capital y, dentro de éste, desde las PYMES hacia las grandes empresas, sobre todo hacia las de capital extranjero.²⁴ A esto hay que sumar el serio debilitamiento de los sistemas públicos de salud, educación y previsión, y los profundos desequilibrios regionales motivados por las políticas de mercado practicadas por los consorcios monopólicos adquirentes de las empresas estatales en el interior del país: en este sentido resultan paradigmáticos los casos de las plantas petroleras anteriormente explotadas por YPF y apropiadas luego por la compañía española Repsol en Cutral Co—Plaza Huincul (provincia de Neuquén) y en Tartagal—General Mosconi (Salta), cuyo cierre motivó algunas de las grandes rebeliones populares iniciadas en el período.

Así, la contracara del crecimiento inicial de la productividad laboral y del PBI fue un pronunciado deterioro del sector manufacturero de capital local y del nivel de empleo y, consiguientemente, una fuerte contracción del mercado interno.

En cuanto a la política exterior y las relaciones internacionales, la diplomacia argentina encuadró su acción dentro de los parámetros doctrinarios del llamado “realismo periférico”. En la práctica, ello se tradujo en una política de “alineamiento automático” con las estrategias y prioridades internacionales de los Estados Unidos. El gobierno desafiló al país del Movimiento de Países No Alineados (setiembre de 1991); más tarde, obtendría la designación —por parte del gobierno norteamericano, y a solicitud del gobierno de Menem— de la Argentina como “aliado extra—OTAN” de los Estados Unidos (agosto de 1997). Esta decisión política de Washington constituía un reconocimiento hacia los ejes centrales de la política exterior del gobierno, que ya se habían expresado en la integración de tropas argentinas a la fuerza multinacional que castigó a Irak en la Guerra del Golfo de 1991, y en la participación argentina en misiones internacionales de control en Haití y Croacia. Fue también una manifestación de la nueva ofensiva diplomática norteamericana en el hemisferio, que incluyó el levantamiento, tras dos décadas

24. Nochteff, Hugo: “La política económica en la Argentina de los noventa...”; Giosa Zuzua, Noemí: “Desempleo y precariedad laboral...”.

de vigencia, de la prohibición de vender armas de alta tecnología a América Latina. La reanudación de las ventas de armamento era fruto —en la interpretación de la Casa Blanca— de “un nuevo grado de madurez, cooperación y diálogo” en las relaciones bilaterales latinoamericano—estadounidenses.²⁵

Todo lo enunciado fue delineando una particular y compleja posición internacional de la Argentina. Por un lado, como se dijo, los capitales de origen europeo tuvieron una participación preponderante en el acelerado proceso de privatizaciones, con el consiguiente incremento de la influencia de los intereses vinculados a la Unión Europea en la economía y en las políticas del estado. Por el otro, se adoptó el ya mencionado alineamiento diplomático tras los Estados Unidos y se acentuó la dependencia financiera del país respecto a las instituciones internacionales, en las que los Estados Unidos tienen fuerte peso. Todo ello condujo a una profunda “bifurcación” de las relaciones económicas y políticas internacionales del país.

Este modo de inserción de la Argentina en el escenario económico y político internacional introduciría nuevos elementos de conflicto en el “debate estratégico” entre las grandes potencias en América del Sur.²⁶

Las relaciones comerciales de Argentina con la UE

A lo largo de un siglo desde los comienzos de la historia moderna de la Argentina —caracterizada por su inserción internacional como exportadora de productos primarios e importadora de capitales y manufacturas—, el país tuvo a sus principales socios comerciales en las naciones de Europa. Las relaciones económicas y políticas con éstas tuvieron durante un largo período como fundamento la complementariedad de ambas economías; en particular, ello constituyó la base de la “relación privilegiada” con Gran Bretaña durante casi medio siglo.

A partir de la década de 1960, el saldo comercial bilateral Argentina—CEE fue persistentemente favorable a la primera, situación que —habida cuenta de que los Estados Unidos seguían siendo el principal proveedor de bienes industriales y de capital— favoreció la reconstitución, en nuevas condiciones, de la “relación triangular” que caracterizó las relaciones económicas internacionales del país en las décadas de 1920 y 1930, con Gran Bretaña ocupando entonces el vértice que en los ‘60 ocuparían los países europeos en conjunto.

La Argentina fue el primer país de América Latina con el que la Comunidad Europea concertó un acuerdo comercial, en 1971, durante el gobierno militar del gral. Lanusse. Previsto para un período inicial de tres años, el convenio fue prorrogado de hecho por ambas partes hasta 1980, cuando la nueva dictadura argentina decidió no renovarlo. El gobierno de Raúl Alfonsín reanudó las relaciones económicas y políticas con la organización comunitaria. En abril de 1990, a poco de haber asumido la presidencia el Dr. Carlos Menem, se firmó un acuerdo de coo-

25. IRELA: *¿Un nuevo debate estratégico en América del Sur?* 25/8/97.

26. IRELA: *op. cit.*

peración comercial y económica. Las relaciones económicas entre la hoy Unión Europea y la Argentina se desarrollaron también a nivel multilateral, en el marco de las relaciones de la UE con el Grupo Río y con el Mercosur.

Durante la década de 1980 la CEE en su conjunto siguió siendo el principal mercado para las exportaciones argentinas, prácticamente duplicando las destinadas al mercado estadounidense. Ello pese a las alteraciones que la guerra de Malvinas de 1982 imprimió a la relación bilateral, y más notoriamente en la medida en que la crisis interna de la Unión Soviética se tornaba un impedimento serio para el cumplimiento, por parte de esa superpotencia, de los convenios Argentina-URSS suscriptos a comienzos de la década. Lo más significativo sin embargo es que, en esos años, también las importaciones provenientes de los países comunitarios desplazarían a las originarias de Estados Unidos, revirtiendo el signo del intercambio bilateral, tradicionalmente positivo para la Argentina.

En estos cambios incidió la concreción del Acuerdo Marco de cooperación entre Argentina y la CEE firmado en Luxemburgo el 2 de abril de 1990. El documento implementaba la llamada "cláusula democrática" y enfatizaba la cooperación económica, industrial y comercial, acordándose la concesión recíproca del trato de "nación más favorecida". La cooperación abarcaría los campos de la investigación científica, promoción comercial, medio ambiente, energía y lucha contra la droga, contemplando asimismo la posibilidad de crear empresas conjuntas. El acuerdo avanzaba en la diversificación de los intercambios y la eliminación de obstáculos arancelarios y paraarancelarios. Se alentaba la creación de empresas mixtas, sobre todo con vistas a la diversificación de las exportaciones argentinas y a la incorporación de nuevas tecnologías.

Complementariamente con este acuerdo, en noviembre de 1992 se firmó un convenio de pesca –el primero entre la Comunidad y un país latinoamericano– que permitía a los barcos de países comunitarios pescar 250.000 toneladas anuales en aguas argentinas, y abría paso a la formación de empresas conjuntas. A cambio se reducían los aranceles para la entrada de productos pesqueros argentinos en el mercado único europeo. En febrero de 1993 la Argentina y la Comisión Europea firmaron un nuevo tratado en las áreas fitosanitaria, veterinaria y de higiene alimentaria, a efectos de facilitar los intercambios en esos campos.

El intercambio comercial entre la Argentina y los países de la Unión Europea se desarrolló en el marco general de las prácticas comerciales restrictivas tanto de los Estados Unidos como de la UE, que profundizaron la depresión de los precios de productos primarios hacia fines de la década de 1990.²⁷ Estos factores tu-

27. Los países industrializados destinan 360.000 millones de dólares por año a subsidios agrícolas que distorsionan el "comercio libre". Las importaciones de Estados Unidos están acotadas por más de 2.000 barreras no arancelarias, que incluyen antidumping, cuotas, licencias de importación, controles estacionales, etc., concentradas en su mayor parte en rubros agroindustriales. Guadagni, Alieto: "No es tan así, señor O'Neill". *La Nación*, 27/7/2001, p. 17.

vieron una incidencia fundamental en el creciente déficit comercial bilateral de la Argentina que se registra a partir de 1993 (Véase cuadro 3 y gráfico 1).

Cuadro 3

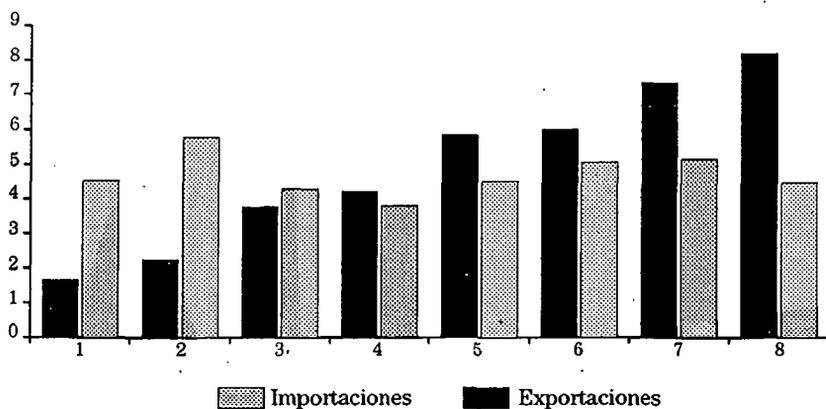
Argentina
Intercambio comercial con la UE, 1990-1998
En millones de dólares

	Año	Importaciones	Exportaciones	Saldo
UE-12	1990	1.668	4.526	2.858
	1991	2.250	5.782	3.532
	1992	3.780	4.286	506
	1993	4.211	3.799	-412
	1994	5.856	4.508	-1.348
UE-15	1995	6.009	5.056	-953
	1996	7.360	5.146	-2.214
	1997	8.204	4.467	-3.737
	1998	8.420	4.920	-3.500
Variación %	1990-1998	404,48	8,7	—

Fuente: CEB, *Informe de coyuntura*, n° 84, enero-febrero 2000.

Gráfico 1

Argentina
Intercambio comercial con la UE, 1990-1997 (en valor)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del cuadro 3.

A partir de 1993, el anterior signo positivo para la Argentina de la balanza comercial bilateral se revirtió. En la base de este viraje estuvieron, además de las restricciones y subsidios comunitarios a su producción agrícola, las políticas de apertura económica implementadas desde comienzos de la década. La convertibilidad, establecida en 1991 por el ministro Cavallo, al significar en los hechos una fuerte apreciación cambiaria, perjudicó crecientemente las exportaciones argentinas y favoreció las importaciones, contribuyendo entre 1991 y 1994 a convertir el superávit comercial global de 4.400 millones de dólares en un déficit de 4.200 millones. Aunque las autoridades económicas argumentaron entonces que ello respondía a fuertes importaciones de bienes de capital que revertirían en futuros aumentos de las exportaciones argentinas, la mayor parte de esas importaciones fueron motivadas por el llamado "boom de consumo", o se dirigieron a los sectores recientemente privatizados, sin generar crecimiento exportador.

Como consecuencia de ello, según se observa en el mismo cuadro, las importaciones argentinas desde Europa entre 1990 y 1998 se quintuplicaron (de 1.600 a 8.400 millones de dólares), mientras que las compras europeas a la Argentina sólo crecieron en menos del 9% (de 4.500 a 4.900 millones de dólares).

Alemania, Italia, Francia y España concentraron la porción principal de las compras argentinas (cuadro 4), y con esos países se constituyó también lo sustancial del signo negativo del intercambio Argentina-UE.

Cuadro 4

Argentina

Intercambio comercial por país de la UE, 1998.

En millones de dólares y %

País	Importaciones argentinas desde		Exportaciones argentinas hacia		Saldo Arg.
	Valor	%	Valor	%	Valor
Francia	1.505	17,6	380	8,2	-1.125
Bélgica/Lux.	331	3,9	335	7,2	4
Países Bajos	310	3,6	693	14,9	383
Alemania	1.906	22,3	629	13,5	-1.277
Italia	1.666	19,5	799	17,2	-867
Reino Unido	772	9,0	342	7,4	-430
Irlanda	53	0,6	7	0,2	-46
Dinamarca	103	1,2	175	3,8	72
Grecia	21	0,2	72	1,6	51
Portugal	72	0,8	188	4,0	116
España	1.247	14,6	918	19,8	-329
Suecia	294	3,4	41	0,9	-253
Finlandia	142	1,7	63	1,4	-79
Austria	119	1,4	4	0,1	-115
Total	8.541	100,0	4.646	100,0	-3.895

Fuente: CEB, Informe de coyuntura, n° 84, enero-febrero 2000.

Las exportaciones argentinas hacia la UE siguieron consistiendo principalmente en productos agrícolas y alimentarios (aproximadamente el 50%), así como materias primas no comestibles; en cambio, la Unión Europea vendía a la Argentina máquinas y material de transporte (aproximadamente el 55%) y productos químicos (aproximadamente el 20%),²⁸ características que –como hemos visto anteriormente– también signaban el intercambio comercial de la UE con el Mercosur como bloque.

La Unión Europea afianzó durante la mayor parte de los '90 su posición como principal socio comercial de la Argentina. A mediados del período absorbía el 30% de sus exportaciones –más que el doble de las exportaciones al Mercosur y a los Estados Unidos–, siguiéndola el resto de los países de la ALADI en conjunto (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) con el 23%, y los Estados Unidos con el 10%.²⁹

Esta situación cambió hacia finales de la década, cuando la UE fue desplazada por el Brasil como principal destino de las exportaciones argentinas. Esta tendencia fue incrementándose no tanto por la paridad peso–dólar establecida en 1991 (puesto que las exportaciones a países no comunitarios crecieron un 150 por ciento), sino como consecuencia de las persistentes barreras comerciales interpuestas por la UE en resguardo de sus mercados agrícolas.³⁰ Aunque las sucesivas rondas de negociación del GATT favorecieron la disminución de los aranceles a las importaciones, en su lugar se extendió la utilización de toda clase de barreras no arancelarias, como medidas sanitarias y de protección al medio ambiente, cuotas y, principalmente, subsidios a su producción interna y a sus exportaciones. Las barreras arancelarias, además, no perdieron su relevancia como obstáculos de carácter proteccionista frente a las exportaciones argentinas: en 1999 el promedio arancelario total de la UE era del 8%, pero mientras la media correspondiente a los productos industriales era del 4,4%, la de los productos de origen agropecuario alcanzaba al 17,2%.³¹

El fuerte proteccionismo de los países comunitarios a su agricultura impulsó la protesta de los terratenientes y otros grupos de interés argentinos –ligados unos a las exportaciones agropecuarias y otros a los consorcios exportadores de bienes no tradicionales– quienes, aferrados al viejo esquema de las “ventajas comparativas” de los productos primarios argentinos en el mercado mundial, reclamaron persistentemente la liberación comercial, presentándola como una condición favorable o incluso necesaria para la remisión en dólares a sus países de origen de las ganancias de las empresas europeas radicadas en la Argentina.³²

28. CEB, *Informe de coyuntura*, n° 84, enero–febrero 2000.

29. Comisión Nacional de Comercio Exterior, República Argentina: *Informe de barreras...*

30. Guadagni, Alieto: “Si Europa quiere ayudar...” *La Nación*, 8/2/2002, p. 17.

31. Comisión Nacional de Comercio Exterior, República Argentina: *Informe de barreras...*

32. “...Si se angostaban las posibilidades de ganar divisas con exportaciones, ¿de dónde esperaban que salieran los dólares para girar los dividendos?... La mejor manera de proteger las inversiones europeas en la Argentina es dejar de perturbar sus ventajas com-

La reorientación del comercio exterior argentino hacia el mercado brasileño marcó una tendencia relativamente duradera, y no cambió incluso cuando los efectos de la crisis mundial en ese país sudamericano en 1999 motivó sucesivas devaluaciones de su moneda. Según un informe de la embajada brasileña en la Argentina, las ventas argentinas a Brasil en el año 2000 totalizaron 6.990 millones de dólares, ubicándose la Unión Europea en el segundo lugar con 4.597 millones. En el mencionado año, las exportaciones argentinas a Brasil representaron el 26,5% del total de productos y servicios exportados. Desde 1995, la Argentina registró en el intercambio con su vecino permanentes superávits. Aunque en el primer trimestre de 2001 Brasil recibió el 46% de las exportaciones argentinas de trigo y el 31,5% de las de combustibles y energía,³³ durante el 2000 el principal componente de las ventas argentinas habían sido las manufacturas industriales, con un 47,1% del total, y en ellas tuvieron una posición preponderante los automóviles.³⁴

El capital europeo en la "apertura" económica argentina

Al igual que en la mayor parte de América Latina, la profunda "reforma estructural" –implementada en la Argentina por el gobierno de Menem– constituyó el núcleo de "condiciones necesarias" para el reingreso masivo del capital extranjero. Estas condiciones implicaban: garantía de significativos márgenes de rentabilidad, libertad para la explotación de recursos naturales estratégicos antes vedados al capital externo (petróleo, gas, minería), garantía de "mercados cautivos", y la reforma laboral que aseguraba mano de obra barata y la consiguiente reducción de costos empresariales y aumento de productividad.

En una primera etapa, la inversión extranjera se orientó casi exclusivamente a la compra de empresas públicas, para dirigirse posteriormente a la ampliación y modernización de plantas propias preexistentes, a la instalación de empresas productoras de bienes no exportables (comercio e infraestructura) y a la compra de empresas privadas. Asimismo, aumentó significativamente la incidencia del capital extranjero en el sistema financiero, en el que adquirieron fuerte presencia los bancos estadounidenses (BankBoston, Citibank), españoles (Santander-Río, BBVA-Francés), alemanes (Deutsche Bank), italianos (Banca Nazionale del Lavoro) y británicos (HSBC, tras pasado mayoritariamente hacia fines de la década a capitales chinos). La fuerte expansión de la banca extranjera desempeñó un papel decisivo en el financiamiento de las filiales locales de empresas extranjeras en base al crédito interno.

parativas y abrir los mercados como lo exige la libertad de comercio que tanto se pregonaba para la industria y los servicios...", Guadagni, Alieto: "Si Europa quiere ayudar...", *La Nación*, 8/2/2002, p. 17.

33. "Brasil, el gran comprador", *La Nación*, 10/6/2001.

34. "Director de FIAT reclama política común entre Brasil y Argentina", *El País* (España), 24/11/98 (En Internet).

La legislación que constituiría el marco para el ingreso de la inversión extranjera no requirió modificaciones sustanciales, ya que la "liberalización" de dicho régimen ya había sido efectivizada por la dictadura militar en 1976 mediante una ley que desde entonces se mantiene vigente.³⁵

El proceso privatizador permitió una fugaz recuperación del país en el terreno del endeudamiento externo. Entre 1989 y 1994, la deuda externa total en relación con las exportaciones disminuyó de un 542% al 412%, y los intereses en relación con las exportaciones se redujeron del 51% al 20%. Sin embargo, la deuda externa creció vertiginosamente en los años subsiguientes, cuando ya prácticamente había pasado a manos privadas la totalidad de los servicios públicos; hacia 1999 el monto total ascendía a unos 140.000 millones de dólares, de los cuales el 58% correspondía al sector público y el 42% restante al sector privado.³⁶ Ello vino a demostrar que la responsabilidad del endeudamiento no recaía, como había sostenido profusamente la publicidad oficial en aquellos años, en la "ineficiencia", el carácter "deficitario por naturaleza" o la "corrupción" de las empresas estatales.

La reestructuración neoliberal conllevó un significativo aumento en la gravitación del capital extranjero en la economía nacional —con la consiguiente disminución en el poder de decisión nacional en vastas áreas de la economía, y mayor vulnerabilidad externa y dependencia económica y financiera—, así como una mayor concentración y centralización del capital en general. A comienzos de 2000 los inversores extranjeros controlaban el 70 por ciento de las 200 mayores empresas industriales.³⁷

Al cabo de la década de los '90, los Estados Unidos conservaban el primer lugar como el mayor inversor externo individual en la Argentina, con alrededor de 47.000 millones de dólares, un 37% del total. Sin embargo, consideradas en conjunto, fueron las empresas europeas las que ocuparon el primer puesto con 60.000 millones, aproximadamente un 48% del total. La mayor parte de ese monto correspondió a un solo país, España, que a lo largo del período invirtió casi U\$S 32.000 millones. En 1999, con la compra de YPF por Repsol en alrededor de U\$S 15.000 millones, España desplazó incluso a Estados Unidos del primer lugar.³⁸

En el terreno de las privatizaciones, la participación de las empresas europeas ha sido preponderante, especialmente en su primera etapa. Sólo entre 1990 y 1993, capitales provenientes de España, Italia y Francia representaron el 52% de la inversión extranjera directa relacionada con dicho proceso.³⁹

La serie de tratados firmados por la Argentina durante la presidencia de Raúl Alfonsín, en el segundo quinquenio de los '80, con varios países europeos —Italia,

35. Kulfas, Matías: "La inversión extranjera en el cono sur..."

36. Kulfas, Matías: "Las corrientes de capitales hacia la Argentina..."

37. Guadagni, Alieto: "La inversión española en el país es una reconquista positiva", *La Nación*, 12/3/2000, Sección Economía, p. 5.

38. Remeseira, Claudio: "Estados Unidos contra Europa, en la Argentina"...

39. IRELA: *Argentina en los '90...*

Francia, Alemania, España⁴⁰ – estableció el marco general que favoreció la masiva participación europea en las sucesivas oleadas de inversiones extranjeras durante los '90. En particular, el Tratado General de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina (1989) desbrozó el camino a un verdadero alud de inversiones directas españolas, aprovechando el trato privilegiado de que gozó al capital externo en el proceso de privatizaciones de empresas estatales argentinas, incluyendo subsidios estatales, aumentos tarifarios previos o posteriores a la compra, garantías monopólicas (mercados cautivos), tarifas dolarizadas e indexadas según la evolución de los índices inflacionarios en Estados Unidos, y hasta la reconocida "funcionalidad" de los organismos reguladores. Las privatizaciones serían el núcleo de la llamada "reforma del Estado" puesta en marcha por el gobierno de Menem. Francia desempeñó también un papel principal, constituyéndose en el tercer inversor extranjero en la Argentina, con alrededor de 200 empresas francesas (o filiales de ellas) en sectores de tecnología avanzada, automotor, energía (gas), industria agroalimentaria (Danone), bancos, y servicios públicos (agua, desechos, telefonía, electricidad).⁴¹

Además, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) firmó en octubre de 1994 un acuerdo marco sobre la financiación de proyectos de inversión en la Argentina, en virtud del cual se concedieron a la Argentina créditos por más de 200 millones de dólares para inversiones en la distribución de gas natural en la zona norte de la provincia de Buenos Aires, para el reforzamiento de la red de rutas del Mercosur en Argentina, para la construcción de plantas de tratamiento y eliminación de residuos, y otros proyectos.⁴²

Los programas de privatización representaron entre 1990 y 1995 en la Argentina la mitad de los flujos totales de inversión extranjera directa. Desde el principio, la inversión extranjera y en particular europea desempeñó un papel decisivo en ese proceso, con elevada participación en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), en Aerolíneas Argentinas, y más tarde en Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), Gas del Estado y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). En comparación, el caso chileno muestra una participación del capital extranjero mucho más limitada; ello no se debió a la falta de interés de los inversores externos, sino a los impedimentos constitucionales impuestos a la propiedad extranjera en sectores económicos estratégicos, incluso en el marco de las políticas liberales impuestas por el régimen dictatorial de Pinochet.⁴³

40. Véase Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio: "Europa Occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990". Revista *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 14-15, 1er. semestre de 1998, pp. 113-146.

41. Reportaje al canciller francés Hubert Védrine. *La Nación*, 6/4/2000, p. 10.

42. Bologna, Alfredo B. (coord.): *La política exterior argentina 1994/1997...*, p. 88.

43. IRELA: *La Unión Europea y el Mercosur: ¿Hacia una nueva relación económica?*

Estados Unidos y Europa en la Argentina

En 1992, los capitales españoles encabezaban ya con un 22% las inversiones extranjeras intervinientes en el proceso argentino de privatizaciones; las provenientes de Francia ocupaban el segundo lugar. Se asiste así a un doble fenómeno que incide notoriamente en la posición internacional del país. Por un lado, España –y en menor medida también Francia– se transformó en un “puente” para la intensificación de las relaciones económicas, políticas y culturales de la Unión Europea con la Argentina.⁴⁴ Por el otro, la Argentina se constituyó en la cabecera de playa de un desembarco de mayores dimensiones por parte del país comunitario, que tenía y tiene como objetivo sus ex colonias sudamericanas.⁴⁵

El Tratado de Cooperación y Amistad entre el Reino de España y la República Argentina, suscripto en 1989, constituyó el marco legal para las inversiones españolas que se concretaron durante la década de 1990 en la Argentina. Según el texto del convenio, el gobierno español se comprometía a favorecer y promover la inversión de empresas españolas en el país sudamericano, mientras que el gobierno argentino, por su parte, garantizaba a las inversiones españolas condiciones de privilegio, entre ellas plena libertad para transferencia de utilidades y repatriación de capitales. Con este impulso, en escasos cinco años –1991 a 1995–, las inversiones hispanas en la Argentina alcanzaron la primera posición en el flujo de IED dirigido a las privatizaciones –centradas en el área de servicios públicos, culminando un período de dos décadas de fuerte desindustrialización–, disminuyendo en comparación la participación relativa del capital norteamericano, que había sido absolutamente preponderante en la década de 1960 y conservado fuerte gravitación en el período siguiente, y cuya principal área de radicación era el sector manufacturero.

El rol del capital francés también ha sido relevante. Luego de la restauración institucional en 1983, los gobiernos de Alfonsín y Menem suscribieron alrededor de 40 acuerdos bilaterales con su similar de París. El propio estado francés se constituyó en vocero y gestor de los intereses de las corporaciones industriales y financieras privadas de ese país, presionando por vía diplomática a la Argentina en favor de condiciones económicas y jurídicas favorables para la radicación de sus inversiones, lo que cristalizaría en el acuerdo bilateral de “incentivo y protección recíproca” de inversiones suscripto en 1991. Tales garantías de “seguridad jurídica” adquirirían relevancia especial en el marco de una aguda inestabilidad política y crisis económica generado en la Argentina hacia fines de la década, ya que, como en abril de 2000 señaló el embajador francés en Buenos Aires:

“Nuestras empresas... no realizan simples operaciones comerciales, sino que se instalan para quedarse y planifican a largo plazo y en un marco global: el del

44. Crisorio, B. Carolina y Aguirre, Norberto R.: “Los países del Cono Sur...”, pp. 171–172.

45. Remeseira, Claudio: “Estados Unidos contra Europa, en la Argentina”...

Mercosur. Es necesario que nuestras empresas gocen de un marco jurídico estable y seguro, tanto en la capital como en las provincias".⁴⁶

Cuadro 6

Inversiones extranjeras en Argentina, 1990-2000

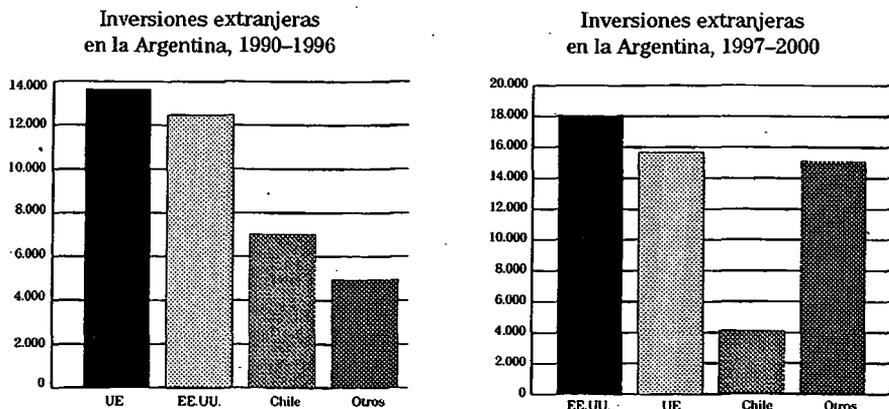
Por país o zona de origen. En % del total, y estimación en millones de dólares

1990-1996		
País o zona de origen	Total %	Inversiones estimadas
UE	35,9	13.670
EE.UU.	32,7	12.452
Chile	18,4	7.006
Otros	13,0	4.950
Total	100,0	38.078
1997-2000		
País o zona de origen	Total %	Inversiones estimadas
EE.UU.	34,1	18.055
UE	29,6	15.672
Chile	7,8	4.130
Otros	28,5	15.090
Total	100,0	52.947

Fuente: Elaboración propia en base a CEP, *Centro de Estudios para la Producción*, Secretaría de Estado de Industria, Comercio y Minería.

El gráfico 2 permite apreciar la reconstitución de un rasgo recurrente de la posición internacional de la Argentina. A lo largo de la década de 1990 los países comunitarios y los Estados Unidos conformaron los vértices de una renovada versión de la antigua "relación triangular" característica de ese modo de inserción del país. Ahora, sin embargo, la relación con los países europeos no se compensaba por el lado del intercambio como durante la "relación especial" con Gran Bretaña en las décadas del '20 y del '30, dada la reorientación del comercio exterior argentino hacia los países del Mercosur y principalmente al Brasil. En los '90, fueron las masivas inversiones de las empresas privadas y estatales de los países comunitarios —que equilibraron e incluso superaron en volumen el flujo de capitales norteamericanos—, las que sentaron las nuevas bases de la competencia entre ambos polos de poder mundiales por los mercados argentinos.

46. "Francia negociará abrir más su mercado" (Reportaje al canciller francés Hubert Vedrine). *La Nación*, 6/4/2000, p. 10.

Gráfico 2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del cuadro 6.

Cuadro 7

Inversiones extranjeras en Argentina
Por país de origen y grandes sectores. En millones de dólares.

1990-1996

País de origen	Actividades extractivas	Actividades primarias	Comercio y servicios	Financiero	Industria manufact.	Infra estructura	TOTAL
EE.UU.	355	8	942	338	4.303	6.488	12.434
Países de la UE							
Francia	170	0	212	6	1.188	2.898	4.474
España	84	0	0	400	124	3.088	3.696
Italia	0	20	4	0	774	1.921	2.719
Gran Bret.	101	0	50	3	1.507	370	2.031
Total 4 países UE	355	20	266	409	3.593	8.277	12.920
Chile	29	0	420	145	2.207	4.210	7.011
Otros	287	3	231	214	2.765	2.113	5.713
Total	1.026	31	1.959	1.106	12.868	21.088	38.078

1997-2000

País de origen	Actividades extractivas	Actividades primarias	Comercio y servicios	Financiero	Industria manufact.	Infra estructura	TOTAL
EE.UU.	465	62	3.088	574	6.376	7.497	18.062
Países de la UE							
España	0	0	0	1.868	3.583	2.338	7.789
Gran Bret.	250	0	45	967	1.265	199	2.726
Francia	0	0	274	12	1.118	909	2.313
Italia	8	0	12	0	669	30	719
Alemania	0	0	3	0	629	409	1.041
Total 6 países UE	258	0	334	2.847	7.264	3.885	14.588
Canadá	2.436	0	0	352	815	1.246	4.849
Chile	0	0	740	16	1.821	1.533	4.110
Otros	1.463	34	499	541	4.162	4.639	11.338
Total	4.622	96	4.661	4.330	20.438	18.800	52.947

Fuente: Elaboración propia en base a CEP, *Centro de Estudios para la Producción*, Secretaría de Estado de Industria, Comercio y Minería.

La primer oleada inversora del período promovida por la “apertura” económica, tuvo al capital de origen europeo como principal componente, superando en conjunto a las empresas estadounidenses. Tanto unas como otras se concentraron en las obras de infraestructura y en el sector manufacturero (cuadro 7). La relación se invirtió sin embargo en la segunda oleada a partir de 1997, cuando el flujo de capitales norteamericanos supera en volumen al proveniente de los países de la UE, sobre la base del gran crecimiento de las inversiones de EE.UU. en el área comercial y de servicios y, en menor medida, en las actividades industriales, y de la continuidad del flujo inversor norteamericano en infraestructura (íd.).

En lo que se refiere a Europa, en esta segunda etapa adquirió especial relevancia el papel de España, particularmente por sus inversiones en las áreas manufacturera (centralmente telecomunicaciones y energía) y financiera. Así, también en el caso argentino puede hablarse en los '90 de una verdadera “reconquista española”. España –a través del capital estatal o privado– pasó de ocupar un lugar secundario a convertirse en el principal inversor europeo, y el segundo extranjero, en la Argentina. Buena parte de la infraestructura de servicios quedó integrada o subordinada a las estrategias de acumulación –o de defensa frente a los ramalazos de la crisis económica mundial– de las compañías matrices españolas.

Las inversiones norteamericanas representaron el 38,4% del total, seguidas por las españolas (11,3%). Detrás se ubicaron las francesas (9,4%), chilenas (9%), italianas (7,6%), británicas (4,4%) y otras.⁴⁷

Europa y la configuración de las relaciones internacionales argentinas

Durante su primera presidencia, Menem introdujo cambios fundamentales en la orientación de la política exterior argentina, que contribuyeron en gran medida a reconfigurar el conjunto de las relaciones internacionales del país.

Suscribiendo la vigencia de un “nuevo orden internacional” concebido como resultado del triunfo del liberalismo sobre el socialismo y del resurgimiento de la plena hegemonía norteamericana, los tradicionales principios del no alineamiento fueron abandonados y reemplazados, en el marco doctrinario de un llamado “realismo periférico”,⁴⁸ por el “alineamiento automático” tras las prioridades estratégicas de Estados Unidos. Gran parte de la agenda de política exterior argentina fue subordinada a dicha relación. El gobierno buscó posicionar al país como aliado confiable de Washington en materia militar y de seguridad internacional, en virtud de lo cual se determinó en setiembre de 1990 la participación de tropas argentinas en el bloqueo a Irak. Otra línea de acción externa –relegada a un plano secundario en relación a la anterior– se concentró en las relaciones con los países socios del Mercosur.

La búsqueda de una alianza estratégica sólida y duradera con los Estados Unidos –en términos que el canciller argentino Guido Di Tella caracterizó crudamente como de “relaciones carnales”– se tradujo en toda una serie de posiciones convergentes con los lineamientos internacionales de esa potencia en el contexto de la posguerra fría. El gobierno de Menem otorgó prioridad a consideraciones políticas –incluso abandonando la histórica neutralidad argentina en cuestiones ajenas al interés nacional– con el fin de abrir camino a una mejor disposición del gobierno norteamericano en cuestiones económicas y en aras de una pretendida incorporación al llamado “primer mundo”. En esa dirección se inscribió el no cuestionamiento del embargo económico contra Cuba y la exigencia de cambios políticos en la isla; la participación argentina en la intervención armada de una fuerza internacional propiciada por la ONU en Haití (octubre de 1993) y en las “fuerzas de paz” desplegadas allí en reemplazo de las tropas norteamericanas (febrero de

47. Guadagni, Alieto: “La inversión española en el país es una reconquista positiva”...

48. La doctrina del “realismo periférico” plasmó en las líneas fundamentales de la política exterior del gobierno de Menem la influencia del pensamiento de Carlos Escudé, jefe de asesores del canciller Guido Di Tella. Sobre el sustento teórico y las implicancias políticas de esta doctrina, véase Bologna, Alfredo B. (coord.): *La política exterior del gobierno de Menem...*, y Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio: “Intervencionismo en el mundo ‘globalizado’...”

1995), desconociendo la resolución en contrario de la 8ª Cumbre del Grupo de Río que invocó los principios de no intervención y autodeterminación,⁴⁹ el respaldo a las políticas intervencionistas de Estados Unidos y la OTAN en los Balcanes, que desembocarían en 1999 en la intervención armada de la OTAN contra Yugoslavia sin consulta a la Organización de las Naciones Unidas, y la participación en la fuerza multinacional de paz en Kosovo.

En el mismo sentido el gobierno de Menem adoptó importantes orientaciones de política interna y exterior, como el desmantelamiento del proyecto "Cóndor II" –para la construcción de misiles argentinos de alcance medio– y las reiteradas solicitudes para que la Argentina fuera integrada a la Organización del Tratado del Atlántico Norte que, si bien no dieron ese resultado, cristalizaron en la designación del país como "aliado extra-OTAN" de los Estados Unidos en agosto de 1997.

Las orientaciones políticas enunciadas –tras la desintegración del imperio soviético y el fin de la guerra fría–, juntamente con la fuerte penetración del capital estadounidense en la Argentina y la persistencia de su importante papel como proveedor de bienes de capital y manufacturas, determinaron el inicio de un nuevo período de hegemonía de la influencia norteamericana en el núcleo de las clases dirigentes argentinas, en la estructura económica y en resortes fundamentales de decisión del estado, desplazando a un segundo plano la de los intereses ligados a Europa y a la Unión Soviética que, en particular alianza, habían predominado durante la anterior década y media.⁵⁰

Sin embargo, es preciso no unilateralizar el carácter de los vínculos internacionales de la Argentina durante los '90. La política exterior argentina no puede reducirse al "alineamiento automático" hacia los Estados Unidos: las relaciones con los países europeos ocuparon un lugar de importancia, correspondiente al peso que los intereses asociados a las economías comunitarias consolidaron en la estructura económica y estatal argentina. Ya hemos mencionado la posición relevante que los capitales europeos ocuparon en el "ránking" de las privatizaciones argentinas y de la inversión extranjera global en el país, y la conformación sobre esa base de una versión renovada de la "relación triangular", característica de varias etapas de las relaciones internacionales argentinas.

Desde las más altas esferas gubernamentales se subrayó el carácter esencialmente pragmático de las políticas exteriores y, en ese marco, el papel de primer orden que las autoridades argentinas asignaban a las relaciones con los países comunitarios:

"Lo que hemos hecho básicamente es decir Tercer Mundo y No Alineados, países pobres en general, no los queremos... Abandonamos los No Alineados por-

49. Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio: "Intervencionismo en el mundo 'globalizado'...".

50. Véase Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio: "Europa occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990". Revista *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, nº 14-15, 1er. semestre de 1998.

que no nos convenía, porque no nos interesaba y porque no teníamos intereses comunes... Nos interesan mucho los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)... Nos interesa generar esta relación con los países del Norte porque una de las confusiones que tenemos es que, por estar ubicados en América Latina, somos un país más de Latinoamérica. Esto no es cierto... Argentina es un país europeo".⁵¹

En consonancia con estas ideas, una de las prioridades de la política exterior de Menem fue resolver el "tema" Malvinas, que constituía una "asignatura pendiente" de la década anterior. La cuestión se encaró abandonando la diplomacia multilateral del gobierno de Alfonsín, pero reafirmando la orientación "desmalvinizadora" seguida por esa administración. En la nueva etapa, y con las miras puestas en la reinserción del país en "Occidente", el gobierno encaró una política bilateral de sistemático acercamiento a Gran Bretaña, cuyo primer hito fue el restablecimiento en febrero de 1990 de las relaciones diplomáticas interrumpidas desde la guerra de Malvinas de 1982.

Aunque el gobierno británico, en reconocimiento a la nueva actitud argentina, levantó la "zona de exclusión" establecida por Londres alrededor de las Islas, en agosto de 1994 el Reino Unido —aprovechando la posición contemporizadora del gobierno argentino— volvió a extender su dominio pesquero exclusivo en torno a las Islas, acercándose a las aguas jurisdiccionales de Argentina. Condicionaba así fuertemente el alcance de los acuerdos que se abordarían en materia pesquera y, desde luego, la discusión del problema de fondo del conflicto, atinente a la soberanía argentina sobre el archipiélago. El gobierno argentino llevó a cabo también negociaciones bilaterales para la exploración y explotación compartida de las reservas petroleras en la zona marítima de las islas (finalmente no consumadas), lo cual implicaba un reconocimiento de facto de los derechos británicos sobre la región. La misma significación puede atribuirse a la concesión "mutua" de facilidades al tránsito aéreo y marítimo en el Atlántico sur.

El gobierno de Menem ratificó su intención de seguir buscando en todos los foros internacionales el reconocimiento de la soberanía sobre las Islas, pero en los hechos su estrategia se desplazó hacia la negociación a través de planteos alternativos, como un arbitraje internacional o un estatuto especial para las Malvinas, todo lo cual llevaría a conformar un así llamado "paraguas diplomático", que separaba todo acuerdo intergubernamental sobre las Islas de las respectivas posiciones en materia de soberanía.⁵²

51. Discurso del canciller Guido Di Tella, 29/6/94. En IRELA: *Argentina en los '90: avances y perspectivas...*

52. El gobierno radical de Fernando De la Rúa mantuvo continuidad en el tratamiento de la relación con Gran Bretaña y del conflicto de Malvinas. Véase Rodríguez Giavarini, Adalberto (ministro de Relaciones Exteriores de Argentina): "Las relaciones con el Reino Unido". *La Nación*, 13/7/2001, p. 21.

Estas concesiones del gobierno argentino sentaron las bases para la reanudación del comercio bilateral y de las inversiones británicas en la Argentina que, como se aprecia en los cuadros referidos en las secciones anteriores, alcanzaron un elevado nivel en esos años.

La normalización de las relaciones con Gran Bretaña despejó el camino hacia el estrechamiento de los vínculos con la Unión Europea. Un amplio acuerdo entre Argentina y la UE –el primero de su tipo en América Latina– se firmó el 2 de abril de 1990, fecha significativa que sugería la voluntad del gobierno de Menem de “desmalvinizar” el contexto global de las relaciones argentino-europeas. Al igual que los acuerdos suscriptos con diversos países comunitarios por el gobierno de Alfonsín, el nuevo convenio establecido ahora con la Comunidad en su conjunto incorporó una “cláusula democrática”, que subordinaba el mantenimiento de la cooperación a la vigencia del régimen institucional en la Argentina.

El convenio constituyó un hecho político. Revertía el signo de las relaciones que la Comunidad Europea mantenía con la Argentina, sobre quien desde hacía ocho años pesaba un embargo comercial de la CE, y creaba las condiciones para la recomposición de las relaciones políticas y para la canalización de los recursos con que el gobierno argentino aspiraba a remontar la crisis económica. El viraje global de las políticas exteriores permitió al gobierno de Menem estrechar vínculos con los países comunitarios. Sobre la base de los principios establecidos en el acuerdo de 1990, la relación bilateral avanzó rápidamente en el terreno económico. El progreso de las relaciones bilaterales cristalizó en la creación de una Delegación de la UE en Buenos Aires en 1991.

La revalorización de las relaciones con Europa se complementó con el nuevo ímpetu que el gobierno de Carlos Menem dio a la integración regional, principalmente con el Brasil, iniciada en 1986 por los presidentes Alfonsín y Sarney. En marzo de 1991 Menem firmó, junto a sus pares de Brasil, Paraguay y Uruguay, el Tratado de Asunción, constitutivo del Mercosur. En diciembre de 1994 se establecería la unión aduanera.

Como expuso el canciller Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la integración regional fue concebida como una vía complementaria para mejorar la “competitividad” de la Argentina en el mundo. La política exterior del país se orientaba a

“crear un entorno externo favorable a la inserción competitiva de la economía argentina en la economía mundial. En ese sentido, hemos hecho del Mercosur el eje de nuestra acción en América Latina”⁵³

Sin embargo, la evolución de la integración regional fue convirtiéndose en terreno de serias disyuntivas. La diplomacia argentina de “alineamiento automático” con Washington, de un lado, y la renovada gravitación, en la Argentina como

53. Bologna, Alfredo B. (coord.): *La política exterior del gobierno de Menem...*, p. 114.

en sus socios regionales, de los intereses ligados a los países europeos, del otro signó y condicionó la marcha de las negociaciones, impregnándolas por momentos de escepticismo. Ya en la 3ª reunión de Presidentes del Mercosur (Montevideo, diciembre de 1992) la posición argentina fue definida alrededor de dos ejes no fácilmente compatibles: la necesidad de un arancel externo común a las cuatro naciones del bloque, y el potencial ingreso de todo el grupo al Área Norteamericana de Libre Comercio (ALCA).

En el primero de los temas la Argentina –partidaria, a instancias de Washington, de una baja generalizada de aranceles– chocaba con el tradicional proteccionismo brasileño; el segundo generó igualmente permanentes rispideces en las relaciones económicas y políticas con el que ya era el principal socio comercial de la Argentina. Por estas razones, la política argentina en relación con el desarrollo del proceso integrador siguió marchando por una línea de equilibrio inestable: optimización en lo posible de las relaciones con el Mercosur –esencialmente con el Brasil– y negociación, desde allí, para un potencial ingreso al ALCA.

Conclusión

La extinción del mundo bipolar de la Guerra Fría tuvo un papel determinante en el viraje que experimentó la política exterior argentina durante el gobierno de Carlos Menem y, consiguientemente, en el modo de inserción de la Argentina en la sociedad internacional. La clara priorización de las relaciones políticas con los Estados Unidos partió de un diagnóstico del nuevo escenario mundial que, tras la desintegración de la superpotencia ex soviética, concebía un mundo ahora unipolar, con el país del Norte como cabeza incuestionable y con peso determinante en los flujos comerciales y de capitales, así como en los organismos financieros internacionales. Ese diagnóstico, encuadrado en los parámetros teóricos de un denominado “realismo periférico”, indujo a la búsqueda de una alianza estratégica perdurable –y en términos de subordinación– con los Estados Unidos, a la adopción de políticas económicas liberales y de iniciativas diplomáticas adscriptas a las prioridades-estratégicas de Washington. La firme disposición del gobierno argentino a “honrar” sus gravosos compromisos externos –aún cuando la legitimidad y monto de los mismos eran y son objeto de consistentes cuestionamientos políticos y judiciales– favoreció en 1993 la inclusión de la Argentina en el Plan Brady de reprogramación de más de 25.000 millones de dólares de deuda con bancos comerciales estadounidenses y europeos, cuya contracara sería la política de ajuste, apertura y privatización de empresas estatales. En el plano político, el punto culminante de estos enfoques sería, en 1999, la inclusión de la Argentina como “aliado extra-OTAN” de los Estados Unidos.

Sin embargo, las relaciones con Europa siguieron conformando un frente cuya importancia, si bien relegada a un plano secundario en el aspecto político-diplomático, conservó su tradicional significación en el terreno económico. La “car-

La europea" volvió a adquirir relevancia como consecuencia del derrumbe del mercado soviético a partir de 1986 y, con él, de los compromisos de compra de carnes y cereales asumidos por Moscú con la dictadura argentina a comienzos de esa década. Pero la posibilidad de reconstituir la "relación especial" con Europa sufrió la interferencia de obstáculos políticos (el irresuelto conflicto por las islas Malvinas) y comerciales (el fuerte proteccionismo de la Política Agrícola Común europea).

En el plano político, la solidaridad europea con Gran Bretaña en el conflicto por las Islas Malvinas y en sus derivaciones posteriores, indujo al gobierno de Menem a deponer actitudes de principio y a aceptar la vía lateral del "paraguas de soberanía" (esto es, negociaciones con el Reino Unido que no tocaran ese aspecto sustancial del diferendo), en aras de obtener la derogación del veto europeo de 1982 a la colaboración económica con la Argentina y despejar los caminos de la relación bilateral. La diplomacia argentina debió contrarrestar también los reparos que las dirigencias europeas formularon a la relación "privilegiada" del gobierno de Menem con Washington. En el esfuerzo por recomponer las relaciones bilaterales incidían, asimismo, factores internos del Viejo Continente, vinculados a su propia marcha hacia la unificación económica y política.

En este marco de tendencias contrapuestas, paralelamente a la inclinación diplomática preferencial hacia los Estados Unidos, a partir de 1990 la relación con los países de la Unión Europea se recompuso aceleradamente. Los requerimientos de apertura económica exigidos por los organismos comerciales y financieros internacionales crearon condiciones favorables a la reactivación de estos vínculos.

La UE mantendría durante la década, tomada en conjunto, su posición como principal socio comercial de la Argentina; la composición del intercambio tendría escasa variación respecto de los cánones tradicionales: la Argentina vendía mayoritariamente productos primarios, mientras que sus compras siguieron centradas en productos industriales. Se reafirmó, así, el carácter asimétrico característico de las relaciones comerciales entre los países del Viejo Continente y la Argentina desde fines del siglo XIX. Las importaciones europeas desde la Argentina disminuyeron, tanto por las políticas proteccionistas de la Política Agrícola Común de la UE como por la creciente pérdida de competitividad de las exportaciones argentinas como consecuencia de la fijación de la paridad peso-dólar en el marco de la política de convertibilidad. En sentido contrario, las exportaciones europeas hacia la Argentina se intensificaron, aprovechando la casi irrestricta apertura comercial practicada por el gobierno de Menem. La persistencia de los subsidios y restricciones establecidos por la Política Agrícola Común se constituiría en un serio obstáculo para la relación bilateral, especialmente en el contexto del diferendo que los países europeos mantenían por similares motivos con los Estados Unidos. El capítulo de la agricultura se mantuvo como principal terreno de confrontación entre Argentina y la Unión Europea en las negociaciones del GATT (y luego de la OMC):

Todo ello desembocaría en la reversión del signo tradicionalmente positivo del comercio exterior argentino con Europa y, en particular, en el progresivo desplazamiento de la UE por el Brasil como principal destino de las exportaciones argen-

tinias. Se inauguró de este modo una tendencia duradera aunque conflictiva, configurando una particular forma de complementación con la poderosa presencia que adquirió el capital europeo en el marco de la apertura económica y del intenso proceso de privatizaciones abierto en la Argentina.

En el terreno de las inversiones, y pese a la opción política por el "alineamiento automático" con las políticas internacionales de Washington, los países de la Unión Europea resultaron un socio externo insustituible en la estrategia económica del gobierno de Menem, bajo los lineamientos del programa liberal del ministro Cavallo. Sectores estratégicos como el de las comunicaciones, el petróleo, el gas, la electricidad, los ferrocarriles y el transporte aéreo –entre otros– quedaron en manos de empresas de origen principalmente español, francés y británico. Durante su primer mandato, el presidente Menem suscribió acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones con casi todos los países miembros de la UE. La apropiación de las mayores empresas estatales por capitales europeos tuvo lugar en condiciones de privilegio, y las enormes concesiones otorgadas no sólo incidieron en el afianzamiento de la relación bilateral, sino que sirvieron de "carta de presentación internacional" de la Argentina como país "emergente" y "confiable" para los inversores internacionales. En esencia, la política del gobierno de Menem en relación a los países comunitarios continuó la línea inaugurada por su predecesor Alfonsín mediante la serie de tratados de "asociación particular" suscriptos con Italia, Francia y España a partir de 1987; los programas de estímulo industrial centrados en las pequeñas y medianas empresas inscriptos en esos convenios no se verificaron en la práctica.

La reestructuración liberal trajo aparejado un significativo incremento del peso del capital extranjero en la economía argentina –así como una mayor concentración y centralización del capital en general–, con la consiguiente pérdida de poder de decisión nacional en áreas estratégicas de la economía, mayor vulnerabilidad externa y aumento de la dependencia económica y financiera.

El capital europeo desempeñó un papel de primer orden en este proceso, al tiempo que el proteccionismo del bloque comunitario acentuaba el desequilibrio del intercambio, el trasfondo de la ya mencionada adscripción a las determinaciones diplomático-estratégicas de los Estados Unidos. Como consecuencia de estos desarrollos, en el período en estudio la Unión Europea y los Estados Unidos conformaron los otros dos vértices de una nueva "relación triangular", similar a las que caracterizaron la posición internacional de la Argentina en varios períodos de su historia durante el siglo XX.

En los años '90, dicha triangulación asumió rasgos particulares. A diferencia de la "relación especial", "privilegiada", que en las décadas del '20 y del '30 establecieron con Gran Bretaña las clases dirigentes del país –y en particular los terratenientes ganaderos exportadores–, en los '90, dada la restricción del mercado europeo y la forzosa reorientación del comercio exterior argentino hacia su entorno regional y principalmente hacia el Brasil, la relación con los países europeos no se compensaría por el lado del comercio sino por el de los ingentes beneficios que reportaba la gran masa de inversiones privadas y estatales de los países co-

munitarios, que equilibró e incluso superó el flujo de capitales norteamericanos. Pero al igual que en aquel período, la mencionada triangulación volvía a expresar la aguda competencia entre esos polos de poder mundiales por el predominio en los mercados argentinos.

Otro frente del accionar externo del gobierno de Menem —el del Mercosur, y más precisamente las relaciones con el Brasil— estuvo en estrecha conexión con este esquema “triangular”. La actitud hacia el proceso de integración regional estaría fuertemente impregnada por las alternativas de la competencia estratégica entre los intereses internos vinculados a Estados Unidos, y aquéllos asociados a los países de la UE. Los primeros, desde comienzos de la década dieron fuerte impulso al proyecto de una Asociación de Libre Comercio a nivel continental (el ALCA) al que concebían como una suerte de “alianza comercial pan-americana” en la perspectiva de la absorción final del Mercosur en un área de intercambio bajo la influencia hegemónica de Estados Unidos. Por su parte, los países comunitarios contraponían al ALCA una proyectada asociación inter-regional UE-Mercosur, alentando la complementación negociadora del grupo regional sudamericano con el bloque europeo como contrapeso a la “ofensiva” norteamericana. En junio de 1999, una “Cumbre” de representantes gubernamentales Europa-América Latina volvió a plantear la propuesta de avanzar hacia una asociación permanente de carácter inter-regional.

Las actitudes de la diplomacia argentina fluctuarían permanentemente entre ambas alternativas, lo que reflejaba la coexistencia, yuxtaposición y pugna en la estructura económica del país —y en las propias esferas de gobierno— de intereses vinculados a ambos vértices del “triángulo”.

La estrategia de los gobiernos comunitarios ratificaba la importancia que la Argentina históricamente tuvo para el comercio y las inversiones europeas, importancia que a su vez debe entenderse en el contexto latinoamericano. La sucesión de acuerdos-marco regionales y de convenios “de asociación particular” con distintas naciones de América Latina, reflejó el interés de largo alcance que los países del bloque europeo tienen por el Cono Sur.

Y, en sentido inverso, ponía también de manifiesto la tradicional importancia de Europa como vértice de un triángulo económico y estratégico, en el que las posiciones industriales, comerciales y financieras comunitarias en los países del Mercosur —en particular en el Brasil y la Argentina— juegan un rol de relevancia para la competencia con los Estados Unidos en el mundo multipolar.

RESUMEN

Los capitales de origen europeo tuvieron participación preponderante en el intenso proceso de privatizaciones iniciado durante el gobierno de Raúl Alfonsín y acelerado durante el primer período presidencial de Menem. Pero, al mismo tiempo, la política exterior argentina en los '90 se encuadró en los parámetros de un "alineamiento automático" con las estrategias y prioridades internacionales de los Estados Unidos y se acentuó notoriamente la dependencia argentina del respaldo financiero de instituciones financieras internacionales donde gravitan fuertemente los intereses de esa potencia. Todo ello condujo a una "bifurcación" de las relaciones económicas y políticas internacionales de la Argentina.

Capitales provenientes de España y Francia ocuparon las primeras posiciones en el acelerado proceso de privatizaciones de empresas estatales argentinas, transformándose así en un verdadero "puente" en las relaciones de la Argentina con la Unión Europea en su conjunto.

Las alternativas alrededor de la potencial conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada centralmente por los Estados Unidos, y la inserción, en ese contexto, del Mercado Común del Sur (Mercosur), en el que tienen peso relevante los grupos económicos de capitales europeos, se inscriben en las mencionadas características del proceso de "regionalización" en curso.

ABSTRACT

Foreign capital played a leading role in the intensive privatization process that began during the government of Raúl Alfonsín and accelerated during Menem's first presidency. But at the same time, Argentine foreign policy in the 90's fell into an "automatic alignment" with the international priorities of the United States and there was a marked increase in Argentina's dependence on the financial backing of international financial institutions, where the world power's interests carry great weight. All this led to a "bifurcation" of Argentina's international economic and political relations.

Spanish and French capital occupied the leading positions in the rapid privatization process of Argentine state companies, thus becoming a real "bridge" in Argentina's relations with the European Union as a whole.

The issues relating to the potential setting up of an American Free Trade Area (Area de Libre Comercio-ALCA) fostered centrally by the United States, and the place in this context of the Mercosur (Common Market of the South), in which the economic groups with European capital have a significant weight, belong to the above mentioned characteristics of ongoing "regionalisation".

Bibliografía

- Abeles, Martín: "El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa: ¿reforma estructural o consolidación hegemónica?". En *Época, revista argentina de economía política*. n° 1, dic. 1999.
- Aguirre, Norberto R.: "Los cambios en las relaciones hispanoargentinas en la última década: las inversiones en telecomunicaciones". En Rapoport, Mario y otros: *Globalización e historia*, Bs. As., Congreso de la Nación, 1997.
- Bekerman, Marta y Sirlin, Pablo: "Argentina y Brasil: ¿hacia una mayor complementación productiva?". En *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, n° 18, 2° semestre de 1999.
- Bologna, Alfredo B. (coord.): *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*. CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario), 1994.
- Bologna, Alfredo B. (coord.): *La política exterior argentina 1994/1997*. CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario), 1998.
- Bonanno, Phyllis O.: *Globalización, comercio y democracia*. Center for International Private Enterprise, 1997 (En Internet).
- Bouzas, Roberto: *La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo*. FLACSO, noviembre 1995.
- Burbridge, Martín: "Luces y sombras entre Europa y el Mercosur". En *Revista de Derecho del Mercosur*, La Ley, diciembre de 1999.
- Crisorio, B. Carolina y Aguirre, Norberto R.: "Los países del Cono Sur y un largo camino hacia la integración. Las relaciones con Europa". En *Historia y perspectiva de la integración latinoamericana*, México, 2000.
- Gana, Eduardo (compil.): *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea*. CEPAL, Sgo. de Chile, 1996.
- Giosa Zuazua, Noemí: "Desempleo y precariedad laboral en la Argentina de los años '90". En *Época, revista argentina de economía política*, n° 1, dic. 1999.
- Grabendorf, Wolf: *Mercosur and the European Union: From Cooperation to Alliance?* FLACSO, 1998.
- Grupo de Lisboa (bajo la dirección de Riccardo Petrella): *Los límites a la competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*. Universidad Nacional de Quilmes. 1996.
- Kennedy, Paul: *Hacia el siglo XXI*. Barcelona, 1993.
- Kulfas, Matías: "Las corrientes de capitales hacia la Argentina. Inversión extranjera, endeudamiento externo y fuga de capitales en los años noventa". En *Época, revista argentina de economía política*, n° 1, dic. 1999.
- Kulfas, Matías: "La inversión extranjera en el cono sur: Argentina, Brasil y Chile en la etapa neoliberal". *2as. Jornadas de Historia Económica*. Montevideo, julio de 1999.
- Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio: "Intervencionismo en el mundo 'globalizado': ¿Ruptura o continuidad del 'viejo orden'? Estado nacional, soberanía e intervención en el proceso histórico mundial del siglo XX". *IIIas. Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, Globalización e Historia*. Univ. Nac. del Centro, Tandil, 26-27-28 de junio de 1996. H. Cámara de Diputados de la Nación, 1999.

- Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio: "Europa occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990". Revista *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, n° 14-15, 1er. semestre de 1998.
- Nochteff, Hugo: "La política económica en la Argentina de los noventa. Una mirada de conjunto". En *Época, revista argentina de economía política*. N° 1, dic. 1999.
- Peña, Félix: *Integración y democracia: La experiencia del Mercosur*. Center for International Private Enterprise, 1997 (En Internet).
- Rapoport, Mario: "La globalización económica: ideologías, realidad, historia". En Revista *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, n° 12, 1er. semestre 1997.
- Rapoport, Mario y colaboradores: *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Bs. As., 2000.
- Roett, Riordan: "La relación trilateral América Latina, Europa y Estados Unidos". En *América Latina/Internacional (FLACSO)*, vol. 1, n° 2, otoño-invierno 1994.
- Taylor, Peter J.: *Geografía política. Economía-mundo, estado-nación y localidad*. Madrid, 1994.
- Uranga, Juan (Embajador argentino ante la UE): Entrevista: "Europa ve al Mercosur como un importante partner potencial". En *Revista de Derecho del Mercosur*, La Ley, diciembre de 1999.

Fuentes institucionales

- CEB (Centro de Estudios Bonaerenses): *Informe de coyuntura*. Año 10, n° 84, enero-febrero 2000.
- CEPAL: *La política comercial de la UE: entre la política de competencia estratégica global y la política externa de seguridad*. CEPAL, 1995.
- CEPAL: *Las políticas comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: una evaluación analítica*. CEPAL, 1996.
- CEPAL: *Declaración de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la crisis financiera internacional (15/9/98)*.
- CEPAL: *América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea*. CEPAL, Sgo. de Chile, julio 1999.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior, República Argentina: *Informe de barreras a las exportaciones argentinas en la Unión Europea*. 1999.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas): *Argentina en los '90: avances y perspectivas durante el gobierno de Menem*. Dossier n° 54, junio 1995.
- IRELA: *La Unión Europea y el Mercosur: ¿Hacia una nueva relación económica?* Documento de base preparado para la Conferencia "La Unión Europea y el Mercosur: ¿Hacia una nueva relación económica? Un mercado potencial de 570 millones de consumidores", Bruselas, 10-11/6/96.
- IRELA: *¿Un desafío al triángulo atlántico? Contexto y agenda de una cumbre UE-América Latina*. Informe de IRELA, 12/5/97.
- IRELA: *¿Un nuevo debate estratégico en América del Sur?* Informe de IRELA, 25/8/97.
- IRELA: *IIIer. Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre temas de seguridad*. IRELA, diciembre 1997.

IRELA: *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*. Documento de base, preparado para la VIII reunión ministerial entre la UE y el Grupo de Río, Panamá, febrero 1998.

Artículos periodísticos

- Amato, Giuliano (1er. ministro de Italia): "Europa ante el nuevo gobierno norteamericano". *La Nación*, 8/2/2001, p. 17.
- Arnaud, Vicente Guillermo: "Mercosur, pero ¿qué Mercosur?". *La Nación*, 10/10/2000, p. 17.
- Guadagni, Alieto: "La inversión española en el país es una reconquista positiva". *La Nación*, 12/3/2000, Sección Economía, p. 5.
- Guadagni, Alieto: "No es tan así, señor O'Neill". *La Nación*, 27/7/2001, p. 17.
- Guadagni, Alieto: "Si Europa quiere ayudar...". *La Nación*, 8/2/2002, p. 17.
- Huwart, Francois: "El comercio entre la ue y el Mercosur. En favor de un acuerdo de liberalización progresiva". *La Nación*, 10/12/2000, sección Economía y Negocios, p. 2.
- O'Donnell, María: "Richard Fisher: 'Brasil no podrá detener el alca'". *La Nación*, 10/12/2000, sección Economía y Negocios, p. 1.
- Remeseira, Claudio: "Estados Unidos contra Europa, en la Argentina". *La Nación*, 18/6/2000, Sección Enfoques, pp. 1-2.
- Rodríguez Giavarini, Adalberto (ministro de Relaciones Exteriores de Argentina): "Las relaciones con el Reino Unido". *La Nación*, 13/7/2001, p. 21.
- Sopeña, Germán: "La Argentina modificará su reclamo comercial". *La Nación*, 2/4/2000, p. 12.
- "Presupuesto de la Unión Europea para 1999 - Política Agrícola Común sufrirá recorte de 25%". *El País* (España), 20/11/98 (En Internet).
- "Director de FIAT reclama política común entre Brasil y Argentina". *El País* (España), 24/11/98 (En Internet).
- "Francia negociará abrir más su mercado" (Reportaje al canciller francés Hubert Vedrine). *La Nación*, 6/4/2000, p. 10.
- "Brasil, el gran comprador". *La Nación*, 10/6/2001. Sección Economía y Negocios, p. 6.
- "La Unión Europea le propuso al Mercosur una rebaja de aranceles". *La Nación*, 6/7/2001. Sección Economía y Negocios, p. 2.
- "El Mercosur y la Unión Europea". *La Nación*, 24/7/2001, p. 16.