

## Los cambios de las políticas exteriores de América Latina\*

**Guillermo Jacovella\*\***

### *La globalización cuestionada*

Nos queda ya muy poco del optimismo de los '90, tras la caída del Muro y la disolución de la URSS, afianzado por la preeminencia norteamericana y su éxito en la primera Guerra del Golfo.

Los mensajes eufóricos sobre la globalización han sido desmentidos por los hechos.

Las desigualdades entre los estados se han incrementado en el último decenio al igual que en el ámbito interno de casi todas las naciones.

El credo fundamentalista sobre la globalización y los mercados omite mencionar, como bien lo destaca Aldo Ferrer, que el 80% de la producción mundial se destina a los mercados internos, que las exportaciones sólo representan el 20% del producto mundial, que 9 de cada 10 trabajadores producen para el mercado de sus respectivos países y que el 95% de la acumulación de capital en el mundo se financia con el ahorro interno de los países.

Podemos coincidir también con la idea de que el fenómeno de la globalización surgido en los '90, no sólo no es inédito – ha habido antes de la 1ra. Guerra Mundial una relación entre comercio y producción equivalente y hasta superior a la contemporánea, sin contar que en el siglo XIX y principios del XX emigraron sin

---

\* Ponencia presentada en las VII Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales, AAHRI, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, octubre de 2003.

\*\* Embajador de la República Argentina.

trabas a América 50 millones de personas-, sino que es en gran parte un fenómeno mediático, alentado por el desarrollo de las comunicaciones y el desmesurado volumen de transacciones financieras internacionales.

### *Crisis en las economías centrales*

Por otra parte, se ha ido acrecentando en las últimas décadas la desaceleración del crecimiento global y la pérdida de dinamismo de las economías centrales (en los 70 habían crecido al 4,5% y en los 90 al 2,9%).

También ha ido creciendo la deuda pública en los países más ricos. En los países del G7 llegó a alcanzar el 73% del producto bruto interno (14 billones de dólares, contra 2,2 billones de los países en desarrollo). El negocio financiero, a su vez, se transformó en el centro de la economía de mercado y de la economía global. Las crisis financieras asiáticas y luego del Brasil precedieron al derrumbe de la gigantesca burbuja financiera y especulativa en Estados Unidos, tras las estrepitosas y multimillonarias quiebras de Enron, Global Crossing, y World Com. Piénsese que estos fenómenos fueron anteriores al 11 de septiembre del 2002.

Es útil destacar, por último, en este campo de la globalización y la economía, que también se han expandido los negocios ilegales y sus vinculaciones financieras y con empresas productivas. El narcotráfico, según estadísticas confiables, moviliza hoy más de 600.000 millones de dólares anuales a los que deben añadirse cifras semejantes por los negocios colaterales que esas actividades generan. No es necesario explicar que estos negocios se llevan a cabo por medio de los grandes bancos internacionales, sin que hasta el presente se hayan dado pasos efectivos para controlarlos o para afectar la libertad de las transacciones financieras, en especial a través de los paraísos fiscales.

### *Orden internacional en cuestión*

A estas perspectivas de desencanto en el campo económico se han sumado otras más graves en el campo político y en el de las Naciones Unidas.

Tras el tremendo impacto que los actos terroristas del 11 de septiembre crearon en el seno de la comunidad norteamericana, su gobierno adoptó, al amparo de su hegemonía militar indiscutible y a la debilidad potencial de todos sus eventuales oponentes, el derecho de emprender acciones bélicas unilaterales y preventivas en cualquier lugar del mundo, de acuerdo a sus propios intereses y perspectivas. Y ese criterio lo puso en práctica invadiendo Irak y marginando al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Esta vez, Estados Unidos puso en cuestión todo el sistema de convivencia internacional instaurado después de 1945 y sumó un nuevo y decisivo elemento de incertidumbre en el escenario mundial.

En contraste, la Unión Europea si bien ha continuado la ampliación de sus contornos para incorporar a las naciones de Europa del este y está por dotarse próximamente de una Constitución Federal, no ha podido aún unificar sus posiciones y sus políticas para asumir un rol protagónico en la escena internacional.

### *Consecuencias y cambios en América Latina*

Es en estas perspectivas de incertidumbre y de desencanto, de falta de designios para concebir y asegurar un nuevo, estable y más justo orden internacional que será necesario entender las nuevas realidades latinoamericanas.

Las desastrosas consecuencias creadas por el llamado Consenso de Washington, con su prédica de liberalización comercial, desregulación financiera y de re-trainamiento del estado de sus funciones arbitrales y conductoras, han hecho que la década del '90 fuera otra década poco promisoría para América Latina. No sólo aumentaron los índices de pobreza sino también el desempleo y la marginalidad. Las recetas clásicas del FMI se han demostrado inviables, al igual que el pago de las incrementadas deudas públicas de nuestros países. El fracaso del llamado paradigma neoliberal para asegurar niveles mínimos de desarrollo y de bienestar para las grandes mayorías latinoamericanas, ha abierto el camino para un replanteo de las perspectivas y de las políticas en casi todas las naciones del hemisferio.

Podemos decir que ese replanteo de los paradigmas hasta ahora vigentes ya se ha hecho notorio, sobretodo con la asunción de los nuevos gobiernos de Brasil y la Argentina con su decisión de afrontar en forma conjunta, desde el Mercosur, políticas de crecimiento y de negociación internacional basadas en sus propias necesidades y objetivos.

### *Cambios en el Mercosur y nuevas exigencias*

Vale la pena mencionar que el Mercosur originario, estaba sostenido por una firme voluntad política y apuntaba a consolidar las democracias renacientes, a afrontar en común los desafíos de la ingente deuda externa, a consolidar la paz en la región sobre la base de ambiciosos programas de cooperación nuclear y tecnológica y por fin, a estrechar las vinculaciones económicas entre las dos naciones. En ese tiempo se suscribieron augurales y fructíferos entendimientos que dieron lugar a una nueva era en las relaciones bilaterales y luego regionales al constituirse formalmente el Mercosur con la incorporación de Paraguay y Uruguay.

Los acuerdos de cooperación nuclear eran un símbolo decisivo para asegurar la paz en la región y la amistad entre los dos países, tarea que fue luego ampliada y desarrollada en los siguientes diez años con planes efectivos de intercambio, la firma conjunta del Tratado de No Proliferación y la creación de una agencia de inspecciones recíprocas a instalaciones nucleares que sigue hoy operando.

Por otra parte, se coincidía en que la integración de los dos países debería llevarse a cabo por medio de un proceso de comercio administrado y de integración de sectores productivos a fin de respetar las asimetrías y asegurar ventajas recíprocas y especializaciones industriales complementarias.

Con la constitución formal del Mercosur en los '90, éste tomó un sesgo eminentemente comercial, que dio alentadores resultados en los primeros años pero que ya está urgiendo un replanteo en profundidad, ante los signos visibles de pérdida de vitalidad. Algún panelista político ha señalado que esa reorientación "neoliberal" tuvo sus benéficas consecuencias, al crear una enorme red de intereses económicos y comerciales sin sufrir interferencias externas y que de insistirse en los primeros objetivos estratégicos posiblemente se hubieran encontrado escollos insoslayables.

Como bien dice Miguel Cuervo, el Mercosur se creó en los 90 con pocos resguardos, sin salvaguardias, sin coordinación, de políticas macroeconómicas, sin esquema de solución de controversias y sin compensaciones al amplio programa de subsidios federales y estatales del Brasil. Más aún, no tuvo provisiones para devaluaciones o crisis financieras.

Los subsidios y los desniveles cambiarios, así como la "convertibilidad" argentina, hicieron que se trasladaran a Brasil fuertes industrias de manufacturas argentinas o se desviarán inversiones que venían a nuestro país.

Por otra parte, el Brasil ha sido el último en aprobar por ley el acuerdo para establecer un Tribunal independiente para dirimir controversias en el Mercosur, sin tener que recurrir a los desgastantes arbitrios de las Cancillerías o de los Presidentes.

Un último déficit a corregir es el de la internalización de los acuerdos suscritos en el Mercosur, que para Argentina tienen jerarquía superior a las de las leyes internas, cosa que no sucede en Brasil, lo que dificulta su implementación.

Toda esta revisión está entre los objetivos anunciados por los Presidentes Kirchner y Lula y fueron ratificados en el reciente encuentro de Buenos Aires, por lo que esperamos que se pongan en marcha progresivamente.

La cooperación económica y comercial en el plano externo ya ha cobrado nuevos bríos tanto en el plano bilateral como multilateral.

En el primer campo, el Mercosur, además de los acuerdos con sus miembros asociados, Chile y Bolivia, ha firmado recientemente un acuerdo comercial con Perú y ha iniciado tratativas con la Comunidad Andina, con Venezuela, México, la India y Sudáfrica. También se han encarado negociaciones conjuntas en el formato 4 + 1 con Estados Unidos dentro del ALCA y con la Unión Europea.

### *Argentina – Brasil en la OMC y el ALCA*

En el plano multilateral Argentina y Brasil conjuntamente con otros países latinoamericanos y otros importantes países en desarrollo, el llamado originalmente G22, presentaron propuestas alternativas a la Unión Europea y a los Estados Uni-

dos en la reunión cumbre de la OMC, celebrada en Cancún. A pesar de las presiones y resistencias, pudieron defenderse dignamente posiciones negociadoras relevantes para nuestros intereses y evitaron que los temas agrícolas fueran sustraídos de las negociaciones tal como sucedió en la anterior Rueda Uruguay.

Más allá de que este fracaso de la OMC difícilmente pueda ser revertido en el corto plazo, y que ese resultado no nos favorece, a pesar de que mantiene vigente la próxima expiración de la "cláusula de paz", es evidente que también constituye un testimonio novedoso y alentador sobre las posibilidades de crear un frente alternativo de intereses para evitar que sólo prevalezcan los objetivos de los países dominantes. Téngase presente que la Unión Europea y Estados Unidos que se sumó a su postura, pretendían incorporar concesiones en el área de servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales e inversiones, sin que se pudiera cuestionar el enorme andamiaje de sus subsidios agrícolas.

En contraste con la prédica engañosa sobre las intenciones de liberalizar y multilateralizar el comercio mundial, es útil mencionar que en realidad los que están creciendo hoy en el mundo son los acuerdos regionales y bilaterales. Hoy la mitad del comercio mundial se realiza a través de esos acuerdos y todo hace pensar que esa proporción se incrementará en el próximo futuro. En esa perspectiva, Estados Unidos, por ejemplo, está poniendo en práctica su voluntad de concluir acuerdos bilaterales de libre comercio con varias naciones de Asia, Africa y América Latina con las que puede hacer valer su peso asimétrico. Esto podrá preocupar en el futuro a países como México y Chile que verán disminuidas sus ventajas bilaterales por la concesión de similares condiciones a naciones más competitivas.

La unidad de acción mantenida por Brasil y Argentina en las negociaciones por el ALCA, procurando que ellas se lleven a cabo entre los Estados Unidos y el Mercosur y que los temas agrícolas no sean excluidos de las mismas, amenaza también con debilitar aún más los alcances de ese entendimiento regional.

A pesar de las expectativas interesadas creadas en nuestra opinión pública sobre las ventajas que tendría el ALCA para nuestro país, es bueno destacar aquí que son muy pocos los estudios realizados sobre los beneficios concretos que, en el actual esquema negociador, podríamos recibir.

El estudio más serio hasta ahora realizado sobre este tema ha sido el del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina, que hizo un análisis con modelos computados de equilibrio y que son sólo cálculos de aproximación, por lo que no tienen valor preciso predictivo. Según sus conclusiones, el ALCA, tal como está hoy orientado, podría hacer crecer las exportaciones en sólo un 14%. Aunque parezca sorprendente, según el mismo estudio los aumentos mayores de nuestras exportaciones, fuera del Mercosur, serían a México y Canadá (146 % y 120%, respectivamente).

## *Cambios de perspectivas en Latinoamérica y en la Argentina*

Frente a este panorama que hemos presentado y que muestra las inciertas perspectivas mundiales y la dificultad de articular reglas estables internacionales, contrariando, como ya dije, las previsiones optimistas de los '90, está creciendo en toda Latinoamérica el convencimiento de que sólo un radical cambio de perspectiva sobre las exigencias del tiempo y una unidad de acción en defensa de nuestros intereses, podrá permitirnos alcanzar niveles satisfactorios de desarrollo y bienestar para nuestros países. Ya mencionamos el cambio de paradigmas en curso y el fracaso de las recetas con que se han administrado nuestras crisis. En este sentido considero muy valioso que en la Argentina se haya producido no sólo un quiebre del otrora "pensamiento único" sino que se hayan ido consolidando algunos convencimientos básicos sobre la realidad política y económica que implican relevantes cambios cualitativos de concepción y de acción, de directa incidencia en la política exterior. Voy a enumerarlos en forma sucinta:

1) Nos es fundamental y prioritario hoy recuperar la autoestima nacional, base de la confianza en las propias fuerzas y en las posibilidades de elegir y decidir sobre nuestro destino de nación. Después de una insistente y prolongada prédica interesada en mostrar las ventajas de todo lo extranjero y de procurar imponernos recetas inadecuadas a nuestras necesidades, con la promesa de una ilusoria entrada al Primer Mundo, se han abierto camino, desde los centros académicos a los medios de opinión, sólidos análisis que demuestran las falacias intelectuales construidas sobre la globalización y el papel del estado, al mismo tiempo que la conciencia sobre las calamitosas consecuencias de esas ópticas en el empobrecimiento progresivo del país. No ha sido casual que aquella pérdida de aprecio y estima hacia todo lo nuestro, haya afectado no sólo a nuestra gente, sino también a nuestra industria, y a todas las conquistas sociales difícilmente conseguidas.

2) La política exterior de un país constituye una parte indisoluble de sus políticas globales y debe ser la expresión de sus reales y mayoritarios intereses y necesidades. La reciente negociación con el Fondo Monetario Internacional ha podido incorporar al acuerdo alcanzado nuestras necesidades de consolidar un desarrollo sustentable. Contra los inevitables cultores del "no se puede" es posible mostrar que con convicciones firmes y determinación "estamos pudiendo..."

3) Sin un claro desarrollo de nuestra población, y en especial de los sectores dirigentes nacional, con esta renovada mirada esperanzada, será muy difícil sostener el timón frente a este mar embravecido mundial y las importantes "quintas columnas" internadas dentro de nuestras ciudadelas. De ese modo, se podrá dar consistencia duradera a la implementación de las políticas anunciadas y evitar que ellas se limiten a gestos intermitentes. Esto permitiría, asimismo, ponderar desde una opinión pública concientizada si la ejecución se ajusta a los objetivos. Tenemos que prepararnos para una larga marcha y a muchos sobresaltos por lo que la inteligencia nacional será indispensable para sostener estas convicciones. De Gaulle decía que su mayor enemigo era el "Parti de l'étranger", el partido del

extranjero que tendía permanentemente a cuestionar los ambiciosos proyectos que ponía en marcha, alimentados por los poderosos intereses de otras latitudes que con ellos se veían afectados.

Es curioso que en la Argentina haya escasísimos analistas de política internacional y que los comentarios que sobre ellas se realizan rara vez son enfocados desde nuestros propios intereses. A ello contribuyen la gran mayoría de los medios de opinión que prefieren hacerse eco de las visiones extranjeros de nuestra realidad, muchas de ella denigratorias, o desde los intereses contrariados, más que de las necesidades, urgencias y posibilidades nacionales. Se prefiere la opinión del extranjero a la propia y existen demasiados columnistas colonizados por informaciones y visiones ultramarinas.

4) La Argentina, por su historia, geografía, lengua, cultura y propósitos pertenece de modo irrevocable a Latinoamérica.

Las tentaciones y veleidades de considerarnos una isla europea en el continente no sólo son, hoy, irreales y se oponen a nuestra inserción natural en el "barrio" latinoamericano, sino que se han demostrado estériles e inconducentes.

Aunque muchos argentinos aún se siguen atormentando con visiones contrariadas o ilusorias respecto a nuestro lugar en el mundo, en suma, a nuestra pertenencia como nación, es evidente que nuestro crisol de razas ya se ha consolidado y que el sentimiento mayoritario de nuestra población acepta ya con naturalidad no sólo los acuerdos prioritarios con el Mercosur, sino la necesidad de ampliarlos a toda Sudamérica. Las mismas encuestas muestran ya que esas prioridades están incorporadas a nuestro imaginario social.

Por otra parte, existe hoy una conciencia generalizada entre nuestros sectores dirigentes de que todas las venturas y desventuras latinoamericanas nos conciernen y afectan de modo directo.

5) Hoy sabemos que sin estado no hay nación y que sin políticas que aseguren trabajo y desarrollo y la superación de las escandalosas desigualdades sociales no hay ni sociedad estable, ni estado, ni nación. El estado, otrora demonizado, debe retomar su insustituible papel de promotor y agente indispensable para asegurar el desarrollo, la necesaria equidad socioeconómica sin la cual el sistema democrático no es sustentable y, aunque se lo oculte, la posibilidad misma de que exista y funcione un mercado real.

Por otra parte, esta concepción junto a la autoestima antes mencionada, está permitiendo ya encarar proyectos como la construcción de radares con tecnología nacional o que el estado pueda emprende múltiples obras públicas dinamizadoras de la economía.

6) Las urgencias de la pobreza y el hambre en nuestras poblaciones no pueden ser postergadas.

## *Importancia del Consenso de Buenos Aires*

Con todos estos enunciados han coincidido recientemente los presidentes Lula y Kirchner y han alentado a los restantes países sudamericanos a asociarse a estas convicciones para defenderlas juntos en el escenario mundial.

El así llamado Consenso de Buenos Aires podrá transformarse en un punto de inflexión en política exterior e interior latinoamericana y digo latinoamericana, porque es importante que México y las naciones centroamericanas no sean marginadas de nuestra voluntad asociativa. México, sobre todo, necesita como nunca restablecer lazos intensos con sus vecinos sudamericanos para ampliar su acción exterior y sus intereses más allá del NAFTA, y compensar su dependencia de su gran vecino con un involucramiento mayor en los dilemas latinoamericanos, de los que, sin duda, también participa.

También, como ya vimos, será indispensable mantener la unidad de acción en los foros multilaterales y en el ALCA, e instalar progresivamente en las opiniones públicas y en los sectores de los países centrales el convencimiento de que sin desarrollo en el mundo periférico no habrá paz ni seguridad internacional. También que sin claras y justas reglas económicas internacionales, sin un disciplinamiento de los irresponsables fondos especulativos transnacionales, no podrá consolidarse un previsible orden internacional, ni se podrán atender los propios intereses y necesidades de los países centrales. La crisis de producción y la desaceleración progresiva en las economías desarrolladas, deberían alentarlas a expandirse hacia nuevos mercados que tengan posibilidades de desarrollo y un incrementado poder adquisitivo. Existen intereses que bien entendidos pueden ayudarnos a este cambio de perspectivas.

Otro objetivo prioritario deberá apuntar a la restitución de la Organización de las Naciones Unidas de su papel principal ordenador de las relaciones internacionales y así evitar que el desorden, las revueltas, el terrorismo, y la imprevisibilidad hagan del mundo un escenario cada vez más peligroso.

## *Promisorias perspectivas para Latinoamérica y el Mercosur*

La falta de convicciones magnánimas y de imaginación para estructurar un nuevo orden internacional de los principales líderes mundiales, su dependencia de mayorías electorales erráticas y descontentas, el vaciamiento progresivo de contenido y legitimidad de los sistemas democráticos —transformados en espectáculos mediáticos manejados por aparatos políticos y con cada vez menos participación ciudadana—, el envejecimiento demográfico, la insatisfacción y la inseguridad creciente de las poblaciones son, entre otros, signos que nos están advirtiendo con crudeza que tal vez estemos ante el umbral de un cambio de los paradigmas hasta ahora dominantes en el mundo.

Decía el filósofo norteamericano Richard Rorty, que las sociedades desarrolladas están cada vez menos capacitadas para dar respuesta a estos dilemas y que el



mundo en desarrollo está en mejores condiciones para imaginar y proponer, por paralelas necesidades, nuevas instituciones, nuevos modos más justos y participativos de convivencia, nuevas formas de producción y de desarrollo social que puedan asimismo oxigenar y tonificar a aquellas.

Por otra parte, nuestras singularidades y urgencias debieran alentarnos a defen-der nuestra diferentes concepciones no sólo en acciones sostenidas en el plano internacional, sino también en nuestras respuestas interiores. "O inventamos o erramos", solía repetir Simón Rodríguez, el sabio preceptor de Bolívar, al advertir que gran parte de las recetas importadas eran inadecuadas para aplicarlas a Nue-stra América.

A su vez, esta convergencia programática del Brasil y la Argentina, en la medi-da que, sin protagonismo de liderazgo y con generosidad de propósitos, pueda ha-cerse extensiva a todos nuestros vecinos, permitirá involucrarnos más resuelta-mente y con nuestras propias visiones en los mayores conflictos de nuestra re-gión. Así también podremos sustraernos, como en los casos de Bolivia y Colom-bia, a que las soluciones nos vengan impuestas desde otras latitudes.

Nuevas ópticas y perspectivas están anunciando, pues, prometedores cambios en Latinoamérica.

