

CICLOS

EN LA HISTORIA, LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD

Nº 21 • Año 2001

21



CARAS Y CARETAS

REVISTA SEMANAL DE ECONOMÍA

2001 • AÑO 21

N.º 21

17 DE FEBRERO AL 16 DE MARZO DE 2001

La moral de los empréstitos



ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES

• Robert Boyer • Alberto Müller
• Vicente Palermo • Daniel Azpiazu • Alejandro Rofman

CUESTIÓN SOCIAL, ESTADO E INSTITUCIONES LABORALES

• Juan Suriano • Adriana Marshall • Susana Peñalva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

temas financiero, comercial y de servicios, por lo que tenía pocas compensaciones para negociar, y que el acercamiento progresivo a las posiciones de los E.U. modificó sus posturas iniciales. Según la OECB, además, los subsidios agrícolas en los países desarrollados han seguido aumentando desde la conclusión de la Ronda (1983). En los últimos 4 años pasaron de 328.000 millones a 362.000 millones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Guillermo Jacovella



CICLOS

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

Disponible en INTERNET en la siguiente dirección:

<http://www.latbook.com>