



# Las relaciones Argentina-UE en los años noventa: Adelantos y perspectivas

**Autoría ditelliana:** Russell, Roberto

**Año de publicación:** 1999

**Publicado originalmente en:** Documentos de Trabajo de IRELA

**Nota:** Esta contribución forma parte de la serie de Documentos de Trabajo de IRELA. La serie recoge trabajos preparados por miembros de su personal y por especialistas externos, así como contribuciones realizadas dentro del contexto de seminarios, reuniones de trabajo, conferencias y coloquios celebrados con los auspicios del Instituto. El objetivo de la serie es difundir los aportes y discusiones promovidos por el Instituto a una comunidad más amplia tanto en Europa como en América Latina.

## ¿Cómo citar este trabajo?

Russell, R. (1999). Presentación del dossier. Remilitarización en América Latina. [Documento de Trabajo.IRELA]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13790>

El presente documento de Trabajo se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la **Universidad Torcuato Di Tella**, para su preservación, difusión y archivo, bajo una licencia Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin derivadas 4.0 Internacional.

**Dirección:** <https://repositorio.utdt.edu/20.500.13098/13790>



INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS  
INSTITUTE FOR EUROPEAN-LATIN AMERICAN RELATIONS

**LAS RELACIONES ARGENTINA-UE EN LOS AÑOS NOVENTA:  
ADELANTOS Y PERSPECTIVAS**

**Roberto Russell\***

Director de Asuntos Académicos,  
Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires

\* El autor agradece la inestimable colaboración de Pablo Basualdo en la preparación del anexo. Asimismo, agradece la información y colaboración brindada por la Dirección de Malvinas e Islas del Atlántico Sur, la Dirección de Asuntos Económicos Bilaterales, la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales, la Dirección de Europa Occidental, la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales y la Subsecretaría de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, la Delegación de la UE en Argentina y la Fundación Invertir.

El Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) fue establecido formalmente el 9 de octubre de 1984 como resultado de una iniciativa de un grupo de académicos, periodistas y diplomáticos europeos y latinoamericanos, que fue respaldada por la Unión Europea.

El objetivo principal de IRELA es promover y fortalecer las relaciones entre Europa y América Latina, a nivel práctico e interregional, con el fin de contribuir al proceso de formación de consenso entre ambas regiones.

IRELA es una organización internacional de carácter privado y sin fines de lucro. Sus actividades se desarrollan sobre una base estrictamente pluralista y con absoluta independencia de partidos políticos, gobiernos, organizaciones e intereses nacionales o privados.

Esta contribución forma parte de la serie de **Documentos de Trabajo** de IRELA. La serie recoge trabajos preparados por miembros de su personal y por especialistas externos, así como contribuciones realizadas dentro del contexto de seminarios, reuniones de trabajo, conferencias y coloquios celebrados con los auspicios del Instituto. El objetivo de la serie es difundir los aportes y discusiones promovidos por el Instituto a una comunidad más amplia tanto en Europa como en América Latina.

Las opiniones manifestadas por los autores de la serie, sean éstos miembros del Instituto o colaboradores externos, se expresan a título personal y no comprometen a IRELA.

## ÍNDICE

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                                     | <b>1</b>  |
| <b>I. LA PRIMERA FASE: FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES BILATERALES</b>                | <b>5</b>  |
| <b>II. LA SEGUNDA FASE: DOS NIVELES COMPLEMENTARIOS</b>                                 | <b>8</b>  |
| <b>III. COMERCIO, INVERSIONES Y COOPERACIÓN</b>                                         | <b>10</b> |
| <b>IV. ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA CUESTIÓN MALVINAS Y SUS TEMAS DERIVADOS</b> | <b>15</b> |
| <b>CONCLUSIONES</b>                                                                     | <b>21</b> |
| <b>ANEXO: PERFIL ESTADÍSTICO</b>                                                        | <b>31</b> |
| <b>NOTAS</b>                                                                            | <b>69</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA</b>                                                                     | <b>81</b> |
| <b>SIGLAS</b>                                                                           | <b>85</b> |

## INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Argentina y la Unión Europea (UE) en los años noventa tienen rasgos comunes al conjunto de las vinculaciones así llamadas birregionales como especificidades propias. Vale la pena identificar brevemente las principales características y tendencias recientes de estas últimas con el propósito de encuadrar adecuadamente las primeras y, a continuación, establecer sus particularidades.

Hay un primer aspecto que salta a la vista. Esta relación incluye un conjunto muy amplio y diversos de actores, identidades, intereses, prácticas e instituciones sociales que definen lo que podríamos considerar sus nuevos rasgos constitutivos: densidad, complejidad y crecientes especificidad geográfica e institucionalización.

El primer rasgo surge del aumento en la asiduidad y número de contactos e intercambios entre gobiernos, asociaciones e individuos de ambas regiones. En términos de Keohane y Nye, se ha producido una expansión notable de las relaciones tanto transgubernamentales como transnacionales<sup>1</sup>. Las burocracias gubernamentales de ambas regiones interactúan con una frecuencia antes desconocida. De modo similar, las elites no gubernamentales (partidos políticos, empresarios, sindicatos, iglesias, intelectuales) y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se relacionan mediante instrumentos múltiples que funcionan como correas de transmisión de identidades, prácticas sociales e intereses. El aumento de los intercambios posibilita, a su vez, una mayor influencia de estos actores sociales en las relaciones interestatales birregionales. Por su parte, la complejidad resulta del incremento de los temas e intereses incluidos en la agenda de la relación que abarcan asuntos muy variados que van desde lo comercial y financiero hasta la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

El tercer rasgo, la creciente especificidad geográfica, refleja la propia diferenciación de las prioridades e intereses europeos en América Latina como la de los países latinoamericanos entre sí. Por cierto, este aspecto no es nuevo y ha caracterizado las relaciones europeo-latinoamericanas e intra-latinoamericanas desde su mismo origen. Sin embargo, más por desinterés que por fallas cognoscitivas, aunque este último factor no debe desestimarse, la Comunidad Europea tuvo una visión de América Latina de tipo “globalista”, esto es, la consideró como una unidad para la cual valía, con ligeros matices, una sola estrategia general. Esta perspectiva fue gradualmente reemplazada por otra más sutil que ha dado lugar a la puesta en práctica de políticas especiales para subregiones o países que exhiben el mayor interés de Europa en la región, principalmente de orden económico<sup>2</sup>. Por su parte, las diferencias de prioridades e intereses entre los países latinoamericanos tienden a profundizarse o, al menos, a hacerse más manifiestas<sup>3</sup>. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de los procesos de integración subregional en el área posibilita encarar un nuevo tipo de vinculación birregional diferenciada, que muy probablemente marque el futuro de las relaciones entre la UE y América Latina, al menos en la próxima década.

Finalmente, la institucionalización se expresa en dos ámbitos principales. El primero corresponde al diálogo político entre la UE y América Latina que se realiza a su vez en tres niveles: en el marco interregional mediante el diálogo UE-Grupo de Río, a nivel subregional a

través del dialogo grupo a grupo con América Central, la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y en el ámbito bilateral con Chile y México<sup>4</sup>. El segundo ámbito comprende tanto a los acuerdos de cooperación entre ambas regiones, particularmente los así llamados de “cuarta generación”, que la UE estableció entre 1995 y 1997 con los países del MERCOSUR, Chile y México, como a los numerosos acuerdos bilaterales entre países europeos y latinoamericanos sobre una amplísima gama de temas.

De los cuatro rasgos característicos de la relación birregional en los años noventa se derivan dos cuestiones de interés a los fines de este estudio. El primero, de carácter epistemológico y metodológico, tiene que ver con la forma de construir conocimiento sobre la relación América Latina-Europa. Por cierto, estas dos unidades de análisis son una enorme abstracción. Algunas generalizaciones que abarcan de manera unificada a cada una de las dos regiones y sus vínculos recíprocos resultan útiles para comprender ciertos rasgos estructurales, como las asimetrías de poder e intereses, o ciertas tendencias en el plano del comercio o las inversiones. Sin embargo, en la medida en que la relación tiende a diferenciarse los estudios generales aportan cada vez menos al conocimiento del tema y, peor aún, suelen extraer conclusiones simplistas, de distinto tono, que se repiten de un trabajo a otro y que así se transmiten a los ámbitos políticos y académicos. Las diferencias de la relación requieren estudios diferenciales que permitan captar no sólo las singularidades sino también la complejidad de las distintas parcelas geográficas y temáticas que componen la relación birregional.

El segundo aspecto destacable es la existencia de importantes y numerosos actores sociales, públicos y privados, que tienen un claro interés en el fortalecimiento y ampliación de esta relación, particularmente en aquellos países o subregiones de América Latina donde ella muestra mayor densidad y complejidad, como es el caso de Argentina. El tamaño y calidad de esta base de sustentación social es fundamental para concebir el futuro de la relación y anticipar oportunidades y obstáculos. Para dar un ejemplo conocido, la comunidad de intereses existente a fines del siglo pasado entre grupos políticos y económicos significativos en Argentina y el Reino Unido posibilitó establecer un vínculo muy estrecho entre los dos países y, al mismo tiempo, trabó el desarrollo de las relaciones argentino-norteamericanas. Estas últimas, a diferencia de las primeras, carecieron en esa época de un soporte social poderoso<sup>5</sup>.

Naturalmente, la ampliación de la base de sustentación social en ambos lados del Atlántico —y por consiguiente de la propia agenda— indica que existe un campo fértil para introducir algunos cambios cualitativos y cuantitativos en la relación birregional. Al mismo tiempo, revela que la gestión de este vínculo será más ardua que en el pasado, y que el proceso de toma de decisiones estará cada vez más sujeto al juego de las fuerzas y presiones internas, particularmente del lado europeo en razón de la mayor complejidad de su sistema social entendido en un sentido amplio.

Inscritas en este marco general, las relaciones de Argentina con la UE y los países que la componen han atravesado distintas fases desde el inicio del proceso de democratización en diciembre de 1983.

La primera corresponde al período de Raúl Alfonsín (1983-1989)<sup>6</sup>. Después de asumir, este gobierno realizó numerosos esfuerzos para restablecer los vínculos políticos y culturales con

Europa —seriamente deteriorados durante los años de la dictadura militar— y mejorar los económicos. Para Alfonsín, la “conexión europea” era clave para alcanzar el objetivo entonces declarado por la Cancillería argentina de aumentar los márgenes de maniobra externa mediante la diversificación de relaciones<sup>7</sup>. Sin embargo, los sucesivos problemas económicos que enfrentó el país, unidos a la percepción interna y externa de que el gobierno radical no tenía capacidad (o condiciones, según el caso) para hacer frente a la grave situación económica, pusieron obstáculos serios a las relaciones entre ambas partes en el plano económico. Por cierto, Europa recibió con beneplácito el retorno de Argentina a la democracia que permitió mejorar sustancialmente las relaciones políticas, pero la posición de los gobiernos europeos en los temas de la agenda económica no difirió demasiado de la sustentada entonces por la administración Reagan. En breve, esta etapa se caracterizó por buenas relaciones políticas y pocos avances en materia económica.

Con la toma de mando de Carlos Saúl Menem, en julio de 1989, se inicia una segunda fase de la relación Argentina-UE que se extiende hasta fines de 1995. Durante este período, el gobierno peronista desarrolló un conjunto articulado de políticas que formaron parte de una estrategia general dirigida a todo Occidente, y cuyo eje ordenador ha sido la definición del interés nacional argentino en términos de desarrollo económico. Tras la firma del Acuerdo Marco Inter-regional de Cooperación entre la CE y sus Estados Miembros y el MERCOSUR y sus Estados Partes (AMIC), en diciembre de 1995, comienza una nueva etapa en la que, si bien se mantienen los lineamientos básicos de la primera, el espacio subregional (MERCOSUR) adquiere creciente importancia para canalizar las relaciones del país con Europa. Esto último no implica la desaparición, merma o desvalorización de las relaciones bilaterales (Argentina-UE y, especialmente, con los países que la integran). Antes bien, los ámbitos nacional y subregional se desarrollan de manera interactiva y complementaria.

En el presente trabajo se analiza la evolución de las relaciones entre Argentina y la UE en los años noventa, con especial énfasis en la “tercera fase”, es decir, la segunda mitad de la década. Se estudia el desarrollo de las relaciones políticas, económicas, financieras, de cooperación y de seguridad y se identifican los principales actores que, del lado argentino, intervienen en las mismas. En la cuarta sección, dada su importancia para la política exterior argentina, se analiza el estado de las negociaciones con el Reino Unido sobre la cuestión de las Malvinas. Por último, se presenta un capítulo final de conclusiones en el que se exponen algunas ideas sobre el curso probable de las relaciones entre Argentina y la UE en la próxima década.

Antes de abordar estos temas es importante señalar las tres consideraciones generales que orientan el trabajo:

- Primero, que la importancia relativa de Argentina para la UE ha aumentado en los años noventa, en el marco de su estrategia política de diferenciación regional. Los indicadores utilizados para mostrar este cambio de peso relativo son: incremento de las exportaciones e inversiones europeas; flujos de cooperación; firma de numerosos acuerdos; consultas políticas regulares de alto nivel; y frecuencia de visitas y contactos oficiales y privados<sup>8</sup>.
- Segundo, que las principales variables que explican este cambio son:

la democratización y transformación económica de Argentina;  
la evolución positiva del MERCOSUR;  
la competencia entre Estados Unidos (EE UU) y la UE por cuotas del mercado sudamericano<sup>9</sup>;  
la creciente dimensión global de las políticas externas y de seguridad europeas y de sus estrategias de comercio exterior e inversiones. Esto último hace que el grueso de los temas de la agenda internacional y todas las regiones geográficas queden dentro del radio de acción comunitaria<sup>10</sup>.

- Tercero, que la UE ocupa actualmente un lugar similar al de EE UU en la escala de prioridades de la política exterior argentina. Por razones estratégicas, la única región que tiene precedencia para Argentina es el MERCOSUR más Chile y Bolivia.



## **I. LA PRIMERA FASE: FORTALECIMIENTO DE LAS RELACIONES BILATERALES**

Cuando Carlos Saúl Menem asumió la presidencia de Argentina en julio de 1989, el mundo y el país vivían circunstancias muy distintas a las que habían caracterizado la primera etapa de la transición a la democracia conducida por Raúl Alfonsín.

En el orden externo, la Guerra Fría se desvanecía, la globalización económica se extendía y profundizaba y el proceso de democratización, en distintas fases, comprendía a casi toda América Latina. En el plano interno, la crisis hiperinflacionaria produjo el fin anticipado del Gobierno de Alfonsín, las reclamaciones propias de los primeros años de la recuperación democrática —la defensa de los derechos humanos y la vigencia de las libertades públicas— habían pasado a un segundo lugar y las principales demandas sociales se moldeaban al calor de la crisis económica.

En este contexto, el Gobierno de Menem situó los temas económicos en el lugar central de sus preocupaciones y acción políticas. Rápidamente, el conjunto de las políticas públicas se ajustó a este criterio ordenador y las políticas exterior y económica lideraron el camino. La primera se articuló estrecha y funcionalmente con la segunda, orientada hacia la apertura de los mercados, la reforma del Estado y las privatizaciones.

Las prioridades económicas también determinaron la definición de un primer círculo de países a los que se ha otorgado preferencia: EE UU, los Estados miembros de la UE y los que conforman el MERCOSUR, más Chile y Bolivia. Al referirse a las causas por las cuales Europa Occidental forma parte de ese círculo, Guido Di Tella opinó sin ambages al poco tiempo de asumir como Canciller: “Nos interesan esos países porque les va bien. Si les fuera mal nos interesarían menos”<sup>11</sup>. De este modo, el alto perfil en otras áreas del mundo, como la participación en la Guerra del Golfo y en la crisis de Haití, se explica por razones que tienen que ver con el diseño de políticas dirigidas a los países del círculo preferido, en especial a EE UU<sup>12</sup>.

Por cierto, Argentina no fue el único país de América Latina que siguió este rumbo en materia de política exterior. Sin embargo, dos variables específicas influyeron en la dirección adoptada. Primero, el escaso o nulo poder de las Fuerzas Armadas para influir en la política exterior como consecuencia de su fracaso en la gestión del gobierno y de la derrota de Malvinas. Y segundo, la percepción del Gobierno de Menem —compartida por vastos sectores sociales— de que la construcción de una estrecha alianza política y económica con los países occidentales es el principal requisito para que Argentina logre una inserción internacional exitosa en el orden mundial de la posguerra fría. En forma persistente, se sostuvo que esta orientación de la política exterior era la que, por su historia y poder relativo, correspondía naturalmente a un país como Argentina.

A partir de este marco general, el Gobierno de Menem se fijó dos objetivos específicos a corto plazo hacia la UE: ganar la confianza europea en el plano económico y restablecer relaciones diplomáticas con el Reino Unido para alcanzar progresivamente un espacio que

## II. LA SEGUNDA FASE: DOS NIVELES COMPLEMENTARIOS

A partir de la firma del AMIC en diciembre de 1995 se formalizó un cambio importante en la estructura de la relación Argentina-Europa. A los dos canales tradicionales de vinculación —UE y Estados miembros— se agregó un tercero, el subregional MERCOSUR, que se ha convertido en un eje estructurante tanto de la acción e inserción externas de Argentina como de las políticas y decisiones de terceros. En efecto, el renovado interés de la UE en Argentina se inscribe cada vez más dentro de este espacio subregional, que es percibido por los países europeos —particularmente por los que tienen antiguos lazos en el área— como una nueva oportunidad histórica para afianzar su posición en América del Sur<sup>21</sup>.

El Acuerdo procura ser un punto de inflexión en las relaciones europeo-latinoamericanas. Se fundamenta en el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos y expresa la voluntad política de ambas partes de profundizar la noción tradicional de cooperación, de fortalecer el diálogo político y de establecer, después de atravesar varias etapas preparatorias, una asociación interregional que implica la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios de todo el comercio dentro de las condiciones que confirmen los compromisos de ambas partes con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Así, es un “instrumento intermedio y preparatorio de la asociación interregional”, sin plazos ni compromisos y que resulta de un intenso trabajo de aproximación en el que convergieron el éxito del MERCOSUR con la estrategia de diferenciación regional de la UE<sup>22</sup>. Cuenta, además, con importantes precedentes jurídicos en los acuerdos de tercera generación firmados por la UE con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay entre 1990 y 1991 y en los numerosos acuerdos bilaterales de ambas agrupaciones.

Como quedó dicho, el AMIC no quita validez ni importancia a las relaciones bilaterales entre la Argentina y la UE y sus Estados miembros. El Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica de 1990 sigue siendo un vehículo importante para canalizar asuntos propios de la cooperación bilateral y para profundizar la institucionalización de las relaciones argentino-europeas, tanto en el ámbito comunitario como en el de los países miembros.

El Acuerdo de Cooperación relativo a los usos pacíficos de la Energía Atómica firmado entre la Comisión Europea de Energía Atómica (EURATOM) y el Gobierno argentino el 11 de junio de 1996 es una muestra significativa de este proceso. Este Acuerdo, que entró en vigor el 29 de octubre de 1997 a través de la ley 24.869, es el segundo de este tipo suscrito por la EURATOM (el primero fue con EE UU) y el primero con un país de América Latina. Tiene diez años de duración, con opción de renovación tácita cada cinco y reemplaza al acuerdo firmado en 1963 que nunca fue aplicado.

Su principal objetivo es el fomento de la participación recíproca en programas de investigación y actividades conjuntas. Prevé el intercambio de información técnica, de personal entre laboratorios y organismos de investigación y de muestras, materiales, instrumentos y dispositivos con fines experimentales. Las principales áreas de cooperación son las siguientes: investigación en materia de seguridad de los reactores, protección frente a la radiación, gestión y eliminación de desechos nucleares, clausura de instalaciones nucleares, fusión termonuclear controlada, salvaguardias nucleares, investigación sobre aplicaciones nucleares en la agricultura,

la medicina y la industria, e investigación de la interacción entre la energía nuclear y el medio ambiente.

Asimismo, en marzo de 1999 concluyó la negociación para firmar un Acuerdo de Cooperación en materia de Ciencia y Tecnología que abrirá un Programa Marco de Inversiones y Tecnología de la UE a instituciones y personas públicas y privadas de Argentina. También se han hecho importantes avances para completar la negociación de un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Aplicadas al Comercio.

En el plano específicamente bilateral, el período 1995-1998 registró el índice histórico más alto de contactos y visitas de autoridades y altos funcionarios entre Argentina y los quince Estados de la Unión, como así también de legisladores, dirigentes de partidos políticos y de ONG, autoridades subnacionales, personalidades del ámbito cultural y empresarios. En cuanto a estos últimos, deben destacarse los adelantos producidos en el campo de la así llamada “diplomacia empresarial”. A partir de 1994, la Unidad de Coordinación de Comitivas Especiales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina organizó numerosas delegaciones empresariales a Europa que participaron en foros económicos —tal el caso de Davos— o se sumaron a las visitas del Presidente y del Canciller a varios países de la UE. En total, la cantidad de empresarios que viajó a Europa entre 1994 y 1998 superó el número de quinientos<sup>23</sup>.

Como resultado de esta intensa actividad se extendieron los mecanismos de consultas bilaterales para incluir a Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Luxemburgo y los Países Bajos, se concluyeron numerosos acuerdos intergubernamentales e interinstitucionales y se aprobaron para su entrada en vigor otros acuerdos concertados con anterioridad<sup>24</sup>. Una parte creciente de este conjunto de acuerdos apunta a profundizar la cooperación con los países europeos en aspectos poco explorados, tales como asistencia en materia judicial y parlamentaria, utilización de la energía nuclear con fines pacíficos, lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, promoción del turismo, intercambios en materia de defensa y seguridad, gestión urbana, desarrollo en áreas de alta tecnología, seguridad social, control de aduanas, reconocimientos de diplomas y títulos de estudio, y pasantías de técnicos y profesionales. Además, se renovaron o firmaron convenios para evitar la doble imposición fiscal con Alemania, Bélgica, Países Bajos y Reino Unido (1996) e Italia (1997)<sup>25</sup>.

Esta nueva densidad de la relación argentino-europea se asienta en un inédito nivel de coincidencias de intereses políticos y de perspectivas económicas generales. Esto último, por cierto, no implica la desaparición, ni siquiera la atenuación, de las diferencias económicas específicas de carácter más estructural.

### III. COMERCIO, INVERSIONES Y COOPERACIÓN

Toda aproximación a las relaciones económicas entre Argentina y la UE en los noventa debe contemplar dos aspectos básicos: los rasgos y tendencias sobresalientes de las relaciones económicas América Latina-UE y la especificidad del MERCOSUR para esta última.

En el primer caso, destaca lo siguiente:

- la disminución de la participación relativa de la UE en el comercio de la región, a pesar de su aumento en términos absolutos;
- el creciente superávit en el saldo comercial a favor de la UE, a partir de 1993;
- el mantenimiento del patrón histórico en la composición sectorial de las relaciones comerciales (la UE exporta básicamente manufacturas mientras que América Latina sigue exportando principalmente productos primarios);
- el incremento notorio de las inversiones extranjeras directas europeas (IED) en la región;
- el aumento de los flujos de cooperación al desarrollo.

Por su parte, los principales rasgos que hacen a la especificidad del MERCOSUR son:

- que la UE es el principal socio del MERCOSUR en términos de comercio e inversiones;
- que el MERCOSUR posee un patrón diversificado de relaciones económicas externas a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, cuyo principal socio es EE UU<sup>26</sup>;
- que las relaciones económicas y de cooperación MERCOSUR-UE se definen más como de “beneficio mutuo” que como vinculaciones del tipo Norte/Sur, en las que se enfatizan la asistencia económica y social y el otorgamiento de preferencias comerciales unilaterales<sup>27</sup>.

Dentro de este marco, las relaciones comerciales entre la UE y Argentina (y el MERCOSUR) en los noventa exhiben rasgos comunes al conjunto de América Latina —creciente superávit a favor de la Unión y mantenimiento de su patrón histórico de composición sectorial— y un aspecto singular, debido a que no se produjo la tendencia a la baja en la participación relativa de la UE en las importaciones de la subregión.

En efecto, las exportaciones europeas al MERCOSUR crecieron a una velocidad notoriamente superior a las efectuadas a otros países de América Latina, pasando de algo más de 6.000 millones de dólares en 1990 a 25.735 millones en 1997. En el mismo período, las ventas a Argentina, aumentaron de 1.120 a 8.309 millones de dólares. Así, la UE ha logrado mantener su primer lugar en cuanto al origen de las importaciones argentinas<sup>28</sup>. La siguen los países del MERCOSUR y EE UU, cuyas ventas alcanzaron en 1997 los 7.590 y 6.056 millones de dólares, respectivamente.

Paralelamente, el incremento del comercio intra-MERCOSUR desplazó a la UE a una posición de segundo lugar en la escala de las áreas y países de destino de las exportaciones argentinas. Este proceso se inició en 1993, año en que los países del MERCOSUR superaron a la UE en sus compras a Argentina por un monto de 9 millones de dólares (3.684 contra 3.675 millones). A lo largo de la década esta cifra se fue incrementando en forma notable para alcanzar en 1997 una

diferencia a favor de los países del MERCOSUR de 5.530 millones de dólares (9.491 contra 3.961). A pesar de este descenso relativo, las importaciones de la UE de Argentina casi doblaron a las de EE UU, cuyo monto fue de 2.176 millones de dólares en el mismo año.

Estas cifras absolutas adquieren mayor sentido cuando se las analiza en términos del porcentaje que ocupa la UE en las exportaciones e importaciones totales de Argentina. En el primer caso, la participación de la Unión muestra una tendencia decreciente, dado que bajó de 30,6% en 1990 a 17,7% en 1998. Por el contrario, su participación como área de origen de las importaciones argentinas ha crecido en un pequeño porcentaje, de 25,5% en 1990 a 27,6% en 1998.

Según se aprecia, la UE sigue ocupando un lugar muy importante en la estructura del comercio exterior argentino<sup>29</sup>. Argentina, en cambio, es un socio comercial de escasa significación para la UE. En 1997, las compras de la Europa de los quince a Argentina constituyeron tan sólo el 0,6% de sus importaciones totales extra-UE mientras que sus ventas representaron el 1% de sus exportaciones totales extra-bloque. Con estos porcentajes, Argentina fue el socio número 35 y 27 en la escala de las importaciones y exportaciones europeas extra-UE.

Además, y al igual que en el resto de América Latina, las relaciones comerciales entre Argentina y la UE exhiben a partir de 1993 un creciente superávit a favor de esta última<sup>30</sup>. Ese año, el superávit fue de 612 millones de dólares para llegar a 4.347 millones en 1997. Este monto representó el 67,82% del déficit total del MERCOSUR en su comercio con la UE, que ascendió a 6.409 millones de dólares en ese mismo año<sup>31</sup>. Con estas cifras, las relaciones comerciales Argentina-UE muestran un cambio significativo respecto de lo sucedido en la década de los ochenta en la que Argentina tuvo un importante superávit promedio en su comercio con los quince países de la Unión.

La nueva situación se explica por una combinación de factores propios de la década de los noventa y otros de carácter más estructural. Entre los primeros, es preciso mencionar:

- la liberalización del comercio argentino;
- la apreciación real del peso;
- los altos niveles de inversión directa europea que produjeron, en sus fases iniciales, fuertes importaciones de bienes de capital para instalar o modernizar las empresas<sup>32</sup>;
- la creciente demanda por importaciones generada por el crecimiento de los últimos años; y
- la mayor competitividad de otros socios comerciales de la UE (tales los casos de China, India y los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) que han arrebatado cuotas de mercado a los países latinoamericanos en materia de productos industriales<sup>33</sup>.

A estos cinco factores, se suman otros dos que tradicionalmente han influido en el comercio entre Argentina y Europa:

- la protección europea de productos para los cuales Argentina tiene una clara ventaja comparativa; y
- la excesiva concentración de las exportaciones argentinas en el sector primario.

Este último factor asemeja Argentina al resto de los países de América Latina. Las exportaciones a la UE siguen concentradas en los siguientes rubros: productos primarios (semillas y frutas oleaginosas, carnes y sus preparados, pescados y crustáceos, frutos comestibles, pieles y cueros, cereales, legumbres y hortalizas); manufacturas de origen agropecuario (en especial alimentos para ganado); y combustibles y energía. Las manufacturas de origen industrial apenas alcanzaron el 11,91% de las exportaciones a la UE en 1997.

A su vez, la gran mayoría de las importaciones argentinas provenientes de la UE se compone de bienes manufacturados de alto valor agregado: los principales sectores de importación son los de bienes de capital, bienes intermedios y accesorios de bienes de capital. Esta pauta del comercio exterior argentino es más marcada en el caso de las exportaciones hacia la UE que con el resto del mundo, dado que los productos alimenticios y las materias primas de origen agropecuario tienen un peso aún mayor en la composición sectorial del comercio.

Ciertamente, el cambio más importante de las relaciones económicas Argentina-UE se produjo en materia de inversiones directas europeas, siguiendo una tendencia general que atraviesa a toda América Latina y que responde a factores de carácter global (el crecimiento de IED en los noventa es un fenómeno de alcance mundial) y a otros propios de la región (reformas estructurales, liberalización de los regímenes de inversión y avances positivos en materia de integración regional)<sup>34</sup>.

Dentro de este marco general, Argentina recibió a lo largo de toda la década crecientes ingresos de IED. El *stock* acumulado, de acuerdo con estimaciones oficiales del balance de pagos, alcanzó en 1997 los 36.303 millones de dólares, cifra que contrasta notoriamente con los casi 6.000 millones de dólares ingresados en los años ochenta.

La IED se desarrolló sin interrupciones al impulso de motivaciones distintas, según los momentos, que posibilitan trazar una línea divisoria en dos etapas<sup>35</sup>. Entre 1990 y 1993, el proceso de privatizaciones de empresas de servicios públicos y de algunas áreas petroleras atrajo la mayor parte de la IED. España, Italia, Francia y el Reino Unido fueron los Estados miembros de la UE que desempeñaron un papel destacado durante este período. Sus inversiones se concentraron en las áreas de comunicaciones, energía y transporte. A partir de 1994, las IED se diversifican e incrementan. Los flujos de IED se orientan principalmente a la adquisición de empresas privadas e instituciones locales (sector manufacturero, petróleo y bancos). Al mismo tiempo, descienden los ingresos de capital dirigidos a las privatizaciones (en 1997 fueron sólo el 11% de las corrientes de IED) y aumentan los dirigidos a la reestructuración y modernización de empresas existentes (industria automotriz), a la extracción y procesamiento de recursos mineros e hidrocarburos, a la forestación y producción de pulpa de celulosa, y al mejoramiento y ampliación de los servicios de las empresas ya privatizadas (generación y distribución de electricidad y telecomunicaciones).

Además de los factores generales ya mencionados, un conjunto de aspectos específicos ayuda a entender el incremento de la IED en Argentina:

la estabilidad macroeconómica lograda a partir de la puesta en práctica del Plan de Convertibilidad en abril de 1991;

la renegociación de la deuda externa dentro de los parámetros del Plan Brady, que posibilitó la finalización de una larga fase de interrupción y postergación de obligaciones;

las reformas introducidas en el marco legal sobre inversión extranjera que eliminaron las clásicas restricciones a la operatoria del capital extranjero aplicadas en otros períodos de la historia argentina y que han posibilitado a los inversores extranjeros participar en actividades anteriormente limitadas (tales los casos de la minería y los hidrocarburos)<sup>36</sup>;

el éxito del proceso de integración subregional que ha “generado un círculo virtuoso entre el aumento del comercio intrarregional y la captación de recursos de inversiones”<sup>37</sup>.

En este proceso, varios países europeos han desempeñado un papel de importancia creciente que se refleja tanto en los flujos como en el *stock* acumulado de IED en el país. En el período 1990-1996, Argentina recibió 4.815 millones de dólares en concepto de IED europea. El promedio anual del sexenio fue de 688 millones de dólares, cifra que contrasta fuertemente con los 189 millones correspondientes al período 1980-1989<sup>38</sup>. Este incremento de los flujos tuvo un efecto contundente sobre la distribución del *stock* de IED existente en Argentina. En 1997, el 43% del acervo acumulado correspondía a inversiones europeas mientras que las de EE UU representaban el 30%. Ese 43% se distribuía del siguiente modo: Italia (8%), Francia y Países Bajos (7%), España (6%) y otros países de la UE, principalmente Reino Unido y Alemania (15%).

Los flujos de IED que llegaron a Argentina ese mismo año indican que estos porcentajes pueden sufrir algunas variaciones significativas. El 40% de los flujos de IED a Argentina provino de España de la mano de las políticas agresivas de empresas como Telefónica (telecomunicaciones), Repsol (extracción de petróleo y tratamiento de combustibles) y ENDESA (energía) y de las adquisiciones realizadas por algunos bancos como el Santander, el Bilbao Viscaya (BBV) y el Banco Central Hispanoamericano<sup>39</sup>. Por su parte, las inversiones holandesas fueron el 10% de los flujos de IED dirigidos al país en ese mismo año. Ellos se orientaron principalmente al sector petrolero (Royal Dutch Shell), bebidas (Heineken NV), alimentos (Unilever de Argentina S.A.) y supermercados (Royal Ahold).

En materia de inversiones, cabe asimismo señalar que Argentina firmó en octubre de 1994 un Acuerdo con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) para financiar proyectos de inversión que se inscriben dentro de las modalidades y prioridades de esta última institución. Son préstamos a largo plazo destinados principalmente a la construcción de redes de transporte que faciliten la integración física de los países del Cono Sur y al desarrollo regional, de las telecomunicaciones y la energía. Los préstamos concedidos a Argentina hasta el año 1998, por una cifra de 168 millones de ECUS, representaron el 40% de las financiaciones del BEI en toda América Latina<sup>40</sup>.

Los avances producidos en el campo de las inversiones han sido acompañados por otro proceso de signo positivo: el aumento y la diversificación de las relaciones de cooperación entre Argentina y la UE. Entre los años 1991-1996, Argentina recibió de la Unión más de 70.550.000 ECUS en fondos de cooperación. Esta cifra contrasta fuertemente con los 10.600.000 ECUS recibidos entre 1985 y 1989, y, más aún, con la suma de 1.430.000 ECUS concedida durante los años 1980-1984.

El monto de cooperación recibido entre 1990 y 1996 representó el 2,5% de la cooperación total europea con América Latina durante el mismo período<sup>41</sup>. Los principales donantes fueron Italia (29%) y España (12,3%) seguidos bastante de lejos por Alemania (5%), Francia (3,2%) y Suecia (2%).

Los proyectos de cooperación han seguido dos vías distintas denominadas “cooperación bilateral” y “cooperación descentralizada y programas horizontales”. En el primer caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina presenta los proyectos considerados prioritarios a la Comisión Europea para su eventual aprobación por parte de la Comisión Mixta que se reúne regularmente en el marco del Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica de 1992. Los programas descentralizados de cooperación son manejados por otros actores: la Comisión Europea, a través de su delegación en Argentina, y las provincias, municipios y sectores diversos de la sociedad civil.

A través de estas dos vías se han desarrollado varios proyectos que se concentran en los siguientes rubros: creación de pequeñas y medianas empresas mixtas, fortalecimiento de las instituciones, desarrollo económico y social, protección del medio ambiente, promoción y defensa de los derechos humanos y fomento de la cooperación entre instituciones de enseñanza superior. En una medida menor, también se ha mantenido un espacio para la cooperación de carácter asistencial.

A partir del surgimiento del MERCOSUR y de la progresiva institucionalización de la relación entre este bloque y la UE —particularmente tras la firma del Acuerdo marco de 1995—, la cooperación europea adquirió un nuevo impulso<sup>42</sup>. Se han ejecutado y puesto en marcha proyectos por un monto aproximado de 30 millones de ECUs destinados principalmente a la promoción de la integración<sup>43</sup>.

La política argentina *vis à vis* este esquema de cooperación subregional ha procurado dos objetivos básicos:

que la cooperación se dirija prioritariamente a mejorar la competitividad económica del MERCOSUR; y  
que ella complemente y no sustituya la cooperación bilateral Argentina-UE.

Así, como en las otras facetas de la relación Argentina-UE, se procura mantener la independencia y vigencia del canal nacional al tiempo que se utiliza complementariamente el subregional. Este último, además, posibilita a Argentina recibir un tipo de ayuda europea que normalmente no se encauza por vías nacionales, por ejemplo, transferencia de *know how*, capacitación y apoyo técnico en temas de integración.

Los principales proyectos correspondientes al ámbito MERCOSUR-UE son los siguientes<sup>44</sup>:

Apoyo a la armonización aduanera del MERCOSUR;  
Cooperación y asistencia técnica en materia de normas técnicas;  
Cooperación y asistencia técnica en materia agrícola (salud animal y vegetal);  
Asistencia a los Institutos de Estadística de los países miembros del MERCOSUR;  
Apoyo a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; y  
Apoyo a la Presidencia *Pro-Tempore*<sup>45</sup>.



#### IV. ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA CUESTIÓN MALVINAS Y SUS TEMAS DERIVADOS

La política del Gobierno de Menem en la cuestión Malvinas ha seguido dos caminos considerados complementarios: a) el énfasis en las negociaciones bilaterales con el Reino Unido bajo el paraguas de la soberanía (lo que presupuso colocar en un lugar subordinado a la política hasta ese entonces privilegiada de manejar la cuestión a través de instancias multilaterales, a las que se considera útiles, pero insuficientes); y b) el desarrollo de una “estrategia de seducción” de los isleños basada en la búsqueda de avances en la cooperación económica y en las comunicaciones con las islas y en garantizar a sus habitantes su estilo de vida<sup>46</sup>. Esta estrategia se asienta en dos supuestos básicos: que el gobierno y los parlamentarios británicos no se decidirán a negociar la soberanía de las islas si sus habitantes no respaldan ese curso de acción<sup>47</sup>; y que el rechazo de los habitantes de las islas al acercamiento con Argentina no es monolítico<sup>48</sup>.

Dentro de este esquema, y con el fin de auscultar la reacción del Gobierno británico y de los isleños, el Gobierno de Menem lanzó a lo largo de la década una serie de ideas de soluciones posibles a la disputa, que han caído en saco roto. Tales los casos, de someter a arbitraje internacional la controversia de soberanía; de establecer una situación de condominio; de crear un Estado libre asociado según el modelo de las islas Alland (de soberanía finlandesa pero con modo de vida sueco); y de indemnizar a los isleños a cambio de su soberanía sobre las Malvinas<sup>49</sup>.

Paralelamente, dio varios pasos tendentes a lograr un diálogo con los isleños y a quebrar la rigidez de sus posiciones: ofreció hacerse cargo del desminado de las minas colocadas durante la guerra, permitió que circularan por el espacio aéreo argentino vuelos que unían las islas con Chile, y propuso, entre otras medidas, dialogar con los habitantes de Malvinas a través de la BBC y realizar reuniones con sus representantes<sup>50</sup>.

Por su parte, el Gobierno británico continuó aplicando una política de hechos consumados que ha puesto en práctica desde el fin de la guerra y que le ha permitido perfeccionar su jurisdicción de hecho sobre toda el área que controla. Estos avances unilaterales, aunados a que no se ha podido revertir el desapego de los isleños por Argentina, son los aspectos utilizados en el debate político interno para cuestionar la estrategia seguida por la Cancillería, a la que se acusa de excesiva tibieza y laxitud frente al Reino Unido<sup>51</sup>.

La réplica del gobierno a estas críticas se resume en tres razonamientos bastante simples que encuentran sustento en la asimetría de poder entre las partes y en el hecho de que el Reino Unido ganó la guerra y ejerce una jurisdicción efectiva sobre las áreas disputadas. Primero, se sostiene que para recuperar las islas es preciso negociar no sólo desde el derecho (que Argentina tendría a su favor) sino desde la autoridad que el país ganará a medida que afiance la democracia, la estabilidad económica y su compromiso con la defensa de la paz y la seguridad mundiales. Segundo, se considera que la estrategia más aconsejable —en realidad esto debería leerse como “única alternativa razonable”— es la de mantener hasta donde sea posible una actitud negociadora y de conciliación. Para la administración Menem, la dureza sólo sirve para hacerle el juego a los duros tanto en Londres como en las islas. Aun más, se sostiene que las posiciones

“acomodacionistas” expresan el cambio producido en la sociedad argentina y la madurez alcanzada en los últimos años. El gobierno no pierde oportunidad para señalar que la “inmadurez” de los argentinos fue, hasta hace poco tiempo atrás, uno de los tantos argumentos utilizados por Londres para justificar su oposición a la “transferencia” (devolución para Argentina) del territorio. Por último, y en lo que hace a las medidas dirigidas específicamente a los isleños, se destaca que la política de seducción no consiste en “encantar” a los habitantes de las islas, sino en buscar y desarrollar emprendimientos conjuntos para que ellos “lleguen por su cuenta a formarse una opinión acerca de dónde residen sus mejores intereses”<sup>52</sup>.

Lo concreto es que hasta la fecha, el Reino Unido continúa su política inflexible, las comunicaciones entre las islas y el continente no se han restablecido, las diferencias en materia de pesca son profundas, y el espinoso tema del petróleo, después de atravesar circunstancias extremadamente críticas, presenta un panorama de evolución incierta. Los isleños, por su lado, reafirmaron por diversas vías sus intenciones de mantener y reforzar su dominio sobre las islas.

No casualmente, las cuestiones ligadas al aprovechamiento de recursos vivos (pesca) y no vivos (hidrocarburos) del área en disputa han sido las más conflictivas desde el fin de la guerra; ellas tocan de manera directa el núcleo de la controversia bilateral, esto es, la cuestión de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y sus espacios marítimos circundantes<sup>53</sup>. En una escala de importancia menor, también han ocupado un lugar significativo en la agenda bilateral los asuntos derivados específicamente de la guerra: el restablecimiento de comunicaciones entre las islas Malvinas y el territorio continental argentino, el desarrollo de medidas para el fomento de la confianza en el ámbito militar y los proyectos de orden humanitario propiciados por Argentina, tales como la visita de familiares de ex combatientes al cementerio de Darwin en la isla Soledad y el desminado de las Malvinas.

En materia de pesca, Argentina y el Reino Unido se han limitado a intercambiar opiniones e información sobre datos de captura, esfuerzos de pesca y conservación de las cinco especies (calamar ilex, calamar loligo, merluza austral, merluza de cola y polaca) de interés de la Comisión de Pesca del Atlántico Sur, establecida por la Declaración Conjunta Argentino-Británica sobre Conservación de Recursos Pesqueros del 28 de noviembre de 1990. La posibilidad de trascender el mero intercambio de información es por ahora remota. Aunque ambas partes comparten el objetivo de preservar el recurso, sustentan posiciones distintas que expresan, nuevamente, diferencias de fondo. La propuesta argentina es de carácter esencialmente “conservacionista”: procura perfeccionar el sistema de intercambio de información y de cooperación científica con el propósito de mejorar los niveles de prevención y conservación. El Reino Unido, por su parte, postula un acuerdo amplio que regule el conjunto de la actividad pesquera mediante un sistema de administración conjunta<sup>54</sup>. Más específicamente, el establecimiento de cupos de pesca que le garanticen su acceso al recurso y, por consiguiente, un ingreso económico estable a los isleños por medio del otorgamiento de licencias. La mayor preocupación del Reino Unido es que el aumento de las capturas argentinas al oeste de Malvinas en áreas no disputadas limite seriamente las posibilidades de pesca en las dos zonas que estableció en 1986 y 1990 con los nombres de “Zona interina de conservación y gestión” (FICZ) y “Zona de conservación exterior” (FOCZ), respectivamente.

La primera, con un radio de 150 millas marinas medido a partir de un punto en el centro de las islas (salvo un pequeño segmento en el suroeste), entró en vigor el 1 de febrero de 1987. Toda la pesca en esta zona requiere un permiso del gobierno de las islas, el así llamado por los británicos “Gobierno de las Islas Falkland”. La segunda zona bordea en gran parte a la primera y se extiende hasta un máximo de 200 millas a partir de las líneas de base. La pesca dentro de la FOCZ se prohibió totalmente hasta 1993, año en que el Gobierno británico suspendió esa prohibición.

A partir del establecimiento de la FICZ, y con la apertura de las FOCZ a la pesca, las islas se han transformado en una importante área pesquera que genera ingresos anuales de 15-20 millones de libras en concepto de derechos de licencia. Estos ingresos son la principal causa del desarrollo de las islas, las que desde 1992 —año en que cesó la ayuda financiera del Reino Unido— son económicamente independientes, con excepción de la defensa.

Esta situación da cuenta del interés británico en alcanzar un acuerdo a largo plazo con Argentina, destinado a conservar y administrar los recursos pesqueros en la zona. A ello se agrega el hecho de que las capturas argentinas en aguas no disputadas han aumentado en la segunda mitad de los noventa, imponiendo presión sobre las poblaciones de peces en la región.

En este marco, la posición británica se condensa en la siguiente fórmula: restricción a la pesca mediante un acuerdo de cuantificación sin acceso de Argentina a las áreas disputadas. Para el Palacio San Martín un acuerdo de tal naturaleza es inaceptable, debido a que implicaría aceptar la delimitación británica y equivaldría a conceder al Reino Unido la situación de un Estado ribereño. Al mismo tiempo, la negativa a llegar a un acuerdo como el que propone el Reino Unido es una carta en la manga para quebrar la propia negativa de los británicos a iniciar algún mecanismo de diálogo en el que esté presente el tema de la soberanía.

En breve, las posiciones de ambos países difícilmente puedan moverse demasiado de su lugar, salvo que se produzca —algo muy improbable a medio plazo— un avance en la negociación global del tema Malvinas. Además, el Gobierno británico adoptó en los noventa dos decisiones unilaterales de fuerte efecto en la disputa pesquera que ahondaron las diferencias bilaterales: excluyó del tratamiento bilateral áreas de pesca al Norte y Este de las islas alegando fines “conservacionistas” (1994)<sup>55</sup>, e impuso la obligación de tomar licencias británicas a los buques de diversas nacionalidades —incluida Argentina— que pescan en aguas de las islas Georgias y Sandwich del Sur la llamada merluza negra (1995)<sup>56</sup>. En ambos casos, la respuesta argentina no se hizo esperar: rechazó las dos medidas y procuró, sin éxito, alcanzar una solución a través tanto de soluciones bilaterales como de los foros antárticos<sup>57</sup>. Por su parte, y poniéndole más calor a las diferencias y una mayor cuota de incertidumbre al tema pesca, el Senado argentino aprobó en 1998 un proyecto de ley que multa a los barcos que pescan en las aguas de Malvinas sin licencia argentina<sup>58</sup>.

Las negociaciones sobre petróleo también han sufrido numerosas vicisitudes desde que el 22 de noviembre de 1991 los dos gobiernos acordaron reunirse para examinar la situación que derivaba del dictado de las respectivas legislaciones marítimas y para considerar nuevos modos de cooperación en materia de recursos minerales en espacios circundantes a las islas Malvinas.

Pese al desarrollo de estas conversaciones, el Gobierno británico adoptó una serie de pasos unilaterales: apertura de una licitación para la prospección sísmica, otorgamiento de licencias de prospección, y entrega a las empresas que realizaban actividades de prospección y al *British Geological Survey* de notas de aliento (*Letters of Comfort*), por las que anticipaba la promulgación de una futura ordenanza sobre licitación y adjudicación de áreas a empresas petroleras para exploración sísmica adicional, que incluiría derechos de perforación con vistas a su desarrollo<sup>59</sup>.

Cada una de estas medidas motivó protestas argentinas que fueron ignoradas. De este modo, la situación se fue agravando y alcanzó un punto de gran tensión a mediados de 1995 cuando autoridades locales de las islas enviaron invitaciones formales a empresas petroleras de todo el mundo para que participaran de la apertura de una ronda de licencias de exploración y explotación de petróleo en las aguas que rodean a Malvinas. Según la nota oficial del gobierno de las islas, los empresarios tendrían dos oportunidades para acceder a los pliegos de licitación: el 3 de octubre en Londres y el 11 del mismo mes en Houston.

Ante este panorama, el Gobierno argentino se vio obligado a endurecer su posición y advirtió por boca, del propio Presidente Menem, que Argentina también "abriría licitaciones por su cuenta"<sup>60</sup>. Además, señaló que el país presentaría denuncias contra el Reino Unido en la ONU, la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Río. Por su parte, el Senado argentino aprobó a mediados de agosto un proyecto de ley que promueve sanciones comerciales a las empresas nacionales y extranjeras que participen, sin autorización del gobierno argentino, en licitaciones petroleras en el área de las islas<sup>61</sup>.

Inmersos en esta situación "vidriosa", para ponerlo en palabras del Canciller Di Tella, y tras muchas idas y venidas, ambos gobiernos firmaron el 27 de septiembre de 1995 en Nueva York una Declaración Conjunta sobre "Cooperación en Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental" que establece un programa de actividades coordinadas para posibilitar la exploración y explotación de hidrocarburos en las áreas marítimas circundantes a las islas Malvinas. El acuerdo dispone que la cooperación será impulsada por una Comisión Conjunta de Hidrocarburos encargada de coordinar las actividades en el área en disputa, recibir información de empresas petroleras que operan en ella y efectuar recomendaciones sobre medio ambiente en el Atlántico Sudoccidental.

Además, establece un Subcomité Científico, subordinado a la Comisión, que tiene a su cargo la promoción de actividades de exploración y explotación coordinadas en una zona denominada "Área de Cooperación Especial" formada por seis bloques de hasta 3.500 km<sup>2</sup> ubicados al oeste de las islas que comprenden aguas disputadas y no disputadas. De este modo, se procura promover un emprendimiento coordinado paralelo mediante la creación de *joint ventures* y consorcios entre empresas de ambos países que desarrollarían actividades de exploración y explotación en ese Área, y por las cuales cada país cobraría regalías por el cincuenta por ciento.

La Declaración es deliberadamente ambigua, dado que hubo un acuerdo tácito entre ambos gobiernos para presentar ante sus respectivas opiniones públicas una interpretación distinta de lo convenido, sin que ello provocase una crisis diplomática. El Gobierno argentino consideró que la Declaración da pie para el desarrollo de una primera experiencia de ejercicio compartido de

soberanía<sup>61</sup>. Además, se dijo que hubo “un pacto de caballeros” para que Argentina reciba un porcentaje del 3% de las regalías que deberían pagar las empresas que operen en las zonas marítimas que rodean las islas Malvinas.

Por cierto, la interpretación del Gobierno británico fue muy distinta. En un documento titulado “Petróleo de las Falkland, puntos a ser usados en los medios”, la Cancillería británica afirmó, entre otros aspectos, que el entendimiento con Argentina permitirá que la ronda petrolera siga su curso sin amenazas ni hostigamientos y que el acuerdo no cubre repartos de regalías, aunque “hace provisiones para una pequeña área especial para la cooperación que se manejará separadamente de la ronda de licencias y bajo un régimen diferente, en que la Argentina y los gobiernos británico/Falkland manejarán conjuntamente la exploración y explotación, y conjuntamente se beneficiarán de las ganancias. Estos acuerdos sólo se aplican al área limítrofe que, de otra manera, no estaría disponible para la explotación de ninguna de las partes”<sup>63</sup>.

Las lecturas tan disímiles de lo acordado en Nueva York han marcado la evolución del tema petróleo hasta el presente y, ciertamente, el debate interno en Argentina. Los principales dirigentes de la Alianza declararon varias veces que tienen previsto desconocer la Declaración si llegan al gobierno en el mes de diciembre. Uno de los argumentos que destacan para justificar esa posición es que Argentina recibiría regalías por aguas no disputadas en tanto consentiría que los británicos cobren impuestos —esto es, un ejercicio de soberanía— por las aguas disputadas.

El principal objetivo británico —la creación de condiciones de previsibilidad para las empresas dispuestas a invertir y operar en las aguas disputadas— es el resultado más tangible de la Declaración<sup>64</sup>. En efecto, el documento posibilitó al Reino Unido lanzar en octubre de 1995, sin sobresaltos, la ronda de licencias petroleras de bloques ubicados al norte de Malvinas, que se cerró el 2 de julio de 1996. Por este mecanismo, se concedieron licencias a cinco consorcios para explotar siete segmentos equivalentes a 48 bloques del Mar del Norte<sup>65</sup>. Las perforaciones exploratorias comenzaron el 27 de abril de 1998, sin que hasta el momento se hayan descubierto yacimientos que ameriten su explotación comercial.

Por su parte, la Comisión Conjunta de Hidrocarburos y el Subcomité Científico se han reunido varias veces. Su principal tema de agenda es el logro de un acuerdo para lanzar una ronda de licencias en el “Área de cooperación especial”.

Finalmente, los temas derivados específicamente de la guerra han tenido durante los noventa una evolución desigual. En el caso de las comunicaciones entre las islas y el continente no se produjo ninguna mejora. Los isleños siguen condicionando el restablecimiento de las comunicaciones al abandono por parte de Argentina de su reclamación de soberanía. En cambio, los proyectos de orden humanitario (visita de familiares al cementerio de Darwin y propuesta argentina de contribuir al desminado de las islas Malvinas) y el desarrollo de medidas tendentes a restablecer la confianza en el ámbito militar tuvieron, aunque en grado dispar, un desarrollo positivo.

La primera visita de familiares de ex combatientes al cementerio de Darwin tuvo lugar en marzo de 1991, después de trabajosas reuniones de coordinación entre los Gobiernos de Argentina, el Reino Unido y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Poco a poco, estas visitas

se fueron desarrollando en forma más frecuente, siempre a través de canales diplomáticos debido a la falta de comunicaciones regulares entre el territorio continental argentino y las islas. La propuesta de desminado produjo hasta el momento tan sólo una reacción positiva por parte del Reino Unido. El siguiente paso, aún en consideración, es la elaboración de un estudio de factibilidad que debe considerar tanto aspectos económicos como jurídicos. Se espera llegar a la pronta conclusión de un Memorándum de Entendimiento que describa cómo se llevará a cabo ese estudio. Por último, la serie de dificultades que signa la relación argentino-británica en la cuestión Malvinas no ha impedido el desarrollo de contactos militares entre ambos países y de medidas de fomento de la confianza.

Es preciso recordar que la Declaración Conjunta de Madrid de febrero de 1990 incluyó en sus anexos la creación de un Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas para incrementar la confianza mutua y evitar incidentes en la esfera militar. A lo largo de los noventa, el sistema ha funcionado de manera exitosa en un clima caracterizado por el aumento de la confianza y la ausencia de incidentes. Este nuevo ambiente ha posibilitado la revisión progresiva de las medidas y restricciones originales para hacerlas cada vez menos exigentes y estrictas. Sin embargo, el mantenimiento de la importante base militar británica en Monte Agradable y de ciertas restricciones menores para acceder a las costas indican que ambos países están aún muy lejos de alcanzar una situación de “normalización total”, como se la suele denominar del lado argentino<sup>66</sup>.

En este marco, la política argentina se orienta hacia el logro de dos objetivos complementarios: reducir las medidas restrictivas que todavía existen hasta alcanzar su eliminación; y profundizar el acercamiento militar entre ambos países. En este último aspecto, se han hecho avances notables. Argentina y el Reino Unido realizan consultas políticas anuales sobre temas militares, las Fuerzas Armadas de los dos países participan codo a codo en operaciones de paz de las Naciones Unidas, e intercambian, en forma frecuente, experiencias sobre la organización y operación de sus sistemas de defensa.

Esta situación, unida a los avances producidos en los temas no controvertidos de la relación argentino-británica (relaciones comerciales, financieras, culturales, científicas y deportivas), llevó al Gobierno británico a acceder a un reiterado anhelo argentino: el levantamiento del embargo de armas establecido el 3 de abril de 1982 tras la ocupación militar de las islas. En diciembre de 1998, Londres autorizó la exportación de armamentos a Argentina a partir de un criterio *caso por caso*. El propio *Foreign Office* definió esta medida como una “modernización lógica” de la política anterior que responde “al cambio de circunstancias desde que el embargo fue establecido”<sup>67</sup>.

## V. CONCLUSIONES

Hasta aquí, se ha tratado de aportar evidencia empírica para mostrar la evolución de la relación argentino-europea en los años noventa. Se ha puesto el acento en lo descriptivo y señalado brevemente tanto progresos como dificultades. En este capítulo, se analizan sus perspectivas de manera esquemática con el propósito de exponer de forma simple y ordenada sus rasgos más probables y los principales factores que influirán en su curso próximo. Mucho de lo que aquí se dice vale para la totalidad de las relaciones birregionales, aunque hay aspectos propios del Cono Sur y, específicamente, de Argentina.

Primero, la experiencia de los años ochenta y noventa muestra que la relación depende, del lado argentino, de la vigencia de la democracia y de la estabilidad macroeconómica. Ambas constituyen la base de la continuidad y extensión de un vínculo firme a medio y largo plazo<sup>68</sup>. Un tercer factor, la profundización del MERCOSUR, es un requisito adicional de enorme importancia para subir nuevos peldaños en las relaciones argentino-europeas. Inversamente, el proceso tendría un trazo opuesto si el MERCOSUR se estancara, declinara o fracasara.

Segundo, Europa ocupa y seguirá ocupando un lugar de gran importancia en las relaciones exteriores de Argentina comparable al que tiene EE UU y sólo superado por los países del Cono Sur<sup>69</sup>. Es un socio importante en materia política y es fundamental como mercado y como fuente de inversiones directas, de abastecimiento —en particular de bienes de capital— y de cooperación. En este aspecto, se mantiene una fuerte asimetría de intereses que, del lado europeo, se explica por el poder relativo de Argentina, su ubicación geográfica y su situación relativa respecto de otros países en términos de mercado e inversiones. Sin embargo, y como parte integrante del MERCOSUR, Argentina ocupa el primer lugar en la escala de prioridades europeas en América Latina. Esta posición se mantendrá en los próximos años y es muy probable que se incremente.

Tercero, y desde el punto de vista de las orientaciones básicas de la política exterior argentina, la importancia de la relación con Europa tiene una dimensión de política de Estado. El debate político interno sobre este tema muestra que la oposición al Gobierno de Menem pone el acento en la necesidad de jerarquizar aún más estas relaciones para equilibrar lo que percibe como una política de alineamiento excesivo con EE UU.

Así, las diferencias observables en la política exterior argentina hacia Europa a partir del inicio del proceso de democratización están más ligadas a factores contextuales internos y externos que a diferencias de opinión sobre la posición de la UE en la escala de prioridades externas argentinas. Los principales intereses de Argentina en Europa son claros y se mantendrán sin cambios en el futuro, dado que responden a consideraciones pragmáticas. Estos intereses pueden resumirse del siguiente modo: fomentar el comercio, revertir el déficit comercial, modificar las políticas proteccionistas europeas que afectan el ingreso de los productos argentinos al mercado comunitario, atraer inversiones productivas, mantener y ampliar la cooperación económica, empresarial, industrial y científico-tecnológica y, finalmente, extender la institucionalización de la relación bilateral mediante el logro de acuerdos en una amplia gama de temas, que van desde la reforma de la ONU hasta la lucha contra el crimen organizado.

Cuarto, Argentina no sólo sostendrá sino que seguirá procurando la diversificación de sus relaciones exteriores por motivos políticos, estratégicos y económicos. Este esquema de inserción y objetivo a la vez no se modificará en la próxima década, aunque puede haber cambios en las posiciones relativas de los principales socios externos, tanto entre sí como *vis à vis* nuevos socios, como puede ser el caso de los países asiáticos, particularmente de China. Por consiguiente, una política de equilibrio entre EE UU y la UE es la que más se ajusta a los intereses argentinos. Cualquier discriminación en uno u otro sentido resulta inconveniente, dada la importancia de ambos actores en los planos político, del comercio y las inversiones<sup>70</sup>.

Quinto, la relación Argentina-Europa está fuertemente influida por otras tres relaciones: EE UU-UE, EE UU-América Latina, y Argentina-Brasil en el contexto cooperativo del MERCOSUR, las que, a su vez, se influyen recíprocamente. De este modo, el análisis de la relación entre Argentina y Europa debe considerar no sólo el clásico esquema triangular (Argentina-EE UU-Europa) sino el nuevo cuadrilátero que se forma al agregarse Brasil y que, progresivamente, afecta a casi todos los temas de la agenda bilateral. La evidencia empírica de los noventa es muy ilustrativa al respecto. Ni el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ni el Acuerdo Marco MERCOSUR-UE, por ejemplo, pueden entenderse apropiadamente si no se parte de la competencia de EE UU y Europa por el mercado latinoamericano. No caben dudas de que la firma del AMIC en 1995 fue en mucho una respuesta de Bruselas al compromiso de Miami de 1994 de establecer una zona de libre comercio en las Américas para el 2005. La política europea reunió un componente ofensivo —participar en un mercado subregional con grandes perspectivas de crecimiento— con otro de carácter defensivo —evitar la exclusión de la UE de ese mercado por la creación del ALCA. Al mismo tiempo, la evolución de la agenda intrarregional MERCOSUR ha dependido en buena medida del nivel de presión externa de terceras partes, particularmente de EE UU y en menor medida de la UE, para involucrar a los países miembros en acuerdos preferenciales de comercio. El aumento de la presión produjo avances en una clave defensiva mientras que su disminución provocó retrocesos o, al menos, una situación de estancamiento. Por su parte, altas autoridades europeas han manifestado en numerosas oportunidades a lo largo de la segunda mitad de los noventa su interés en afianzar el vínculo entre Argentina y sus respectivos países desde una perspectiva más amplia, que incluye las relaciones UE-MERCOSUR. En un mismo sentido, las decisiones económicas de las empresas europeas han estado estrechamente ligadas a la suerte del MERCOSUR<sup>71</sup>.

Sexto, las relaciones de seguridad entre Argentina y la UE tienen grandes posibilidades de desarrollo que se asientan en:

- la democratización de Argentina;
- el control civil de las Fuerzas Armadas;
- la mayor cercanía de las posiciones de seguridad de Argentina a las de la UE en comparación con las sustentadas por otros países de América Latina;
- la terminación de todos los conflictos fronterizos entre los Estados del Cono Sur;
- la expansión de los intereses de seguridad europeos en América Latina como consecuencia directa de la ampliación y profundización de sus intereses económicos;
- el interés en alcanzar dos objetivos políticos compartidos: la consolidación de la estabilidad política en clave democrática y la promoción de la integración política y



económica subregional. Ambas metas se perciben como condiciones necesarias del incremento de la seguridad y la prevención de los conflictos en el área.

Por cierto, el campo de la seguridad está fuertemente influido por la naturaleza y curso de la relación bilateral EE UU-UE y, a partir de ella, por la dinámica de la relación triangular Argentina-EE UU-UE.

Es bien sabido que el fin de la Guerra Fría ha abierto un extenso debate sobre el futuro de las relaciones cooperativas entre los países occidentales desarrollados. Los escenarios trazados satisfacen todos los gustos, dado que van desde la fractura progresiva hasta el afianzamiento y la profundización de esas relaciones y de las instituciones creadas durante cuatro décadas de rivalidad Este-Oeste, en particular la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>72</sup>. Por ahora, la evidencia empírica parece volcarse a favor de quienes apuestan por el mantenimiento y extensión de los lazos y regímenes establecidos durante el orden de la Guerra Fría que se basan en un esquema de seguridad co-vinculante<sup>73</sup>.

Así, es muy probable que este paraguas cooperativo -desde luego no exento de problemas- cubra las relaciones de seguridad triangulares América Latina-EE UU-UE durante la próxima década, posibilitando el desarrollo de medidas también cooperativas en temas tales como tráfico de drogas, lavado de dinero, relaciones cívico-militares, fomento de la confianza interestatal, control de armamentos y no proliferación de armas nucleares y de otros medios de destrucción masiva.

En todo caso, el debate europeo-norteamericano e intraeuropeo sobre políticas de defensa y seguridad —que está muy lejos de mostrar posiciones de consenso— no incluye ni afecta de manera significativa a las relaciones de EE UU y la UE con América Latina en general y los países del Cono Sur en particular. Estos últimos integran un espacio no conflictivo en el que resulta bastante sencillo (a diferencia de lo que sucede en Medio Oriente, en el Norte de África y en la propia Europa Oriental) poner en práctica una política de seguridad asentada en un fuerte consenso comunitario<sup>74</sup>. Nuevamente estas políticas deben contemplar en forma pragmática los intereses y perspectivas de seguridad de EE UU que no siempre coinciden con las prioridades europeas.

Dentro de este esquema triangular, y bajo el paraguas cooperativo EE UU-UE, Europa puede desarrollar hacia Argentina (y el MERCOSUR en su conjunto) políticas de cooperación concretas, de bajo coste y fuerte efecto en las siguientes áreas: medidas de construcción de confianza, control de armamentos, capacitación y formación de expertos civiles en cuestiones de seguridad militar y formación de grupos especiales para discutir temas referidos a las nuevas amenazas a la seguridad<sup>75</sup>. Estas medidas pueden llevarse a cabo con o independientemente de EE UU.

En la puesta en práctica de estas políticas también debe contemplarse que dentro del propio MERCOSUR existen diferencias importantes en materia de política exterior y de seguridad que han sido veladas a los ambientes públicos en los noventa en tanto la interdependencia económica se profundizaba y crecía el interés de Argentina y Brasil por la integración en la economía mundial y el espacio subregional<sup>76</sup>. Estas diferencias entre Argentina y Brasil se mantendrán en los próximos años puesto que obedecen, no sólo a factores ideológicos o políticos coyunturales, sino

también a las distintas posiciones relativas de cada país en el sistema internacional y en América Latina.

Séptimo, la UE debe seguir desempeñando un papel importante en la consolidación democrática del Cono Sur y en la vigencia de los derechos humanos, tanto por razones morales como de conveniencia, debido a que la democracia es un elemento constitutivo de la relación bilateral a la vez que un requisito de la estabilidad regional. La importancia de la cláusula democrática del Acuerdo Marco Interregional quedó de manifiesto durante la crisis institucional paraguaya de abril de 1996. Aunque ella no fue un elemento determinante, sin duda pesó en el curso de acción que adoptaron los demás países del MERCOSUR y, ciertamente, en la deserción de las fuerzas golpistas. La crisis no fue percibida como un problema meramente interno de Paraguay dado que afectaba la credibilidad del MERCOSUR y, por ello, las relaciones externas de sus países miembros al poner en peligro los acuerdos alcanzados con otros bloques o países, tal el caso del AMIC.

Octavo, la relación argentino-europea tendrá un carácter cada vez más institucional que abarcará todas las áreas temáticas de la agenda bilateral. En los años noventa, los acuerdos aumentaron exponencialmente, ganaron en variedad y comprendieron los niveles supranacional, nacional y subnacional, dando lugar a la conformación de una vasta red que entrelaza actores tanto del sector público como del privado. La puesta en práctica de estos acuerdos retroalimentará la complejidad y densidad de la relación bilateral.

Noveno, los principales intereses de ambas partes se definirán en términos económicos. Al igual que en los noventa, los temas centrales serán el comercio (que reúne aspectos de agenda positiva y negativa), las inversiones y la cooperación económica (ambas inscritas en una agenda básicamente positiva).

En este escenario, no se debe sobrestimar el peso de las “afinidades culturales”. En ocasiones, ellas pueden facilitar los vínculos económicos o algunas decisiones de inversión, como ha sido el caso de ciertas inversiones españolas en Argentina. Sin embargo, no son un factor determinante. Inversamente, los factores políticos de naturaleza positiva (vbgr. democracia, derechos humanos) se han convertido, a diferencia de lo ocurrido en otras décadas, en elementos constitutivos de las relaciones económicas y de su acrecentamiento<sup>77</sup>.

Décimo, el plano comercial es el que ofrece mayores obstáculos y oportunidades dado que lo que estará en juego durante la próxima década es la conformación de una asociación inter-regional UE-MERCOSUR.

Desde el punto de vista bilateral (Argentina-UE), es muy probable que el caudal de importaciones desde la Unión se mantenga y, más aún, se incremente. Esta tendencia, sin embargo, sólo podrá sostenerse en los años venideros si Argentina logra expandir en forma importante sus exportaciones a la Unión y a otros mercados para financiar su cuenta de importaciones. Para ello, entre otros factores, es preciso que los bienes manufacturados aumenten su participación porcentual en las exportaciones argentinas y que la UE, por su parte, posibilite un mayor acceso a su mercado de productos competitivos argentinos. Ambos aspectos, de naturaleza contingente, integran el núcleo de la agenda de negociaciones UE-MERCOSUR, en razón

de que el resto de los países miembros de este último bloque enfrenta problemas similares a Argentina.

Naturalmente, la formación de una asociación interregional no es una tarea sencilla. La literatura especializada ha señalado con precisión tanto las dificultades como las oportunidades que ella ofrece<sup>78</sup>. Incluso, en los dos lados del Atlántico, se han levantado muchas voces que cuestionan su conveniencia. En Argentina, por ejemplo, se ha sostenido que el país, por su condición de *global trader*, no debería involucrarse en acuerdos de libre comercio con las dos regiones más avanzadas del mundo<sup>79</sup>. En Europa, a su vez, el debate en curso sobre el establecimiento de zonas de libre comercio indica que la UE no tiene una política definida. Reservas manifiestas a las políticas de liberalización conviven con planteamientos a favor de las vías multilaterales (nueva ronda de negociaciones en la OMC) en lugar de las opciones bilaterales o regionales<sup>80</sup>.

Este debate en las dos regiones es parte de una polémica de mayor alcance sobre el futuro de las relaciones económicas internacionales y, más específicamente, sobre la ontología e implicaciones de los acuerdos preferenciales de comercio. En síntesis, el punto en discusión es si estos acuerdos ayudan a construir un sistema multilateral de comercio más libre o, por el contrario, favorecen la fragmentación de ese sistema entre países y bloques rivales.

Con independencia de la posición que se adopte frente a estos temas, lo concreto es que los países del MERCOSUR son en este juego seguidores y no demandantes y, por tanto, tienen poco que hacer en la determinación de su resultado en tanto les resulta muy difícil quedar afuera del mismo. Además, y en el caso del AMIC, su intervención en la partida se debió fundamentalmente a la reacción defensiva europea frente al ALCA.

No obstante ello, y a pesar de ser el flanco más débil del triángulo, los países del MERCOSUR han logrado definir con claridad sus intereses y estrategias comerciales *vis à vis* la UE. Ellos se resumen en dos puntos básicos: que la liberalización sea compatible con la OMC y que las negociaciones sean comprensivas e incluyan todos los sectores de interés esencial para las economías de los Estados Partes. Esta posición, aunada a las prioridades de política comercial europea, permite predecir que la formación de un área preferencial de comercio encontrará muchas piedras en el camino y que, en el mejor de los casos, el horizonte podría empezar a despejarse en la segunda mitad de la próxima década.

Dos aspectos favorables deben considerarse cuando se examina este tema. Primero, que el interés de los países del MERCOSUR en establecer una asociación interregional no se limita a razones estrictamente comerciales. Como señala Roberto Bouzas en un reciente trabajo, también pesan en estos procesos otros motivos económicos, por ejemplo, el fortalecimiento a un tiempo de la credibilidad de la política económica y de la capacidad de negociación del país<sup>81</sup>. Y segundo, que la creciente integración de intereses económicos entre los países del MERCOSUR y la UE contribuye a acrecentar las fracturas del frente interno comunitario. En efecto, la dinámica del proceso de vinculación entre las dos regiones lleva a la aparición o fortalecimiento de distintos actores sociales que se benefician de una mayor liberalización comercial y que, por consiguiente, se “politizan” positivamente, actuando como “fuerzas compensadoras” frente a los intereses proteccionistas de distinto tipo. Es difícil anticipar cuánta influencia habrán de ejercer

estas fuerzas sociales en el proceso europeo de toma de decisiones. Sin embargo, es claro que su existencia hace al juego más complejo que en el pasado y, por tanto, toda especulación sobre el futuro de la relación comercial entre las dos partes debe tener en cuenta el poder relativo actual y potencial de estos actores en la política europea. Ellos actuarán, fundamentalmente, como aliados objetivos de los países del MERCOSUR, cuyos principales intereses siguen siendo consistentes con la continuidad de la liberalización comercial.

Undécimo, es probable que las inversiones europeas directas superen en la próxima década los niveles alcanzados en los noventa. Todas las estimaciones serias realizadas tanto en ámbitos oficiales como privados concluyen que no habrá una fase recesiva en las entradas de las IED. También infieren que cualquier interrupción o disminución de los flujos de capital estará, en caso de que se produzca, más ligada a factores propios de la coyuntura internacional que a otros de naturaleza económica interna. La tendencia señalada obedece a varios factores: el crecimiento de la dimensión del mercado argentino y, especialmente, del MERCOSUR; los nuevos flujos derivados de inversiones realizadas en los noventa; la continuidad en Argentina de un marco regulatorio favorable a la IED; y la existencia de nuevas posibilidades de inversión.

Estas últimas se encuentran principalmente en el sector industrial, en el marco provisto por su necesaria diversificación, en la expansión de los servicios, en la explotación de los recursos naturales y la energía, y en los grandes proyectos para mejorar la integración física de los países del Cono Sur. Entre otros, destacan la hidrovía Paraná-Paraguay, el puente Buenos Aires-Colonia, la autopista Buenos Aires-San Pablo vía Montevideo y sur de Brasil, y varios gasoductos desde Argentina a Brasil, Chile y Uruguay.

Es también probable que una parte importante de la IED se oriente a las pequeñas y medianas empresas (PyMES), un sector que ocupó un lugar secundario en los noventa debido a que los flujos más importantes y dinámicos tuvieron origen en las grandes empresas. Con su larga experiencia, y mediante la transferencia de tecnología, el aporte de capital y la capacitación del personal, los países de la UE pueden desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de las PyMES en Argentina y, entre otros beneficios, ayudarían a diversificar la producción del país y la estructura de su oferta exportable de bienes con un alto valor agregado<sup>82</sup>.

Decimosegundo, la cooperación europea seguirá ocupando un lugar importante en la relación bilateral. En la segunda mitad de los ochenta, ella estuvo estrechamente ligada al entonces incipiente proceso de democratización, se llevó a cabo sin que hubiera un Acuerdo Marco que la encuadrara y tuvo un fuerte componente asistencialista. En cambio, la cooperación europea en los noventa se realizó en forma institucionalizada, tras la firma del Acuerdo Marco de 1990, y perdió progresivamente su carácter asistencialista para orientarse al desarrollo económico y social, al mejoramiento institucional y al incremento de la competitividad, del nivel de la educación y del conocimiento científico-tecnológico.

Esta nueva orientación, que procura alcanzar una mayor simetría en los beneficios para ambas partes, signará la cooperación Argentina-UE en la próxima década. No obstante, Argentina procurará mantener un espacio de “cooperación social”, probablemente con algún éxito, para responder a demandas de provincias pobres y de ONG. El argumento utilizado para defender esta

posición se funda en que el mantenimiento de un fragmento de ayuda concesional contribuye a que la UE gane prestigio y presencia en áreas del país con grandes problemas sociales.

Del lado europeo, cabe esperar que el monto de la cooperación se reduzca en comparación con los flujos provistos en los noventa; que la política de cooperación dé prioridad a los grandes proyectos<sup>83</sup>; y que se enfaticen los programas de cooperación dirigidos a consolidar la democracia y a mejorar la eficiencia de las instituciones y la competitividad económica. En función de estas prioridades europeas y de las propias, Argentina ha presentado a la Comisión una propuesta para la elaboración y puesta en marcha de dos programas “macro” de cooperación destinados al mejoramiento del Estado y de la competitividad<sup>84</sup>.

Por su parte, la cooperación UE-MERCOSUR mantendrá el énfasis en los proyectos ligados al fortalecimiento de la integración subregional, un objetivo compartido por ambas partes. Más aún, las directrices de cooperación definidas en la Comunicación de la Comisión Europea “Una nueva asociación UE-América Latina al inicio del siglo XXI (2000-2006)” consolida la estrategia en curso correspondiente al período 1996-2000. El apoyo a la integración regional y la cooperación económica con los países más avanzados de la región figura como uno de los cinco temas en los que se concentrará la cooperación futura, junto a la promoción de los derechos humanos y la consolidación democrática, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la educación, formación y transferencia de tecnología, y la cooperación descentralizada, mediante nuevas iniciativas en el ámbito cultural, el patrimonio artístico y el fomento de los valores comunes<sup>85</sup>.

En cuanto a la cooperación en materia pesquera, dos factores importantes estuvieron en contra de la continuidad del Acuerdo entre la Argentina y la CEE sobre relaciones en materia de Pesca Marítima, que fue denunciado por el gobierno argentino el 19 de noviembre de 1998<sup>86</sup>. Primero, las ventajas arancelarias ofrecidas por la CEE a la Argentina se desdibujaron debido a las reducciones generales que concedió en materia de acceso a su mercado en el marco de las negociaciones sobre recursos pesqueros realizadas en el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles Aduaneros (*General Agreement on Trade and Tariffs*, GATT) y la OMC. Segundo, la devastación progresiva del caladero de merluza *hubbsi* llevó al Gobierno argentino adoptar medidas conservacionistas más estrictas, que de manera general se expresan en la nueva Ley de Pesca N°24.922, sancionada el 9 de diciembre de 1997. Esta ley estableció como criterio básico la asignación de cuotas individuales de captura a cada permiso de pesca en reemplazo de los cupos anuales, tanto a los permisos preexistentes como a los que se otorguen en el futuro.

A partir del 24 de mayo de 1999, fecha en que el Acuerdo perdió vigencia, las empresas pesqueras europeas están sometidas a las “generales de la ley”, aunque existe una firme voluntad por parte de las autoridades argentinas de alcanzar nuevas modalidades de cooperación más acordes con la situación del caladero y sobre la base de lo dispuesto por la Ley 24.922<sup>87</sup>.

Finalmente, la cooperación en materia nuclear ofrece perspectivas interesantes. En los próximos años, la cooperación bilateral se inscribirá en el esquema provisto por el V Programa Marco de la EURATOM (1998-2002) que se caracteriza por un cambio de criterio ordenador; se pasa de un enfoque meramente tecnológico destinado a transferir conocimientos a otro “de solución de problemas”. Inscripta en este nuevo esquema, la cooperación seguirá tres líneas prioritarias para Europa: la preservación del medio ambiente, la competitividad y la seguridad

a largo plazo. Así, la puesta en práctica del Acuerdo firmado entre Argentina y la EURATOM en 1996 dependerá de dos factores: las orientaciones y prioridades del V Programa Marco y, los recursos propios que el sector nuclear argentino disponga para cooperar con la EURATOM. Las áreas de interés común que se han identificado recientemente para el desarrollo de la cooperación bilateral son: desechos radioactivos, seguridad de las instalaciones nucleares, nuevas aplicaciones de la energía nuclear (ciencias radiológicas); y protección radiológica (como parte del ciclo de combustible nuclear)<sup>88</sup>.

Decimotercero, y teniendo en cuenta la escala de prioridades temáticas de la relación, el sector privado se convertirá en una de sus principales “fuerzas impulsoras” y, a más largo plazo, del proceso de asociación interregional<sup>89</sup>. La liberalización del comercio es de gran importancia tanto para consolidar la posición empresaria en la subregión como para disponer de una llave de acceso económico al resto del subcontinente. Por su parte, y al igual que en el caso de la experiencia europea, el sector privado argentino desempeñó en los noventa un papel central en el proceso de integración subregional, adaptándose a la nueva escala de comercio y producción impuesta por el MERCOSUR. En este contexto, los empresarios argentinos seguirán desarrollando alianzas estratégicas con socios de los países del MERCOSUR, particularmente en Brasil, y con socios europeos y norteamericanos con el objeto de aumentar la competitividad y conquistar nuevos mercados.

Decimocuarto, la disputa de soberanía entre Argentina y el Reino Unido por la cuestión Malvinas no tuvo avances. Sin embargo, la relación bilateral muestra tres aspectos positivos. Primero, la reconciliación entre los dos países que se inició con el restablecimiento de relaciones diplomáticas y consulares en febrero de 1990 y culminó con la visita oficial del Presidente Menem a Londres en octubre de 1998. Segundo, la restauración y estrechamiento de los lazos políticos, económicos, culturales y científico-técnicos. Finalmente, una estrecha colaboración de los dos países en el seno de la ONU y otros organismos y foros internacionales que se ha traducido por ejemplo, en votaciones de Argentina y el Reino Unido altamente coincidentes y en acciones conjuntas de las Fuerzas Armadas de los dos países en distintos escenarios regionales.

Esta conjunción de factores da oxígeno a quienes postulan que el eje articulador de la política hacia Malvinas debería ser la ampliación y profundización de las relaciones políticas y económicas con el Reino Unido acompañadas por el restablecimiento de comunicaciones con los isleños para crear, gradualmente, una situación de interdependencia, no sólo con Argentina sino también con América del Sur, en un contexto de incierta viabilidad económica para las islas. Así, se supone que el estrechamiento de los vínculos con el Reino Unido reduciría la gravitación del *lobby* de los habitantes de las islas en Londres, quienes tienen un peso claramente desproporcionado, tal como lo han comenzado a admitir empresarios, inversores y medios de prensa británicos<sup>90</sup>. En tanto, el contacto con los isleños debería producir un mayor entendimiento lo que a su vez llevaría a la flexibilización de sus posiciones y, por consiguiente, a la creación de mejores condiciones para negociar.

Esta posición, que podría considerarse la más blanda, es la que en líneas generales ha defendido el Gobierno de Menem. Desde luego, hay posturas menos conciliatorias que proponen, siempre dentro de un marco diplomático y pacífico, medidas tales como elevar el nivel de presión a los británicos en aspectos vinculados con la pesca y la exploración y explotación de

hidrocarburos, aumentar el aislamiento de los isleños, y retomar las vías de negociaciones multilaterales.

Desde 1998, el Gobierno de Menem ha intentado que las fuerzas de oposición apoyen una propuesta de negociación que despierta algunas prevenciones internas: el congelamiento de la reclamación de soberanía argentina por un plazo largo a cambio de la reanudación de las comunicaciones con el territorio continental argentino y el libre tránsito de personas con las islas. En un primer gesto conciliatorio, diputados de la oposición ligados a cuestiones de política exterior acompañaron en enero de 1999 al Canciller Di Tella a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York donde, con una sola voz, solicitaron al Secretario General, Kofi Annan, que interceda en la disputa con el Reino Unido. Además, se han llevado a cabo varias reuniones entre miembros del gobierno y de la oposición para intercambiar ideas sobre nuevos cursos de acción en el tema Malvinas.

Con independencia de las importantes diferencias que aún existen al respecto, es claro que Argentina mantendrá sus reclamaciones de soberanía sobre las islas Malvinas, Sandwich y Georgias del Sur y su disposición a negociar según los términos de la Resolución 2065 de las Naciones Unidas (que reconoce que hay una disputa de soberanía), sin precondiciones y sobre todos los temas.

A partir de estos parámetros, es muy probable que Argentina logre construir en la próxima década una política de Estado en la cuestión Malvinas. Las principales fuerzas políticas del país coinciden en la necesidad de contar con esa política, aunque, seguramente, establecer su contenido llevará varios años<sup>91</sup>. También se coincide en que la solución de la controversia de soberanía requerirá un período largo. La experiencia recogida en los noventa muestra, finalmente, que el contenido y desarrollo de la política argentina hacia Malvinas dependerá en gran medida de las posiciones que asuma el Reino Unido; una actitud recalcitrante alentará una mayor dureza del lado argentino.

Decimoquinto, la evidencia empírica reunida en este trabajo prueba que la relación argentino-europea se ha hecho más compleja, densa e institucionalizada y que ella tiene rasgos comunes al resto de la región y otros característicos, cada vez menos propios y más del conjunto del MERCOSUR. Por ejemplo, el grado de prioridad relativa de Argentina para la UE. Igualmente, indica que el porvenir de esta relación, en la que seguirán gravitando fuertemente las asimetrías de poder e intereses, depende de factores específicos de cada parte (democracia y estabilidad macroeconómica en Argentina, los desafíos impuestos por la ampliación y profundización de los respectivos procesos de integración, etc.) y de otras variables externas a la relación, en especial las modalidades que manifiesten las relaciones de EE UU con la UE, tanto entre sí como con América Latina. Entre los específicos, cabe señalar tres factores importantes para la relación que han sido poco examinados por la literatura referida al tema: el impacto creciente de las variables domésticas en el proceso europeo de toma de decisiones que restringe el espacio de acción en materia de política exterior (un fenómeno similar al de EE UU, aunque menos estudiado); en el mismo sentido, las dificultades burocráticas para adoptar decisiones en un contexto en el que tienden a crecer las dinámicas ínter y transgubernamentales, tanto en Europa como en el MERCOSUR; y la escasez de recursos burocráticos y técnicos en Argentina (y el MERCOSUR) para hacer frente a los requerimientos de una agenda cada vez más compleja.

En breve, la relación argentino-europea tiene por delante problemas no menores y varios condicionamientos. Entre otras cosas apreciables, ellos muestran que es impropio suponer que las relaciones bilaterales responden a un gran diseño estratégico de cada parte, sobre todo de la más fuerte. Esto no implica desconocer, tal como se procura demostrar en el trabajo, la existencia de patrones e intereses identificables como así también de posibilidades ciertas para seguir desarrollando una relación positiva. Las mejoras producidas en los noventa, visiblemente alentadoras, enseñan que el vínculo se construye a través de avances graduales y sucesivos en todas las áreas que lo constituyen. En la próxima década, si bien desde una base mucho más sólida que a fines de los ochenta, la relación argentino-europea tendrá ese mismo andar.



