



# Estudios

## Argentina y su participación en los procesos de integración regional

*Por Laura Bogado Bordazar & Laura Maira Bono*

### Introducción

En el presente artículo se efectuará un análisis de la política exterior argentina en referencia a los procesos de integración regional, desde la recuperación democrática en 1983 hasta nuestros días con especial énfasis a la última década del presente siglo.

A tal efecto corresponde poner de manifiesto que la política exterior de Argentina con referencia a la integración regional, ha sido junto con el reclamo persistente de la recuperación de la soberanía sobre las Islas Malvinas una de las pocas políticas de Estado que se han mantenido desde 1983 a la fecha, aunque con matices en la implementación de la misma.

Así, en el período de la recuperación democrática durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, la integración principalmente con Brasil, respondía a la idea de descomprimir las tensiones existentes entre los dos países vecinos y hacer frente en forma conjunta a los problemas de la deuda externa a través de –entre otros proyectos- la implementación de acuerdos comerciales y empresariales y de la reactivación de las relaciones comerciales bilaterales que estaban “frenadas” desde hacía algunas décadas. Esta situación era motivada principalmente por la construcción de visiones opuestas sobre la organización de la economía y la política y por la defensa de posiciones hegemónicas en la región. Asimismo, nos encontrábamos con dos países que habían elegido dos modelos diferentes de producción: Brasil con un modelo industrial en pleno desarrollo y Argentina con un modelo agro-exportador, con una falta importante de complementariedad productiva entre ambos.

Cabe destacar que hacia principios de la década del ochenta, el apoyo al proceso de integración bilateral con proyección multilateral nacía como idea en la región. De manera tal que en 1980 se firmó el Tratado de Montevideo, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que introdujo profundos cambios en la orientación del proceso de integración y en la concepción de su operación y que trató de superar los postulados establecidos en el proyecto anterior iniciado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

(ALALC, 1960), el cual estuvo plagado de “desencuentros” entre los Estados integrantes, provocando de esta manera el fracaso del proyecto desarrollista de la CEPAL.

La ALADI se presentó entonces como uno de los principales antecedentes de acercamiento entre los países de la región y Argentina adhirió a los tres pilares básicos del proceso: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de mercados.

En esta sintonía se sentaron las bases para propiciar una integración con Chile, país con el cual Argentina mantuvo una serie de diferendos fronterizos, que en 1978 casi derivan en un conflicto bélico entre las partes por el Canal de Beagle[1]. Las relaciones con Chile se profundizaron principalmente en la década de los noventa, ello motivado por la presencia de gobiernos democráticos en ambos países con Patricio Aylwin, en Chile y Carlos Menem, en Argentina.

Este escenario permitió la solución de todos los diferendos limítrofes base sobre la cual se proyectó el establecimiento de un plan de integración física, el aumento de las inversiones recíprocas, el desarrollo de medidas de confianza mutua como ejercicios militares y la participación binacional en operaciones de paz, para finalmente remarcar la ampliación del intercambio cultural y académico. Asimismo se crearon los Comités de Frontera, como los del Cristo Redentor, la Región Austral, los Comités NOA-Norte Grande y Región de los Lagos, en pos de profundizar la cooperación y la integración física entre los Estados, dando un salto cualitativo en la relación de ambos países[2].

Cabe destacar, que desde los inicios del siglo XX, Argentina, Brasil y Chile tuvieron rumbos diferentes. El mismo proceso de integración que se comenzó a gestar en la segunda mitad del siglo, fue logrando que los países del Cono Sur encontraran en esas diferencias una posibilidad de cambio. En general, las economías de la región han sufrido una arraigada dependencia de los vaivenes de la economía y la política mundial, manifestados por una larga historia de guerras y procesos comerciales caracterizados por la aparición de nuevos competidores o cambios en las barreras comerciales y demandas provenientes desde el exterior. Fue en torno a estas demandas internacionales, que las economías de los países sudamericanos tuvieron que ir adaptando sus procesos productivos a lo largo de la reciente historia.

En otro orden, la relación de Argentina con Uruguay tuvo características diferentes. Ambos países mantuvieron una vocación de cooperación que marcó todos los aspectos de la agenda bilateral desde los primeros años de la década del sesenta (y antes también). En una época más reciente los temas que se han puesto de manifiesto en la relación bilateral se han extendido desde: cuestiones vinculadas a la administración y aprovechamiento de los recursos compartidos (Río de la Plata y Río Uruguay)[3], la interconexión eléctrica, la extensión de gasoductos, proyectos de integración física (puentes binacionales) o la promoción y profundización de la integración en las zonas fronterizas del Río Uruguay (creando comisiones binacionales[4] que han trabajado en el desarrollo de estas áreas previo a la existencia del propio MERCOSUR), entre otros.

En su estrategia de relacionamiento externo durante la década de los años noventa, Argentina definió sus áreas de prioridad a partir de su ubicación geopolítica y de sus intereses políticos, económicos y de cooperación internacional, basada en la teoría del realismo periférico[5]. En ese sentido, el realismo ubica a la relación bilateral con los países vecinos dentro de los márgenes de mayor importancia para el país. Situación que se ha acentuando con la con-

formación del MERCOSUR y la confirmación del inicio de la diplomacia presidencial del nuevo proceso de integración.

Así a partir de 1991, con el Tratado de Asunción, se consolida la idea planteada por Brasil y Argentina en sus relaciones de integración bilateral, sin perjuicio de ello, era visible que el contexto internacional había cambiado, por ello se implementa una integración diferente a la que sus precursores había pensado. La concepción de una idea de integración meramente comercial entre los países, avanzó en el consenso de las naciones y a diferencia de la integración flexible y gradual y basada en la cooperación, el desarrollo con modernidad y la armonización de políticas, concebida por los gobiernos de Alfonsín y Sarney, se implementó una integración rápida que avanzaba hacia la constitución de una unión aduanera, direccionada por los mercados. Sin perjuicio de ello, la integración regional se mantuvo en la agenda como una política de estado.

No podemos desconocer que los primeros años de la integración (1991-1998) implicaron el desarrollo de un comercio dinámico entre los países integrantes, abarcando casi todo el universo comercial y complementario de las cuatro economías. En este sentido, Argentina se transforma en un socio comercial de relevancia fundamentalmente para Brasil y Uruguay[6]. La dependencia comercial[7] entre los países mencionados trajo como consecuencia un crecimiento del comercio regional, pero a la vez generaron profundas crisis motivadas por la debacle económica, social e institucional producida tanto en Brasil (1999), como en Argentina (2001). En esta época se puso de manifiesto la fragilidad del modelo comercial imperante y la falta de complementariedad de políticas macroeconómicas y sectoriales en el ámbito del MERCOSUR.

A pesar de esta situación, el sostenimiento de la agenda de integración, se ha visto reflejado también durante el breve período en el que gobernó la Alianza (1999-2001). Sin perjuicio de la grave crisis financiera – institucional que atravesaba el país, Argentina se opuso firmemente a la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y mantuvo su postura con referencia al ALCA, priorizando la integración regional, y consensuando con sus actores regionales, principalmente con Brasil, los lineamientos que debían manifestarse ante el posicionamiento norteamericano[8].

La época inmediata a la crisis argentina parecía marcar el fracaso del proceso de integración por sus efectos recesivos en torno al intercambio comercial de sus socios y además por la incapacidad de la propia estructura del bloque para prever mecanismos que minimizaran esos efectos y ayudaran a los Estados a afrontar las situaciones de crisis. Sin dudas que el MERCOSUR no lo había previsto.

Sin embargo, y con el foco nunca desviado de la integración, surge a partir de 2002 lo que se conoce como la etapa de "relanzamiento político y profundización del MERCOSUR", la cual tuvo a la Argentina como uno de sus impulsores. El presidente Eduardo Duhalde, conjuntamente con el presidente Lula Da Silva reafirmaron la prioridad del MERCOSUR, como un elemento importante de su política exterior. Se inicia de esta manera una nueva fase de relacionamiento bilateral, deteriorada desde la devaluación brasileña de 1999. Los reclamos a las trabas comerciales impuestas por ambos socios del bloque perduraron en todas las etapas del proceso de integración, lo cual puso de manifiesto la ausencia de un eficiente sistema de solución de controversias en el MERCOSUR (deficiencia que se mantiene hasta la actualidad a pesar de la existencia del Protocolo de Olivos) y el permanente recurso a la diplomacia presi-

dencial como mecanismo de acercamiento entre las partes para la solución de los problemas comerciales.

En el año 2003 con la asunción de Néstor Kirchner como presidente en Argentina, se ratifica la voluntad integracionista y como propuesta estratégica para recuperar el relacionamiento con la región, se produce una nueva aproximación con Brasil, dando lugar a la firma del "Consenso de Buenos Aires", un documento con una fuerte impronta política que denota convergencia entre ambos gobiernos. Los puntos mencionados en el acuerdo refieren a: políticas regionales e internacionales, derechos humanos, combate de la pobreza e impulso al desarrollo, infraestructura, circulación de personas y nueva apuesta al MERCOSUR, entre otros. Asimismo, se inaugura una etapa de interacción directa y permanente entre ambos Jefes de Estado[9]. En otro orden, Argentina y Brasil acuerdan negociaciones externas conjuntas en diferentes foros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

En la primera década del nuevo siglo, la idea de la integración se mantuvo incólume, sin perjuicio de que el contexto regional e internacional desde lo político y económico había variado. No solo se ve ampliada por el número de actores estatales que intervienen en los procesos de integración sino que se ve profundizada por las temáticas que la misma comienza a manejar en la agenda sudamericana de la integración.

Uno de los cambios significativos que se evidencian a partir del año 2000, es la visión de dos regiones diferenciadas en el continente americano. Antaño esta diferenciación se plasmaba en la existencia de una América del Norte y una región más basta como la región Latinoamericana. Esta visión o división cambia, porque han cambiado los actores que la conforman juntamente con los intereses que la promueven. Podemos hablar hoy de la existencia de una América del Norte y una América del Sur, donde México y el Caribe quedan bajo la influencia de la primera, especialmente bajo la influencia norteamericana, no solo desde el punto de vista económico y político sino también cultural, alejándose también de la retórica integracionista de América del Sur.

En este nuevo esquema se plantea entonces una integración diferente y no por ello menos ambiciosa, que podríamos agrupar en al menos tres ejes: uno geográfico, otro político y por último un eje económico.

Desde el punto de vista geográfico, la construcción de una región sudamericana, implica una visión geoestratégica diferente, incorporando en los procesos de integración como la UNASUR, a Estados que años atrás no eran considerados como partes de la política regional, tales como Guyana y Surinam. Se conforma una nueva base o plataforma geográfica sobre la cual se planificarán las ideas de la integración no solo regional, sino las referidas a la inserción de la región con el resto del mundo. Parte de este esquema se ve reflejado en el proyecto de la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA), impulsada en el año 2000 por el presidente Henrique Cardoso de Brasil y seguida por los demás países hasta quedar unida (como foro técnico) a la UNASUR, propuesta efectuada por Argentina en 2009.

Desde el punto de vista político, la integración deja de ser una planificación meramente económica-comercial, para ser una integración política-comercial y estratégica, no solo en lo regional sino también en su desarrollo internacional.

La inclusión de temas políticos y sociales, como ser la seguridad regional, la pobreza y la distribución de la riqueza, la integración física y su diagramación, la democracia, entre

otros, cambia el eje de acción de los procesos en si mismos. En este sentido, tanto en el ámbito del MERCOSUR como en la recientemente creada UNASUR, se vislumbra este nuevo matiz de la integración regional.

En la etapa actual de la política exterior de Argentina (2010 y 2011), se ha manteniendo el perfil integracionista que se sostuvo antaño, profundizándose la percepción que se ha tenido de la región sudamericana.

Algunas de las medidas que se han tomado pueden sintetizarse en diferentes ámbitos tales como: la postura que han tenido los Estados de la región para enfrentar la crisis financiera internacional (2008); la participación activa en situaciones que han puesto en riesgo los procesos democráticos (Ecuador 2010), o la integridad territorial y política (Bolivia 2009), las crisis humanitarias ante desastres naturales (Chile y Haití, 2011) y la participación ante los conflictos suscitados entre dos países vecinos (Colombia – Ecuador 2008) o la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela (2010). El apoyo a las acciones en el marco de la UNASUR ha colocado a la Argentina en un lugar de liderazgo en lo que refiere a su actuación como mediador en potenciales conflictos en los países de la región, reafirmando el fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional[10].

Asimismo, en el ámbito regional del MERCOSUR, Argentina ha apoyado iniciativas como la aprobación de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y la reformulación de su reglamento interno (2010), el cual no solo contribuye a reducir las grandes asimetrías existentes en el bloque, sino también a consolidar un mecanismo permanente de financiamiento necesario para el desarrollo sustentable de la región. Por otro lado, Argentina también ratificó –conjuntamente con otro grupo de Estados de la región- la creación del Banco del Sur, como herramienta financiera capaz de ser activado en situaciones de crisis económicas regionales.

En otro orden y de conformidad con el nuevo modelo integracionista social del MERCOSUR, Argentina impulsó la creación de las Cumbres Sociales (2006), el Instituto Social del MERCOSUR (2006), el PARLASUR (2007), Acuerdos de Residencia (2002)[11] y el Código Aduanero (2010), entre otros.

En un ámbito ampliado hacia Latinoamérica, Argentina ha apoyado recientemente la propuesta de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que impulsa la integración regional con el objetivo de fortalecer la presencia de la región en el escenario internacional, promover la implementación de mecanismos propios de solución pacífica de controversias, además de avanzar en el tema de la integración económica-comercial, cultural y política. Este proyecto prevé que exista cooperación e instancias de diálogo entre los mecanismos regionales y subregionales de integración a fin de lograr consensos y evitar duplicaciones de objetivos.

## Consideraciones Finales

Argentina ha manifestado un constante apoyo en su política exterior en referencia a los diferentes procesos de integración regional como el MERCOSUR y la UNASUR y ha demostrado su interés en la profundización de los mismos con su activa participación y sostenimiento, así como también en la propuesta de nuevos modelos que han dado cuenta de la construc-

ción de una integración orientada hacia la región sudamericana. Ha habido sin dudas una revalorización de la región y el reconocimiento de América del Sur como espacio natural de desarrollo, tomando como uno de sus ejes principales, la vinculación estrecha con Brasil.

Cabe resaltar que si bien la política exterior referida a la integración se mantuvo a lo largo del período democrático, también es cierto que la implementación o la profundización de la misma se reflejó con ciertos matices.

Sin perjuicio de ello, los procesos de integración existentes en el área sudamericana, permitieron no solo el acercamiento de Argentina con sus vecinos y la profundización de la agenda comercial; sino también propiciaron el armado de una agenda común a todos los Estados en temas tan vitales como: el sostenimiento de la democracia, el respecto al principio de solución pacífica de las controversias, la constitución y fortalecimiento de la región como zona de paz y el respecto irrestricto a los derechos humanos. Pilares fundamentales para la construcción de un futuro común, que traspasa a los gobiernos de turno y se asientan con peso en la agenda política de la integración de todos los Estados Sudamericanos.

## Bibliografía

BOGADO, Laura y BONO, Laura (coord.). Informe de Integración América Latina y el Caribe 2009, Departamento de América Latina y el Caribe, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Serie: Estudios e Investigación, No. 34 (ISSN 1853-4163), 2010.

COLACRAI Miryam, "La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90". Documento de Trabajo Nº 1 / Julio de 2004. Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG) y Universidad del CEMA.

GRATIUS, Susanne, MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos. Iberoamericana, España, 2008.

MIRANDA, Roberto (2007) "La participación Argentina en la Integración Sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político" en *Invenio*, junio vol 10, numero 018. Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, Rosario, Argentina. Pp 117-127.

RAPOPORT, Mario (2006) "El viraje del Siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América Latina y el mundo". Buenos Aires, Argentina. Editorial Norma.

SIMONOFF, Alejandro (2009). Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. *CONfines* 5/10 agosto-diciembre.

---

## Notas

1 - En el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, se estableció como uno de los objetivos prioritarios modificar la percepción que el mundo y la región tenían con referencia a Argentina motivado por los años de gobierno militar y signados por la desconfianza permanente hacia los Estados vecinos. Una de las cuestiones que se abordaron en ese marco fue el problema del Canal de Beagle, el cual se resolvió pacíficamente con la firma del Tratado de Paz y Amistad de 1984, con la intervención (buenos oficios) de Su Santidad Juan Pablo II. Ese tratado se constituyó como la plataforma sobre la cual se proyectaron los términos de una nueva relación bilateral basada en la cooperación.

2 - Cabe mencionar que Argentina y Chile comparten una frontera de 4500 kilómetros.

3 - El primer antecedente de gestiones de integración data del 13 de enero de 1938, con la firma de un Acta entre Argentina y Uruguay, en la que acuerdan promover la Creación de Una Comisión Técnica Mixta encargada de los estudios del aprovechamiento del Río Uruguay, decisión que finalizó con la firma del Estatuto del Río Uruguay en 1975.

4 - A modo de ejemplo citamos a la Comisión para el Desarrollo de Zonas de Frontera Argentino-Uruguaya (CODEFRO).

5 - La teoría del realismo periférico reconoce la existencia de un modelo de inserción en un orden mundial dominado por los países vencedores de la Guerra Fría y un proceso de globalización hegemónico por el neoliberalismo. (Rapoport: 384:2006).

6 - Según datos del Banco Central de la República Oriental del Uruguay, en el año 1998 se registró un aumento en las exportaciones a Argentina de un 44 % respecto del año anterior (1997).

7 - Argentina y Brasil constituyen el eje principal del MERCOSUR. A poco de su creación Brasil se convirtió en el principal mercado para las exportaciones argentinas y la Argentina en el segundo mercado en importancia para su vecino.

8 - Según Mario Rapoport (2006: 350) Para Argentina la integración con el ALCA le haría perder los últimos restos de política económica que aun mantenía al verse impedida de planificar su propio desarrollo económico.

9 - Cabe destacar, que el presidente Kirchner eligió a Brasil como primer destino para concretar su primera visita oficial una vez que asumió la presidencia y Lula viajó 19 veces a la Argentina durante sus dos mandatos (BRAVI, Barbara, "La diplomacia presidencial brasileña en la era Lula: una mirada en relación a Argentina", disponible en: Boletín electrónico de la Cátedra Brasil del CENSUD-IRI: [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/30/catedra\\_brasil/boletin\\_catedra\\_brasil.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/30/catedra_brasil/boletin_catedra_brasil.pdf))

10 - Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador, 2010.

11 - Los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR, firmados en el año 2002, han sido complementados con la firma de la nueva ley nacional de migraciones argentina, que reconoce el derecho de libre circulación de los ciudadanos del MERCOSUR en el territorio argentino y todos los derechos humanos de los migrantes y sus familiares (ley 25.481/2004).