



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

LA ARGENTINA EN EL MUNDO: DE LA DEPENDENCIA CONDICIONANTE A LA AUTONOMÍA IRRELEVANTE*

Andrés Malamud

Introducción

La Argentina conoció tres modelos de desarrollo, y cada uno estuvo asociado a una determinada estructura internacional. El modelo agroexportador, exitoso entre 1880 y 1930, se encuadró en un mundo en que Gran Bretaña era la potencia hegemónica y tenía una economía complementaria con la argentina. Eso habilitó altas tasas de crecimiento económico y demográfico – aunque no la diversificación de la estructura productiva. La crisis financiera internacional de 1930, respondida con la “preferencia imperial” mediante la cual Gran Bretaña priorizó como socios comerciales a los miembros del Commonwealth, marcó el fin de esta etapa.

El ascenso de los Estados Unidos significó que la potencia hegemónica ya no sería económicamente complementaria sino rival de la Argentina. Tras una tentativa frustrada de reconstruir el modelo anterior vía pacto Roca-Runciman, Argentina transitó con mayor o menor consciencia hacia un modelo basado en la industrialización substitutiva de importaciones. Este modelo, más autárquico que integrado al mundo, funcionó razonablemente bien hasta mediados de la década de 1970, cuando la crisis del petróleo producida por el boicot de la OPEP aumentó los costos de producción y lo tornó insustentable.

El tercer modelo... no, no hay tercer modelo. A partir de 1975, el país osciló entre intentos de apertura económica que favorecieron al capital financiero y políticas proteccionistas que privilegiaron industrias obsoletas. Esto es lo que Pablo Gerchunoff (2023) ha definido como volatilidad estructural. Desde el Rodrigazo, una combinación de devaluación con tarifazo implementada por el gobierno de Isabel Perón en aquel año, Argentina es una hoja al viento. Las subsiguientes crisis fiscales y de deuda consolidaron



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

una segunda inestabilidad, la financiera, que combinada con la anterior alimentaron el estancamiento, la pobreza y la inflación.

Digresión. Existen en el mundo tres tipos de países desarrollados: los pioneros, los herederos y los invitados. Los pioneros son los que innovaron tecnológicamente y generaron un excedente de capital que les permitió industrializarse: Inglaterra en primer lugar, los países de Europa occidental como reacción. Los herederos son los desprendimientos coloniales de aquellos pioneros: Estados Unidos en un lugar destacado, y luego Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Los invitados son aquellos que deben su desarrollo a una estrategia de los pioneros o los herederos para asegurarse aliados y mercados: Europa mediterránea y oriental mediante la OTAN y la Unión Europea (previa reconstrucción mediante el Plan Marshall), los tigres asiáticos merced al paraguas de seguridad y el acceso a los mercados provisto por las potencias occidentales. Japón es un caso mixto, ya que el inicio de su desarrollo fue por imitación más que invitación – pero luego de la segunda guerra mundial, fueron la protección y el financiamiento norteamericano los que permitieron la reconstrucción. La marginalidad geopolítica de América Latina determinó que los países desarrollados no vieran el beneficio de invertir para desarrollarla. La causa de que todos los países de Europa occidental sean desarrollados y ningún país latinoamericano lo sea no es geográfica, cultural ni institucional: México no está más lejos que Portugal, Argentina no es menos occidental que España y las instituciones uruguayas no son inferiores a las italianas. Que Argentina se considere desarrollada hasta 1930 se debe a que, hasta ese entonces, compartía las características de invitado con los países del Commonwealth. La crisis financiera mundial la convirtió en colada, y la transición hegemónica la echó de la fiesta.

El siglo XXI, sin embargo, alumbró una buena noticia. La emergencia de China en particular, y de las economías del Asia Pacífico en general, están reconstituyendo un mercado mundial en que la economía argentina es complementaria con la nueva potencia hegemónica. Hoy la apertura vuelve a ser negocio, como en el primer modelo de desarrollo, pero la estructura productiva que la aproveche ya no puede limitarse a los recursos naturales. Un siglo después de la crisis de 1930, el mundo nos brinda otra



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

oportunidad que solo la diversificación productiva evitará desperdiciar. Si nos organizamos crecemos todos. La cuestión que se plantea es si la dimensión nacional es suficiente o hace falta escalar regionalmente para reducir costos fijos y de transacción, estabilizar las políticas domésticas y acolchonar la volatilidad internacional.

La dimensión regional del desarrollo nacional

La integración regional es una estrategia de política exterior para capturar los beneficios de la escala. Se propone delegar o compartir competencias regulatorias a cambio del acceso y ampliación de mercados. Los países que adoptan esta estrategia pretenden, en primer lugar, aumentar los flujos que los unen, sea de productos o de factores de producción, y en segundo lugar, crear reglas para administrar esos flujos más eficientemente. Flujos y reglas son las dos patas de la integración.

En la Unión Europea, dos tercios del comercio exterior se realiza entre sus miembros. El principal socio comercial de un típico país europeo es otro país europeo. En el MERCOSUR, en cambio, la tasa de interdependencia comercial es inferior al 10%. Es decir, más del 90% de nuestro comercio tiene como destino al resto del mundo. El principal socio comercial de Brasil es China, el de Uruguay también y el de Argentina... también. Podría decirse, brutalmente, que el Mercosur está siete veces menos integrado que la Unión Europea. En los años 1950, la CEPAL desarrolló un programa que promovía la integración regional con dos objetivos: superar la pequeñez de los mercados nacionales y compensar la pérdida de los mercados europeos, a los que se vislumbraba encerrándose en una fortaleza proteccionista. Ni la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, ni su transformación en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, consiguieron los objetivos. Una de las razones fue la desconfianza existente entre las dos mayores potencias sudamericanas, Argentina y Brasil. La rivalidad comenzó a revertirse en 1979, mediante el acuerdo Corpus-Itaipú para la administración de los ríos comunes, y se consolidó a partir de 1985 con el retorno de la democracia en ambos países. La fundación del Mercosur en 1991, en el marco de la ALADI, fue el intento más exitoso de ampliación de escala. Sin embargo, éxitos



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

tempranos, como la triplicación del comercio intrarregional, se agotaron pronto: a partir de 1997, el bloque entró en crisis recurrentes de las que nunca se recuperó.

A partir del año 2000, sucesivos relanzamientos del bloque fueron creando instituciones regionales más pretensiosas que efectivas. El Mercosur mantiene hasta hoy un presupuesto ínfimo, mecanismos decisorios exclusivamente intergubernamentales y menos acuerdos con terceros países que cualquier otro bloque del mundo. Los flujos intrarregionales se han reducido en términos relativos y las pocas instituciones creadas para regularlos se han desgastado: doble cobro del arancel, barreras no arancelarias, bloqueos ilegales de pasos internacionales y conflictos políticos de alto nivel no han acabado con el Mercosur pero lo han tornado marginal, sea como espacio de desarrollo económico o como plataforma de proyección internacional.

La ineffectividad de la integración tiene causas domésticas pero, sobre todo, externas. Las causas domésticas incluyen la valorización de la soberanía nacional por sobre las reglas transnacionales y la creencia de que copiar las formas de la integración europea reproduce su sustancia (Malamud y Schmitter 2011). Las causas externas incluyen la baja interdependencia regional y la alta dependencia de mercados extrarregionales, cuya demanda actual supera con creces la demanda potencial de la región. Si la integración regional es la preferencia por el vecino, la irrelevancia relativa del vecino torna la integración innecesaria. Ambas causas, las domésticas y las externas, están cruzadas por una variable común: la volatilidad.

La volatilidad de la política exterior por causas domésticas es una peculiaridad argentina. Los estudios muestran que no se manifiesta en Brasil y México, las otras potencias regionales (Amorim Neto y Malamud 2015). En ambos casos, la política exterior se estructura sobre factores internacionales como el diferencial de poder con los Estados Unidos, tornándola más estable.

La volatilidad externa se concentra en los dos precios que ligan a Sudamérica con el mundo: las *commodities*, lideradas por el crecimiento chino, y la tasa de interés internacional, definida por la Reserva Federal de los Estados Unidos. De esos precios



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

depende tanto la popularidad presidencial como las chances de reelección (Campello y Zucco 2020), pero también el saldo comercial y el equilibrio fiscal.

Como consecuencia de la dependencia y la volatilidad, América Latina en general y Argentina en particular han perdido relevancia relativa en el mundo. La menor relevancia se manifiesta tanto a nivel de las oportunidades (las potencias no nos codician como antes) como de las amenazas (las potencias no nos temen como a otras regiones). La evidencia muestra que, desde el fin de la segunda guerra mundial y con más velocidad desde las crisis del petróleo en los 1970, la región fue perdiendo posiciones en todos los indicadores de relevancia disponibles: proporción de la población mundial, peso estratégico, volumen comercial, proyección militar y representación diplomática (Schenoni y Malamud 2021).

Expresando consciencia del cambio de época, la aproximación entre Argentina y Brasil que desembocaría en el Mercosur nació durante las dictaduras. En 1979, los dos países firmaron el acuerdo de Itaipú-Corpus para poner fin a una larga disputa, creando condiciones para la cooperación fronteriza. Posteriormente, la posición brasileña durante la Guerra de Malvinas – no de apoyo al uso de la fuerza pero sí al derecho argentino sobre las islas – fomentó la generación de confianza y dio por terminada la rivalidad estratégica. La tercera etapa institucionalizó la cooperación en áreas que iban de la economía a la energía nuclear, y fue lanzada por los nuevos gobernantes democráticos. Electos en 1983 y 1985 respectivamente, Raúl Alfonsín y José Sarney se involucraron en un proyecto que habría sido inviable sin su compromiso personal. Entre 1984 y 1989, Argentina y Brasil firmaron veinticuatro protocolos con el objetivo de impulsar el comercio bilateral. En 1985 aprobaron la Declaración de Foz de Iguazú, que sentó las bases de la integración y creó una comisión bilateral para impulsar el proceso. El Acta de Integración Argentina-Brasileña fue firmada en 1986, poniendo en marcha el Programa de Integración y Cooperación denominado PICAB. Este acuerdo es considerado como el embrión del Mercosur. Los presidentes también intercambiaron visitas a instalaciones atómicas y emitieron una declaración conjunta sobre política nuclear, resolviendo la última cuestión estratégica que podía crear discordia (Mallea, Spektor y Wheeler 2015).



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

En 1988 se firmó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, punto culminante del proceso de reaproximación y construcción de confianza. A partir de ese momento, el agotamiento de la estrategia de acuerdos sectoriales llevó a un cambio de rumbo. En 1990, Argentina y Brasil registraron en la ALADI el Acuerdo de Complementación Económica que sistematizaba los acuerdos preexistentes y anticipaba la alteración de la estrategia integradora, y ese mismo año comenzaron las tratativas con Paraguay y Uruguay para sumarlos con vistas a formar un mercado común. Así como la integración europea comenzó con el carbón y el acero (en 1951) para después reorientarse hacia la apertura comercial y la integración de mercados (en 1957), así la cooperación sectorial en el Cono Sur derivó en la reducción de barreras fronterizas y la liberación del comercio.

El Mercosur fue finalmente establecido en 1991 mediante el Tratado de Asunción, firmado por los cuatro países. Además de la complementariedad y las economías de escala, el objetivo inicial de Alfonsín y Sarney había sido la reducción de amenazas a las democracias nacientes mediante la desactivación de hipótesis de conflicto que alimentasen los presupuestos y fobias militares. Sin embargo, el articulado contempla únicamente objetivos económicos y comerciales.

El Protocolo de Ouro Preto, firmado en 1994, le dio al Mercosur la estructura institucional que regiría durante la década siguiente, incluyendo la personería jurídica. Sin embargo, el bloque no alcanzó el estadio de mercado común establecido por los tratados, sino apenas el de unión aduanera incompleta (Bouzas, Motta Veiga y Torrent 2002). Otros tres protocolos completaron su esqueleto jurídico: el de Brasilia, que en 1991 estableció el sistema de resolución de controversias; el de Ushuaia, que en 1998 instituyó la cláusula democrática; y el de Olivos, que en 2002 introdujo un tribunal de revisión en sustitución de Brasilia. Salvo por la cláusula democrática, la normativa mercosureña se limita a la integración económica en cuanto contenido y a la estructura institucional en cuanto forma. Asuntos como la ciudadanía regional, la cohesión social, la participación de la sociedad civil y la democratización de la toma de decisiones se destacan en debates y declaraciones pero están ausentes de las efectividades conducentes. Poco se avanzó en



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

cuestiones de armonización legal y estandarización regulatoria, temas que habitualmente se negocian en foros mayores. El FOCEM, un fondo destinado a invertir 100 millones de dólares por año en infraestructura, constituye el único mecanismo redistributivo del Mercosur, aunque su limitado monto, su utilización para obras no fronterizas y la exclusión temporaria de Paraguay en 2012 han restringido sus efectos de derrame sobre la integración.

El Mercosur encarna un tipo extremo de intergubernamentalismo que ha sido denominado “interpresidencialismo” (Malamud 2005). Este mecanismo combina una estructura institucional doméstica, la democracia presidencial, con una estrategia de política externa, la diplomacia presidencial. Opera mediante la negociación directa entre los presidentes, que hacen uso de sus competencias políticas e institucionales para tomar decisiones y resolver conflictos. Si, al principio, bajos niveles de interdependencia asociados con una activa diplomacia presidencial permitieron al Mercosur crecer, la posterior retracción de la interdependencia y la ausencia de instituciones adecuadas evitaron la producción de efectos de desborde y condenaron a la organización regional a girar en el vacío y desgastarse por fatiga. El hecho de que el Mercosur siga siendo un asunto de presidentes y cancilleres demuestra que su funcionamiento no se ha internalizado domésticamente, sino que se mantiene como cuestión de política externa.

La integración latinoamericana enfrenta condiciones desfavorables, aunque no imposibles. El predominio de la democracia y la economía de mercado la favorecen, pero permanecen numerosas restricciones estructurales. Uno de los principales problemas sigue siendo el bajo nivel de interdependencia, ya sea en el comercio, la inversión o la interconexión física. Un segundo obstáculo es el culto a la soberanía estatal: integración significa, por definición, resignar la capacidad de actuar solo. Esto enfrenta numerosas resistencias, ya que en todos los países la opinión pública y las elites políticas priorizan la autonomía nacional, y la mayoría de los empresarios prefieren el proteccionismo a la apertura a la competencia internacional. En tercer lugar, las economías más grandes de América Latina no han aumentado su complementariedad; por el contrario, compiten tanto en productos como en mercados. Por último, la declinante presencia de los Estados



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

Unidos está siendo substituida por China, que se ha constituido en un polo de atracción extrarregional. El eje de América del Sur, alrededor del cual los países de la región giran como rayos de una bicicleta, se fue transfiriendo de Washington a Beijing.

Si la experiencia europea enseña algo, es que la integración política viene después de la económica – si es que viene. Los intereses, y no las identidades, constituyen el combustible de la integración regional. El acuerdo con la Unión Europea se plantea así como último recurso para la construcción de un interés compartido por todo el bloque: acceder al mayor mercado mundial. Las tribulaciones derivadas del proteccionismo francés y la burocracia europea le ponen límite a la ilusión.

La incapacidad de regionalizar flujos y reglas ha llevado a sugerir que la integración latinoamericana no funciona para crear bienes públicos, pero se destaca en la coordinación de males públicos. En efecto, la región nunca estuvo tan integrada como durante el Plan Cóndor – un acuerdo entre las dictaduras del Cono Sur para coordinar la eliminación de los subversivos del vecino – y la operación Lava Jato – investigación judicial de un gigantesco esquema de sobornos con centro en Brasil. En América del Sur, la represión y la corrupción se integraron mejor que los mercados legales. El desarrollo por vías legales no aparece en el menú de opciones realmente existentes.

Este capítulo casi no ha tratado cuestiones de alta política, que son aquellas relacionadas con la guerra, la paz y la supervivencia de los estados. Eso se debe a que, después de la guerra de Malvinas, la política exterior argentina fue relativamente poco controvertida: paz con los vecinos, buenas relaciones con todo el mundo y alineamiento en última instancia con los Estados Unidos, incluso durante la presidencia de Néstor Kirchner (Malamud 2011). Aunque Cristina Fernández y Alberto Fernández desarrollaron una retórica más tercermundista, prefirieron dejar que las fuerzas armadas perdieran capacidad operativa (actualmente carecen tanto de submarinos como de aviones supersónicos) antes que cerrar negocios con potencias hostiles a Occidente. El subdesarrollo argentino se debe más a la irrelevancia geopolítica que a opciones estratégicas equivocadas.



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

Final

Argentina, como el resto de América Latina, es hoy tan dependiente como siempre pero más autónoma que nunca. La dependencia es económica; la autonomía, política.

La dependencia económica deriva de la posición del país en los mercados internacionales. Como todos los países sudamericanos, Argentina es exportadora de *commodities*, o sea bienes de valor indiferenciado: un barril de petróleo es intercambiable por cualquier otro barril de petróleo, mientras una botella de vino puede valer diez dólares o mil. La característica central de las *commodities* es la volatilidad de precios. Dependencia significa, entonces, la incapacidad de controlar tanto el precio de las importaciones (porque lo fijan los productores extranjeros) como el de las exportaciones (porque lo fijan los consumidores extranjeros).

La autonomía política deriva de la declinación geopolítica. Argentina es hoy, como el resto de América del Sur, menos relevante que antes y menos relevante que otros para las potencias mundiales. Esa irrelevancia relativa se manifiesta en dos dimensiones: como oportunidad y como amenaza. La riqueza de recursos naturales no deviene en poder político porque los precios e intercambios se definen en el mercado, no mediante conquista, imposición o resistencia. Y los conflictos internos no devienen amenazas globales porque la distancia geográfica limita la capacidad de daño. La falta de relevancia alimenta la autonomía: las potencias no están interesadas en ocupar territorios ni controlar gobiernos cuando no lo precisan. La época de invasiones o apoyo a golpes de estado quedó atrás, y los países sudamericanos pueden darse el lujo de ser democráticos o autoritarios, de izquierda o de derecha, sin que se mueva un músculo en el Pentágono o en el Departamento de Estado. A Braden ya no le preocupa Perón.

Nunca habíamos conocido esta situación de simultánea dependencia y autonomía. ¿Será posible aprovechar la autonomía para superar la dependencia o, mejor aún, para desarrollarse? Porque, si el desarrollo asociado supo herir la dignidad de los latinoamericanos, el subdesarrollo autónomo lesionará su bienestar.

* Proyecto financiado por la Unión Europea (ERC, Proyecto 101096176 — ICDD). Los puntos de vista y opiniones expresados son únicamente los del autor y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

o el Consejo Europeo de Investigación. Ni la Unión Europea ni la autoridad otorgante pueden ser considerados responsables de ellos.

Referencias

Amorim Neto, Octavio y Andrés Malamud (2015) “What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil and Mexico, 1946-2008”, *Latin American Politics and Society*, 57(4): 1-27.

Bouzas, Roberto, Pedro Da Motta Veiga y Ramón Torrent (2002) “In-Depth Analysis of MERCOSUR Integration, its Prospectives and the Effects Thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment”, Report presented to the Commission of the European Communities, Observatory of Globalization, Barcelona, November (<http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc>).

Campello, Daniela y Cesar Zucco (2020) *The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies*. Cambridge University Press. Cambridge.

Garzón, Jorge F. (2017) “Multipolarity and the future of economic regionalism,” *International Theory* 9(1): 101-135.

Gerchunoff, Pablo (2023) “Bretton Woods y después: un ensayo sobre la encrucijada argentina”, *Nuevos Papeles* (<https://www.nuevospapeles.com/nota/bretton-woods-y-despues-un-ensayo-sobre-la-encrucijada-argentina>), 13 de septiembre.

Gerchunoff, Pablo y Lucas Llach (2010) *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*, Emecé, Buenos Aires.

Malamud, Andrés (2005) “Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR. An Empirical Examination”, *Latin American Research Review*, 40(1): 138-64.

Malamud, Andrés y Philippe C. Schmitter (2011) “The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America,” en Alex Warleigh-



Funded by
the European Union



Universitat
Pompeu Fabra
Barcelona

Lack, Nick Robinson and Ben Rosamond (eds): *New Regionalism and the European Union. Dialogues, Comparisons and New Research Directions*, Routledge, Londres y Nueva York, 135-57.

Mallea, Rodrigo, Matías Spektor y Nicolas J. Wheeler, eds (2015) *The origins of nuclear cooperation: a critical oral history between Argentina and Brazil*, FGV, Rio de Janeiro.

Schenoni, Luis L. y Andrés Malamud (2021) “Sobre la creciente irrelevancia de América Latina”, *Nueva Sociedad*, 291: 66-79.