

# LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y EL DESARROLLO

SANTIAGO HECHEN,  
*de la Universidad del Litoral*

## 1. *Introducción*

EL AFIANZAMIENTO de la personalidad del estado en el orden internacional y la defensa de los intereses básicos del país ante los demás poderes de la tierra, constituyen, normalmente, el marco dentro del cual se desarrolla la actividad de la Cancillería. La realización de estas tareas se lleva a cabo teniendo en cuenta principios jurídicos que habiendo conseguido superar las diferentes etapas que han atravesado el país y el mundo, mantienen su plena vigencia.

Generalmente la actividad del Servicio Exterior se limita a mantener contactos con los demás poderes de la tierra, sea en forma bilateral o mediante reuniones en organismos internacionales o aun con presencia permanente en los mismos, limitando su acción al cuidado de la posición a la que el estado tiene derecho en el concierto mundial.

Esta forma de interpretar las obligaciones que competen al Ministerio de Relaciones Exteriores, volcando su actividad exclusivamente hacia el exterior y limitándola al mantenimiento de relaciones, tradicional en los países latinoamericanos y observada generalmente por la mayoría de los ministros o presidentes,<sup>1</sup> no parece estar de acuerdo con la concepción de las funciones que competen a la Cancillería, enunciada por el actual Ministro Zavala Ortiz.

Para evitar incurrir en el error tan frecuente de repetir conceptos significativos pero no fundamentales, o que no caracterizan ni definen el objetivo perseguido mediante el desarrollo de

la política exterior argentina, es conveniente analizar con cierto detenimiento la formulación que de la misma ha realizado el Canciller y las medidas aplicadas o en vías de aplicación.<sup>2</sup>

## 2. *Defensa de principios tradicionales*

Sin intentar precisar de inmediato los rasgos dominantes, es posible señalar, con la mayoría de quienes se han ocupado del tema, que la política internacional argentina actual se afirma en principios tradicionales y que la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los estados, la defensa de la soberanía siguen siendo postulados básicos que los gobernantes afirman personalmente o por intermedio de sus portavoces, en toda ocasión que se presenta.

El examen exhaustivo de las oportunidades en que se plantearon, por interesante que resulte, no agregará nada para un mayor conocimiento de los objetivos que se persiguen mediante el esfuerzo que se realiza en el orden internacional; son, como se ha afirmado anteriormente, principios tradicionales, cuya interpretación no es exactamente la misma, pero que dentro de un cierto margen corresponden por igual a los de la mayoría de los estados latinoamericanos.

Debido a esta diversidad de interpretación, aparecen diferencias en su aplicación, no solamente tratándose de diferentes estados, sino dentro del mismo país, con el cambio de hombres encargados de su aplicación. Pero estas diferencias alteran en escasa medida lo que se ha dado en llamar principios tradicionales, y su papel es el de caracterizar en el orden internacional, y actualizar en el interno, líneas de conducta que a su debido tiempo formarán parte de esa tradición que los hombres del futuro también se encargarán de adaptar. Si fuera necesario señalar un caso particular en el que la actual administración difiere con las anteriores respecto de la interpretación de uno de los principios básicos de la política internacional argentina, podríamos mencionar el sustentado por el Ministro en la IX Conferencia

de Cancilleres de Washington, respecto al principio de no intervención.

Hasta años recientes la doctrina oficial sustentada por la Cancillería argentina, no aceptaba la aplicación del Derecho de legítima defensa señalado en el artículo m del TIAR, sino en caso de ataque armado, y su interpretación del ataque armado estaba de acuerdo con la literatura jurídica clásica.

En su discurso el Dr. Zavala Ortiz expresó, refiriéndose al actual gobierno de Cuba: "Con métodos y operaciones y objetivos concretos ha adoctrinado, movilizado, organizado y equipado una fuerza para el ataque armado y la subversión dentro del territorio de la Nación agredida".

Según señaló en otra parte de su discurso, "la literatura jurídica clásica da, en general, una noción de ataque armado teniendo en cuenta las características de la guerra convencional. Es decir, la invasión directa de territorios o el bloqueo de puertos producida por fuerzas que provengan del exterior", pero rechazó dicha interpretación indicando que: "el ataque armado, en la actualidad, no debe interpretarse exclusivamente con un sentido militar como el estado que inicia regularmente las hostilidades, porque ese no es el fenómeno que más frecuentemente perturba nuestra época. El ataque armado, es, en realidad, la conducta de un estado que quiere dominar o cambiar el estado de cosas de otro recurriendo a actos materiales de fuerza".

Consecuente con esta nueva interpretación doctrinaria concluyó afirmando: "Los actos del gobierno cubano de acuerdo con esta interpretación del concepto de ataque armado quedan comprendidos en el concepto de intervención. Sería una candidez peligrosa calificar todos esos actos como de revolución, en lugar de intervención. Ellos no pueden ser sino calificados como un ataque armado, ateniéndonos a la técnica de la guerra moderna predominantemente revolucionaria". Esta forma de considerar el concepto de intervención, que no analizaremos en el presente estudio, dando un significado equivalente a determinado tipo de agresión con el ataque armado, viene a modificar planteos doctrinarios anteriores, pero mantiene en plena vigencia

uno de los principios básicos de la política internacional argentina.

Podríamos abundar en ejemplos respecto al esfuerzo permanente realizado por la Cancillería en defensa de los principios básicos que orientan su política exterior, pero con ello no agregaríamos nada al esclarecimiento de las metas que persigue la Nación Argentina mediante la política que actualmente desarrolla en el orden internacional. El estudio de la actividad desplegada en torno a la defensa de principios permanentes nos llevaría sólo al conocimiento de los principios que orientan, pero nada nos diría de la finalidad que se persigue, y como la literatura en torno a los primeros abunda, mientras que no existe respecto a la última, es conveniente examinar con mayor detenimiento las actividades que particularizan a la actual administración a fin de comprobar si existen realmente metas definidas, además de las consabidas de convivencia pacífica.

### 3. *Bases de la política internacional actual*

Además de reafirmar los principios tradicionales en los que permanentemente se ha basado la política exterior argentina, la Cancillería ha considerado, a partir de octubre de 1963, la necesidad de que esta rama de la administración pública afronte nuevas responsabilidades a fin de contribuir positivamente al desarrollo del país.

El papel normalmente desempeñado por el Servicio Exterior argentino, se limitaba, casi exclusivamente, a los aspectos político y jurídico de las relaciones internacionales y ni aun el Cuerpo Consular, cuya función primordial debía ser económica, de acuerdo a lo que originalmente representaba y para lo que legalmente había sido formado, conseguía apartarse de las funciones representativas oficiales.

La situación no era exclusiva del Servicio Exterior argentino, sino de carácter casi general, producto de una interpretación anticuada que resultaba difícil superar.

La reacción recientemente operada en Argentina es hasta el momento una prueba, ya que apenas comienza a ponerse en práctica y la acción que se habrá de desarrollar de acuerdo a esta nueva modalidad, deberá encuadrarse dentro de normas que fueron expresamente señaladas por el Ministro y sintéticamente reafirmadas con motivo de la IX Reunión de Cancilleres cuando expresó: "La política exterior argentina se traza consultando únicamente la voluntad nacional. Reconocemos responsabilidades y obligaciones internacionales, pero no dependencias de extraños. En uso de su plena soberanía y orientada por su concepción universalista y pacífica, Argentina quiere tener amistad con todos los pueblos de la tierra que estén dispuestos a respetarla".

El mayor énfasis ha sido puesto en señalar la firme decisión de proceder con absoluta independencia dentro del orden internacional, sin desconocer las responsabilidades y obligaciones que correspondan.

Esta afirmación de la soberanía plena ha sido confirmada en diferentes oportunidades. En su discurso del 13 de octubre de 1964, un año después de haber asumido sus funciones, declaró: "Sería sumamente peligroso para la independencia y la soberanía de las naciones que alguna de ellas pudiese fijar a las otras la interpretación que debe darse a la concepción o a la ideología coincidentemente expresada".

El hecho de pertenecer a la civilización cristiana u occidental no obliga a aceptar imposición que por vías de interpretación cualquier país de este grupo pueda señalar, ni debe significar tampoco una limitación en el trato con las naciones que no pertenezcan a la misma. Esta libertad de interpretación ideológica y de trato internacional con todas las naciones de la tierra, lleva involucrada la posibilidad de considerar a la democracia como un sistema político cuyo contenido no está previamente determinado, pudiendo variar siempre que se adapte a los principios de una comunidad libre; pero no puede ser asociado con un sistema económico determinado y tiende a eliminar obstáculos en el trato internacional con naciones de cualquier sector del mundo.

Es de acuerdo con estos principios, en los que se fija una posición nacional, democrática, independiente, universalista y pacifista, trazada teniendo en cuenta "únicamente la voluntad nacional", que se analizan las necesidades del país con el objeto de actuar en consonancia con ellas.

#### 4. *Situación y necesidades del país*

El actual gobierno argentino reconoce la existencia de una crisis interna, pero señala al mismo tiempo que ésta no es exclusiva de la Nación argentina, sino que es compartida por la mayoría de los países en desarrollo. Estas crisis no se originan por causas internas, se producen como consecuencia de las relaciones de intercambio con los países más desarrollados.

El desarrollo —para el Canciller argentino— es un problema de ingresos y mercados, y se ve afectado cuando no se paga el justo precio por el producto originario o se cobra un precio proporcionalmente superior por la producción industrial. En cualquiera de estos casos la asistencia financiera no hace más que agravar la situación agregando intereses y supeditando en mayor grado a la economía en desarrollo.

La solución para esta situación, luego de desechar la asistencia financiera, es el crecimiento del mercado, y esto solamente se puede obtener si se cuenta con el de los países industrializados, pero luego de efectuar reajustes en sus estructuras y no solamente en las de los países en desarrollo pues las economías son comunicadas y dependientes.

Este esquema delineado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XIX período de sesiones de 1964, registra a grandes rasgos la posición sustentada en la Conferencia de Alta Gracia y con posterioridad en Ginebra, y preconiza como única solución para la economía argentina el comercio y no la ayuda como se ha hecho hasta el presente, pues las exportaciones ofrecen la posibilidad de conseguir los recursos externos sin endeudar al país, sin deber favores excepcionales a ningún otro y con-

servando la independencia de criterio con respecto a la forma de utilizarlas.

### 5. *Política internacional económica*

Teniendo en cuenta que la política internacional debe ser no solamente un medio de comunicación entre estados sino principalmente el instrumento para contribuir a la satisfacción de las necesidades nacionales, y reconociendo como necesidad primordial actual el desarrollo interno al admitir como indispensable el comercio exterior para lograr un ritmo de crecimiento constante, el actual gobierno argentino ha decidido realizar el máximo esfuerzo para incrementarlo.

No es fácil, sin embargo, resolver los problemas que se plantean cuando se trata de lograr un incremento suficiente en materia de exportaciones, en condiciones de producir un beneficio real a la economía nacional. Los ingresos externos, en la actualidad, provienen casi exclusivamente de la exportación de productos agropecuarios y la demanda de estos productos en el mercado internacional sufre fluctuaciones constantes e imprevisibles en razón de cambios climáticos en otros países productores, cambios de dieta de la población mundial, etc., pero principalmente por la política de los países industrializados que ejerce efectos depresivos.

La política proteccionista se ha manifestado bajo la forma de cuotas, cupos, precios exclusiva, etc., y su objetivo es defender una producción interna de menor eficiencia. Otra forma de manifestación ha sido el subsidio de la producción interna que se vuelca al mercado mundial a un precio artificialmente bajo y en condiciones de pago que lo asemejan a una donación.

El efecto externo de la política proteccionista es la disminución artificial de la demanda mundial y la baja de precios, y su consecuencia en los países agropecuarios es el desaliento de la producción.

Para solucionar las dificultades producidas en el orden inter-

no por la irregularidad y bajo precio de las exportaciones, propone el Canciller actitudes internacionales que favorezcan las condiciones internas necesarias para lograr un incremento suficiente de exportaciones que facilite el desarrollo pleno. La solución en el orden internacional se basa en un triple esfuerzo: la integración latinoamericana, la lucha contra el proteccionismo y la apertura de nuevos mercados, lo que en definitiva representa la esquematización de un mercado amplio y suficientemente seguro, en condiciones de absorber una producción creciente. Pero dicha solución debe, a su vez, encontrar respuesta en el orden interno bajo la forma de un aumento de la producción agropecuaria y la diversificación de productos exportables mediante incorporación de mano de obra a las materias primas y producción de artículos industriales.

#### a) *Integración latinoamericana*

Muchos intentos se han realizado en el pasado con el objeto de concretar uniones entre las naciones del Continente. Todos han fracasado en la medida en que dichas aproximaciones pudieran significar la más ligera disminución de las atribuciones soberanas de los Estados.

El Pacto del ABC de Argentina, Brasil y Chile de 1915, largamente gestionado y dificultosamente concretado, no logró su ratificación final debido a las dudas suscitadas respecto al alcance que pudiera tener.

La Organización de Estados Americanos pudo constituirse, solamente sacrificando su efectividad y sus posibilidades de realizar una labor constructiva, en aras de la soberanía, y todo esfuerzo que se realiza para modificar esta situación, parece de antemano condenado al fracaso.

Si en el orden continental la presencia de Estados Unidos se considera un obstáculo para la integración, tanto en razón de diferencias históricas como de nivel de desarrollo, aparentemente no debiera suceder lo mismo en el ámbito latinoamericano, y

sin embargo, el resultado obtenido hasta el presente es nulo. El factor común en estas desinteligencias ha sido el nacionalismo que rechaza toda situación que pueda conducir a uniones más estrechas que diluyan la personalidad del estado en el orden internacional. Por ese motivo, menos viables han sido los intentos regionales a pesar de la mayor afinidad y de las circunstancias históricas concurrentes que podrían haberlo facilitado, y es que en este caso, la amenaza para el nacionalismo es mayor, en razón de ser mejores las condiciones de integración.

No obstante tener conciencia de las dificultades existentes para lograr un mayor acercamiento regional, la Cancillería argentina intenta superar las dificultades internas e internacionales.<sup>3</sup> En su discurso del 13 de octubre de 1964 el Canciller señaló que el nacionalismo argentino debía ser integrante y que era imposible realizar el ideal nacional sin la cooperación regional. Por ese motivo se considera necesario impulsar e integrar la unidad de Latinoamérica, lo que no significará la sustitución del nacionalismo por el regionalismo, sino que el regionalismo deberá servir al nacionalismo.

Con el objeto de lograr esa integración se ha iniciado la aplicación de un sistema de consultas previas a fin de mantener información y coincidencia en política internacional con los demás países latinoamericanos y esta modalidad ha sido puesta en práctica en diferentes oportunidades, especialmente en situaciones como la de ruptura con el gobierno de Cuba y la asistencia a la segunda Reunión de Países no Alineados que podían transformarse en obstáculos para la armonía continental.

El sistema de consultas diplomáticas tiene por objeto mantener una cierta unidad de criterio regional en el orden universal, sin la constitución de organismos permanentes de carácter político que podrían malograr todo intento de coordinación. De esta forma ha sido posible encarar la integración económica latinoamericana al margen de uniones políticas a las que aquellos siempre se han manifestado reacios, aunque la integración económica implicara, en definitiva, un cierto grado de coordinación política.

El legado recibido de las anteriores administraciones en política internacional económica encuentra en el Tratado de Montevideo su mayor expresión, pero no conformes con el progreso realizado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en sus cuatro años de existencia, se propicia la creación de un Mercado Común Latinoamericano, que sin desconocer a la ALAC y al Mercado Común Centroamericano comprenda a todas las naciones latinas del Continente. La inquietud es compartida por la mayoría de las naciones interesadas y el ambiente favorable en el que comienza a desarrollarse permite esperar mayores progresos que redundarían en beneficio de la economía de cada una de las naciones de Latinoamérica, pero también en beneficio de todos los países del mundo, pues de acuerdo a lo expresado por el Dr. Zavala Ortiz: "La unidad de América no será para separarse del resto de la humanidad. Será para aportar su propia unidad a la unidad del mundo, a la causa de la paz, al esfuerzo del desarrollo, a la igualdad de los pueblos, a la seguridad de la persona humana".<sup>4</sup>

#### b) *Lucha contra el proteccionismo*

Siendo la producción agropecuaria tradicionalmente básica en la política de exportación argentina, su defensa es indispensable no solamente por el ingreso de divisas que pueda reportar sino también porque representa la única fuente de ingreso para un elevado porcentaje de la población.

El grado de eficacia alcanzado en la producción agropecuaria, que se ha ido perfeccionando hasta lograr niveles sumamente satisfactorios, se ve afectado por la política proteccionista adoptada por otros países que, limitando las posibilidades de exportación, desalientan la producción hasta niveles que dejan escasos saldos exportables.

Este tipo de política ha sido aplicado principalmente en dos formas. Una por países cuyo costo de producción es mayor y que defienden a sus productores mediante derechos, cuotas, etc. (este

es el caso de países industrializados que podrían beneficiarse y generalmente se benefician con la venta a Argentina de productos manufacturados, pero que se muestran reacios a modificar su actitud). Una segunda forma ha sido la de subsidiar la producción interna para lanzarla al mercado internacional a precios muy bajos y con grandes facilidades de pago, lo que imposibilita establecer competencia. Estos subsidios gubernamentales tienden a favorecer una producción agropecuaria ficticia que repercute bajo la forma de encarecimiento de la producción industrial, la que mediante impuestos está obligada a mantener a aquella.

Los subsidios a la producción interna son utilizados principalmente por Estados Unidos, país altamente industrializado, y cuyos artículos manufacturados forman el rubro más importante de las importaciones argentinas. Esta actitud afecta doblemente a la economía argentina: en primer término le dificulta la colocación de sus productos exportables en el mercado internacional, y, en segundo lugar, encarece los artículos manufacturados que adquiere en el mercado estadounidense.

Como es fácil advertir, ésta es una de las formas más gravosas para la economía de los países en desarrollo y tiende a aumentar el desnivel existente con la de los países desarrollados. Esto, de acuerdo a lo expresado por el Canciller argentino no puede ser resuelto mediante financiamientos, pues exige modificaciones de estructuras de los países altamente desarrollados.

La política proteccionista se acentúa cuando se trata de productos que llevan incorporada mano de obra, por esta razón el desarrollo industrial de los países en desarrollo encuentra en su camino como obstáculo primordial la limitación del mercado.

A fin de lograr un desarrollo progresivo y constante es necesario tener asegurada la exportación de productos agropecuarios y de artículos manufacturados, pero para ello es indispensable la eliminación de las barreras proteccionistas en sus diferentes formas.

*c) Apertura de nuevos mercados*

La necesidad de asegurar la colocación del excedente de la producción nacional, que a su vez permitirá la adquisición de elementos que no se producen en el país, y la dificultad con que frecuentemente se tropieza en los países con los que tradicionalmente se ha mantenido vinculación comercial, impone la obligación de buscar nuevos mercados. Las relaciones económicas mantenidas con Europa occidental y los Estados Unidos dejan saldos cada vez más desfavorables en razón del deterioro de los precios de las materias primas de las que somos exportadores, con respecto al de los productos manufacturados de los que somos importadores. La misma materia prima latinoamericana, con ligera incorporación de mano de obra estadounidense o europea, es vendida a otras naciones con las que hasta hace poco tiempo la mayoría de los países latinoamericanos no mantenía relaciones comerciales.

Cualquier intento para modificar la situación encontraba como obstáculo principal la reacción ideológica si se trataba de un país de la órbita comunista.

El Canciller se expresó categóricamente a este respecto al señalar que: "ningún distanciamiento ideológico y político impedirá una buena negociación, para el país".<sup>5</sup> De acuerdo con el criterio expresado se ha reafirmado la posición occidental y cristiana, pero se ha iniciado el intercambio con países de la órbita comunista con mayor beneficio para la economía del país.

La división ideológica del mundo es apenas uno de los problemas que ha enfrentado la administración actual en su afán por ampliar el mercado para la colocación de la producción nacional. El surgimiento de gran cantidad de Estados en los últimos años deja entrever la posibilidad de lograr nuevos mercados; sin embargo, es sumamente difícil concretarla. La dificultad primordial radica en los lazos que esos países mantienen todavía con las ex-metrópolis, pues las vinculaciones comerciales o financieras se mantienen en la actualidad canalizando la mayor

parte de sus transacciones hacia la Comunidad Británica, la Comunidad Francesa Renovada y el Mercado Común Europeo. A la dificultad de la vinculación tradicional es necesario agregar la falta de representaciones argentinas en las nuevas naciones por lo que se hace indispensable la iniciación de un serio esfuerzo, primero para el establecimiento de representaciones y luego para lograr establecer el intercambio.

Aunque son muchos los obstáculos a vencer, es indudable que el esfuerzo que se realice para la apertura de nuevos mercados ofrecerá ventajas que compensarán ampliamente el sacrificio.

#### 6. *Condiciones internas para aprovechar la ampliación del mercado exterior*

El examen de la situación existente y los propósitos del gobierno actual de ampliar el mercado internacional para los productos argentinos, indican como necesarias para el logro de los fines perseguidos condiciones internas acordes con las modificaciones que se pretende producir en las relaciones internacionales mediante la nueva política internacional económica.

Todo esfuerzo que se realice para la ampliación del mercado debe ir acompañado de una producción interna suficiente para cubrir la demanda correspondiente; por ese motivo, al iniciar la actual actividad de lograr mercados, el Canciller ha señalado la reacción que espera se produzca en el orden interno.

Aunque la producción no ha disminuido, en la última década se produjo una contracción general y se paralizó su crecimiento.

Con posterioridad a la última guerra mundial, la producción agropecuaria consiguió llegar a un nivel técnico elevado que le permitió alcanzar rendimientos superiores, no obstante lo cual cundió el desaliento entre los productores en razón de condiciones externas que operaron como deprimentes en el orden interno. Esta situación no se ha modificado hasta el presente y ha reper-

cutido bajo la forma de una paralización del desarrollo industrial, que iniciado, posiblemente, con la euforia producida por la gran demanda externa de productos agropecuarios al concluir el conflicto, y no habiendo conseguido afianzarse suficientemente, paralizó su crecimiento, en parte como consecuencia de la contracción operada en la producción agropecuaria que limitaba el poder adquisitivo interno, y también como consecuencia de la falta de mercados externos que absorbieran una producción creciente.

A fin de obtener un verdadero provecho de la política internacional económica que se pretende imponer, es necesario contar con una base de mayor producción agropecuaria y de diversificación de productos exportables, incorporando mano de obra a la materia prima y aumentando la producción industrial.

a) *Mayor producción agropecuaria*

Sin que esto signifique un intento de mantener al país como proveedor de productos primarios exclusivamente, es conveniente señalar que el grado de desarrollo alcanzado hasta el presente, se obtuvo mediante el perfeccionamiento de la producción agropecuaria principal, si no único, rubro exportable tradicional del país.

Aunque la capacidad de absorción interna es limitada, el mercado internacional requiere cantidades crecientes de productos alimenticios. Actualmente hay un marcado déficit en la dieta alimenticia de un porcentaje elevadísimo de la población mundial y se agravará a medida que la población aumente.

El desnivel de precios producido en la relación entre materias primas y productos manufacturados, deberá desaparecer cuando se regularice la demanda y esto se producirá ineludiblemente, pues las políticas restrictivas y de dumping sólo consiguen postergar la situación.

Pero la posibilidad de obtener provecho de la mayor demanda de productos agropecuarios, depende de la existencia de

saldos exportables y esto debe lograrse mediante mayor producción y no con limitaciones al consumo interno, tal como ha sido necesario hacer para lograr los saldos previamente comprometidos. Existen en el país condiciones favorables que permiten incrementar la producción agropecuaria hasta alcanzar cifras que por sí solas serían suficientes para mantener una balanza comercial favorable, aun contando con la adquisición de los elementos necesarios para revitalizar el proceso de desarrollo industrial. El incremento puede lograrse mediante mayor tecnificación, lo que permitiría mejor aprovechamiento de tierras ya cultivadas y el uso de otras en la actualidad escasamente o no aprovechadas.

Todo el sacrificio que se realice para aumentar la producción de alimentos, tiene asegurado un beneficio a corto plazo, en razón de la posibilidad de colocar en el mercado internacional el excedente del consumo nacional, debido a la nueva política de relaciones comerciales con todos los países de la tierra. Por otra parte, la baja artificial de precios mediante subsidios a la producción interna y barreras a la producción externa en otros países, que ha afectado seriamente a la economía nacional, no puede mantenerse por diferentes circunstancias. En primer término, esa producción subsidiada no será suficiente para abastecer las necesidades del mercado mundial, y en segundo término, no podrán mantener el subsidio mediante el encarecimiento de artículos industriales, pues dejarán de ser adquiridos en razón de la competencia de precios que la apertura de nuevos mercados deberá producir.

Todo parece indicar que el estancamiento de la economía argentina de la última década toca a su fin en razón de la evolución operada en la economía mundial, y si el país estuviera en condiciones de aprovechar al máximo la coyuntura favorable, podría alcanzar el desarrollo interno necesario para afrontar las situaciones críticas que pudieran sobrevenir en el futuro, sin sacrificar el nivel de vida de la población.

b) *Incorporación de mano de obra a la materia prima*

Aunque hasta el presente ha sido muy escasa la colocación de productos que lleven incorporada mano de obra en mercados extranjeros, en razón de la resistencia de los países tradicionalmente importadores de nuestros productos agropecuarios, la apertura de nuevos mercados permitirá la colocación de productos alimenticios envasados o con cierto grado de elaboración, cuyo mayor valor compensará, por lo menos parcialmente, las desventajas que normalmente se producen, derivadas de la diferencia de precios en las relaciones de intercambio entre materia prima y producto manufacturado.

Hay en el país plantas transformadoras en condiciones de aumentar notablemente su producción, pero existen condiciones favorables para la instalación de nuevas plantas que cubran todo aumento de demanda.

Las restricciones existentes hasta la actualidad, debidas a la defensa que hacen de su propia producción las naciones de Europa occidental, compradoras tradicionales de nuestros productos alimenticios, podrán ser mantenidas en esos mercados, pero no existen en otros que se abrirán mediante la nueva política que abarca el mercado mundial en su totalidad. De esta forma —mediante gestiones encaminadas a eliminar las barreras proteccionistas en los mercados tradicionales, que habiendo agotado sus posibilidades de aumentar la producción deberán hacer frente a mayores necesidades de alimentos y en consecuencia estarán mejor dispuestos a negociar en otros términos, y mediante la actividad que se despliegue para lograr la conquista de nuevos mercados— es indudable que la demanda de productos agropecuarios que lleven incorporada mano de obra podrá aumentar, pero será necesario estar dispuestos a hacer frente a esa demanda con mayor producción agropecuaria y con la instalación de las plantas elaboradas adicionales.

*c) Aumento de la producción industrial*

Es un hecho generalmente admitido que el desarrollo industrial en Argentina es un problema de mercado. Se cuenta con las condiciones básicas necesarias para que el desarrollo se produzca, tales como desarrollo tecnológico elevado, mano de obra calificada y organizaciones empresarias capaces de enfrentar esa situación, pero no se cuenta con mercado suficiente para la producción en gran escala. El mercado interno, naturalmente reducido, se ha limitado más aún en razón de la contracción provocada por la escasa demanda y los bajos precios de colocación de las exportaciones tradicionales. Esto se resuelve mediante la ampliación del mercado para los productos agropecuarios, pero continúa siendo insuficiente el mercado interno para lograr el desarrollo industrial acorde con el nivel alcanzado por los países industriales, de modo que su ampliación, mediante el agregado de mercados exteriores es necesaria para llegar a la producción en gran escala y estar en condiciones de competir con la producción de otros países. Se cuenta con las condiciones básicas de alta calidad técnica, como se ha dicho anteriormente, y con la ventaja de menor costo comparativo de la mano de obra calificada, pero será necesario producir una calidad que esté de acuerdo con las exigencias del mercado internacional y a precios de competencia.

La dificultad mayor que habrá que superar es la existencia de marcas conocidas y prestigiadas en el mercado internacional, pero contando con la iniciativa suficiente para promover productos y mantener canales de venta estables, en un mercado ampliado de acuerdo a la política internacional económica actual, será posible obtener resultados satisfactorios.

La acción que realiza actualmente el gobierno está encaminada al logro de los propósitos señalados. Con esta finalidad se acentúan los esfuerzos en el orden latinoamericano y se trata de hacer desaparecer las barreras proteccionistas en los mercados tradicionales, al mismo tiempo que se procura establecer contactos con los demás países del mundo.

### *7. Actividad del Servicio Exterior para el desarrollo interno*

La política internacional económica programada en torno al esquema de política económica interna señalado por el Canciller, exige un despliegue de actividad diferente al acostumbrado en el Servicio Exterior argentino.

Hasta el presente, el Cuerpo Consular no ha actuado con la eficacia necesaria para cumplir con la misión que históricamente ha originado la creación de la institución consular. La defensa de los intereses comerciales nacionales en el exterior, tampoco ha sido encarada por el Cuerpo Diplomático, a pesar de la tendencia moderna de la diplomacia de dirigir cada vez en mayor proporción sus esfuerzos en defensa de los intereses comerciales. Esto debe ser corregido, no solamente en provecho del interés nacional, sino en beneficio de la misma diplomacia argentina, que no puede actuar eficientemente en la realización de los objetivos nacionales a su cargo si no está apoyada en una sólida posición económica de su país.<sup>6</sup>

El sistema legal y reglamentario vigente para el Servicio Exterior considera la necesidad de que sus miembros cooperen con la actividad privada en diferentes formas, pero esencialmente mediante informes de carácter general que engloban diferentes aspectos de la economía de los países en que las representaciones están acreditadas. Los informes, cuando son cumplimentados, se acumulan en archivos de los que resulta difícil obtener provecho y las demás formas de cooperación no han sido aplicadas, por lo que resulta innecesario hacer referencia a ellas.

Para adecuar el Servicio Exterior a los objetivos actuales se ha considerado la necesidad de reorganizarlo, principalmente con miras a agilizar las tareas que se realicen en favor del comercio, sean éstas investigaciones preliminares del mercado, notificaciones a exportadores argentinos de las posibilidades que ofrecen los mercados extranjeros, evacuación de consultas sobre la posibilidad de colocación de productos argentinos, o sean medios para facilitar contactos directos entre exportadores argen-

tinios e importadores extranjeros. Toda esta actividad a desarrollar, queda centralizada en un Departamento de Promoción Comercial que sirve de intermediario entre el Cuerpo Consular destacado en el exterior y los empresarios. Evitando el sistema anterior de informes generales se procede a la evacuación de consultas especiales, eliminando el sistema monográfico y tratando de solucionar cada problema en particular.

Las representaciones diplomáticas también encuentran dentro del nuevo criterio adoptado su actividad específica, pues son las encargadas de crear las condiciones necesarias para que el Cuerpo Consular pueda realizar su actividad promocional, y su esfuerzo se concentra en la solución de los problemas de política internacional económica existentes, para lograr la integración latinoamericana, la eliminación de barreras proteccionistas y la apertura de nuevos mercados.

Por medio de esta reorganización se pretende agilizar el movimiento necesario para conocer las posibilidades existentes en mercados extranjeros y aprovecharlas, a fin de posibilitar una reactivación suficiente para dar impulso a la economía nacional.

Es conveniente recordar que el Canciller ha insistido en la necesidad de fomentar el comercio exterior, como única solución posible para lograr el propósito de acelerar el ritmo de evolución interno indispensable para alcanzar el desarrollo pleno. En este aspecto, el Servicio Exterior juega un papel muy importante, pues de la eficacia con que actúe en la cumplimiento de las nuevas obligaciones que se le imponen, depende el éxito del programa de desarrollo emprendido.

### 8. Conclusiones

Aunque no es a la Cancillería a quien corresponde preocuparse con exclusividad de los problemas económicos internos del país de acuerdo a la división tradicional de actividades de la administración pública, es un hecho indiscutible que su actividad en Argentina está enfocada actualmente hacia el logro del desarrollo interno que permita al país salir de la crisis en la que

desde hace más de una década se encuentra aprisionado. En contraste con la política exterior, tradicionalmente aplicada, de convivencia pacífica dentro de un ordenamiento internacional aceptado y convencional, en el que la diplomacia argentina se limitaba a actuar en defensa de principios jurídicos que permitieran la coexistencia pacífica en un régimen de mutuo respeto interestatal, se encauza ahora hacia objetivos definidos de defensa de los intereses argentinos en el concierto mundial, a fin de lograr las condiciones necesarias para el desarrollo interno.

No hay abandono de posiciones en los principios considerados tradicionales de la política internacional argentina, sino que su aplicación y defensa pasan a un plano de automatismo y se dirige el máximo de esfuerzo a la aplicación de las medidas de carácter económico, que de acuerdo a tesis sustentadas por la Cancillería, deben favorecer el esfuerzo que en el orden interno se realice para lograr una evolución progresiva del potencial económico del país.

Sintetizando, podemos señalar como rasgos característicos de la actual política exterior argentina los siguientes:

La política internacional argentina se sustenta en los principios tradicionales que han caracterizado a la Nación en sus relaciones internacionales.

La interpretación de esos principios se actualiza y reajusta de acuerdo a los nuevos conceptos doctrinarios impuestos por la ciencia y la técnica moderna.

La actual administración no se limita a su papel tradicional en el orden de las relaciones internacionales, de mantenimiento de relaciones con los demás países, sino que hace girar su actividad en torno a las necesidades internas, procurando satisfacerlas.

La planificación de la política internacional argentina actual responde a principios doctrinarios orgánicos sistemáticamente dados a conocer por el Canciller.

Partiendo del reconocimiento de la necesidad de acelerar el desarrollo, se señala la insuficiencia del mercado como causa de lo que podría denominarse crisis de desarrollo.

Dicha insuficiencia no puede ser corregida mediante financiamientos externos como hasta el presente, sino con comercio exterior.

De acuerdo con estas conclusiones, la política internacional argentina debe perseguir objetivos predominantemente económicos a fin de lograr la ampliación del mercado.

Esta ampliación se tratará de conseguir mediante la integración latinoamericana, la eliminación de las barreras proteccionistas y la apertura de nuevos mercados.

Es decisión firme del actual gobierno actuar con absoluta independencia en sus relaciones económicas y en consecuencia negociar con todos los países del mundo que ofrezcan condiciones favorables.

La actividad del Servicio Exterior a fin de ajustarse a las necesidades reales del país, debe encaminarse al logro del objetivo final perseguido.

El objetivo actual de la política internacional argentina es el desarrollo interno pleno.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Las decisiones en materia de política exterior en Argentina son de competencia del Poder Ejecutivo. El Presidente constituye la instancia suprema y en algunos casos asume personalmente la dirección de la política exterior como lo hiciera Frondizi, quedando a cargo del Ministro el aspecto ejecutivo; pero en otros casos, como el presente, dirección y ejecución se concentran en manos del Ministro, aunque siempre supeditadas a la aprobación final del Presidente.

<sup>2</sup> Aunque en muchas oportunidades el Ministro Zavala Ortiz se ha dirigido a la opinión pública reseñando las actividades de la Cancillería y explicando las razones de las actitudes adoptadas por el país, los discursos más significativos y que señalan con mayor claridad los fundamentos doctrinarios de la actual conducción de la política exterior, son los pronunciados en la IX Reunión de Cancilleres Americanos; en el XIX Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y, para la opinión pública nacional, a la que de acuerdo a sus propias expresiones desea mantener debidamente informada, el del 13 de octubre de 1964, un año después de haberse hecho cargo de sus funciones; el de la creación del Depart-

mento de Promoción Comercial de la Cancillería, y, finalmente, el del 10 de marzo de 1965.

<sup>3</sup> Conviene recordar que aunque en la actualidad un porcentaje muy elevado de la población argentina parece estar dispuesto a aceptar unirse estrechamente con los Estados Latinoamericanos, y aun a delegar soberanía en organismos internacionales, en 1915 fue precisamente el Congreso Argentino el que negó su ratificación al Pacto del ABC.

<sup>4</sup> Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XIX Período de Sesiones.

<sup>5</sup> Discurso pronunciado para informar a la opinión pública nacional el 10 de marzo de 1965.

<sup>6</sup> El lugar preponderante que ocupó hasta la terminación de la década del 40 y que fue perdiendo en el transcurso de la década del 50, en el concierto americano, no lo puede recuperar mediante acción individual de sus representantes. Esa posición se debía pura y exclusivamente a un grado de desarrollo interno relativamente superior al de los demás Estados Latinoamericanos, y la voz de sus representantes tenía todo el peso de su relativa potencialidad económica.