

Argentina y Australia: esquemas para la cooperación*

CARLOS JUAN MONETA es profesor de Política Internacional Contemporánea de las Escuelas de Relaciones Internacionales y de Ciencias Políticas de la Universidad de El Salvador (Buenos Aires). Profesor invitado por la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca) y Universidad Nacional de Rosario, Presidente de la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, Argentina. Obras publicadas: *1970, las relaciones peligrosas; la política internacional de las potencias medianas; De la dependencia a la liberación; política exterior de América Latina* (en colaboración); *Argentina y África Negra; nacionalismo, ideología y mercados* (en prensa).

AUSTRALIA. SÍNTESIS DE SU PROCESO HISTÓRICO HASTA LA ACTUALIDAD¹

El continente australiano fue probablemente el último descubierto y ocupado por el hombre occidental.

Con un territorio equivalente al de los Estados Unidos (si exceptuamos Alaska) y una población de neta mayoría europea, predominantemente anglosajona, que no alcanza a los trece millones de habitantes, Australia se halla hoy empeñada en un proceso de reorientación de su política exterior, con el objeto de que ésta se adapte a los profundos cambios producidos en el sistema internacional.

EL SISTEMA POLÍTICO

Funcionando bajo un régimen de monarquía constitucional por el cual el Jefe de Estado es la Reina Elizabeth, Reina de Inglaterra y Australia, en la práctica el poder de decisión reside en el Guber-

*Parte de este trabajo ha sido publicado originariamente en la revista ESTRATEGIA, Nº 11 (mayo-junio de 1971), razón por la cual se agradece la autorización prestada para efectuar esta publicación.

¹Rusell Ward, *Australia*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1965.

nador General y en los gobernadores de los Estados (hay seis), elegidos electoralmente por los australianos.

Se trata de una federación de estados que poseen un poder legislativo bicameral (Lower and Upper Houses). El líder del partido triunfante en la Cámara Baja es designado "Premier" por el Gobernador del Estado (Cada uno de los Estados, además, posee su propio sistema judicial y de policía).

El Gobierno Federal conduce las relaciones exteriores, comercio, aduanas, correos, defensa e inmigración, encargándose de la administración de las áreas subdesarrolladas y en relación de dependencia (Territorios del Norte; Papúa; Nueva Guinea). El Poder legislativo Federal está constituido por la Cámara de los Representantes (House of Representatives) y el Senado (Senate).

LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Australia posee un sistema bipartidista de gobierno; los dos partidos principales son el Liberal y el Laborista (Labor Party). Existe un tercer partido, relativamente importante; es el "Country Party", que representa al sector agropecuario. Por ser un partido minoritario, debe establecer alianzas con alguno de los partidos mayores. Generalmente, lo ha hecho con el Partido Liberal, que es el partido más conservador del espectro político australiano. El Partido Laborista se constituye —dentro de estos términos— en el partido más izquierdista, si bien su plataforma socialista se maneja muy discretamente, sin intentar alarmar al electorado.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

James Cook descubrió en 1770 la costa este del continente australiano. Otras zonas del continente fueron exploradas por los holandeses, desde sus factorías en Java, aun cuando no demostraron gran interés en establecerse. Con posterioridad, Cook reclamó la posesión del continente para Inglaterra.

En 1778, comienza la ocupación de Australia, con un grupo de criminales ingleses convictos, surgiendo serios problemas sociales en virtud de la extracción de los primeros pobladores.

Entre 1821 y 1851 se crean nuevas colonias en el interior y a lo largo de otras zonas costeras de Australia. Esta expansión contribuye a la conformación de una sociedad con espíritu propio, distinto al

de la metrópoli. Simultáneamente, las colonias avanzan hacia formas de autogobierno, mientras la inmigración de condenados por la justicia inglesa continúa hasta 1840.

En 1851, se descubre oro en las "Montañas Azules" australianas. Este hecho afecta profundamente a la estructura social del interior del país, eminentemente pastoril, posibilitando la aparición de una clase media, en corto tiempo. Por otra parte, la afluencia de chinos y asiáticos, a la búsqueda de oro, despierta actitudes antirracistas que luego se extenderán a todo el territorio, hasta culminar en una "política blanca" para toda Australia, por el "Acta de Restricción a la Inmigración" de 1901.

A mediados del siglo pasado el gobierno inglés autorizó el autogobierno para las colonias australianas mayores. Entre 1885 y el comienzo de la I.G.M., los australianos adquirieron paulatinamente conciencia de su nacionalidad. Este sentimiento se plasma en instituciones políticas. Se establece el gobierno federal, formulando las principales orientaciones que debían regir la política interna e internacional. La clase obrera industrial comienza a principios del siglo xx a actuar en política, formándose los partidos políticos más importantes.

La Primera Guerra Mundial afecta profundamente a los australianos, que en ese momento alcanzaban una población aproximada a los cinco millones. Gran número de australianos murieron en defensa del Imperio, acercando a su país a las crueles realidades de la política internacional global, de la cual se sentían lejanos hasta ese momento. A la lucha política por obtener el manejo de las ex colonias alemanas de Nueva Guinea, que se establece con la firma del Tratado de Paz de Versalles, se agregan los catastróficos efectos de la depresión económica mundial de los años treinta. Australia debe realizar grandes esfuerzos para recuperarse de los efectos de la guerra. Cuando el comercio internacional recupera su vitalidad y la situación socioeconómica interna mejora, comienza a gestarse la Segunda Guerra Mundial.

LA POLÍTICA EXTERIOR AUSTRALIANA EN LA DÉCADA 1960-70. — LAS RELACIONES CON INGLATERRA

Si se analiza la historia de Australia desde que el primer inglés desembarcara en la Bahía d Sidney, encontraremos que este país concibió en principio que su seguridad y desarrollo económico se hallaban indisolublemente ligados a los de Inglaterra y que esta potencia debía hacerse cargo de la porción más significativa del esfuerzo que ello pudiera demandar.

La Armada Inglesa y su base naval de Singapur, constituyen hasta principios de la II Guerra Mundial, un símbolo de invulnerabilidad y protección para los australianos, así como los mercados del Commonwealth, a través de Gran Bretaña, debían proveer al bienestar económico. Como ejemplo de la concepción de dependencia política y militar imperante, baste citar que parte de las fuerzas australianas más selectas se hallaban luchando en Medio Oriente cuando los japoneses comenzaron su rápida expansión por Malasia. La defensa de Australia fue encarada a través de una defensa del Imperio inglés.

Australia, hasta ese momento, había prácticamente ignorado a sus vecinos asiáticos —con excepción del peligro japonés, al que Singapur debió hacer desistir de toda intención expansionista— dedicando sus esfuerzos políticos, económicos y militares a Europa y al Commonwealth.

El fracaso de Inglaterra para servir como escudo militar decidió al gobierno australiano a buscar nuevos aliados que pudieran asumir ese rol. Por primera vez el gobierno australiano, entonces en manos del Primer Ministro Curtin (Labor Party), solicita la ayuda americana: . . .“Sin inhibiciones de ninguna naturaleza, yo quiero dejar bien claro que Australia mira hacia Norteamérica, libre de ninguna carga, como puede ser, por ejemplo, nuestros tradicionales lazos con Inglaterra. . . . Nosotros sabemos que Australia puede caer, mientras Inglaterra aún logrará continuar resistiendo. Por lo tanto, estamos decididos a forjar un plan con los Estados Unidos que proporcione a nuestro país confianza en ser capaz de resistir el embate enemigo hasta tanto la balanza se torne en su contra”.²

A partir de entonces, los EE.UU. asumen para Australia el rol de fundamentales socios financieros y militares. Serán las acciones del actor mayor (entendimiento con China Popular, gradual retirada y participación militar limitada de los EE.UU. en Asia) los que obligarán a Australia a replantear la necesidad de un cambio importante en la orientación de su política de seguridad.

LOS EFECTOS DE LA II GUERRA MUNDIAL

La cercanía de los teatros de operaciones y la necesidad ineludible de hacer frente a los compromisos de su defensa, obligan a Australia a realizar un esfuerzo industrial y tecnológico que el país creía se hallaba fuera de sus posibilidades. En realidad, este proceso pre-

²Rusell Ward, *Australia*, pág. 125.

senta su etapa inicial durante la I.G.M. A causa de ésta, Australia amplía en más de cuatrocientos productos su espectro de producción industrial³. La II.G.M. incide significativamente en la redistribución del empleo, de la energía, maquinaria instalada y acceso a materias primas. El hecho de convertir al país en la base más importante de los Aliados en el teatro de operaciones del Pacífico contribuye decididamente en la transformación de la economía⁴. Máquinas-herramientas, material óptico de precisión, aviones y muy variado armamento fueron producidos en Australia, constituyendo las bases del desarrollo industrial y tecnológico de postguerra. La conversión del aparato industrial para el nuevo período de relativa paz que se iniciaba y el fortalecimiento logrado durante el conflicto en sectores vitales de la industria —siderurgia, química y metalurgia— influyeron positivamente, acrecentando la capacidad de exportación australiana de manufacturas.

Otros factores ayudaron a la obtención de un notable incremento de la productividad económica general australiana y a la creación de vinculaciones financieras y comerciales que resultaron sumamente adecuadas para la adaptación del país a las nuevas reglas de juego que presenta el sistema económico internacional a partir de 1945. La guerra le permitió a Australia fortalecer sus lazos comerciales con Inglaterra y desarrollarlos con los EE.UU. en óptimas condiciones; los mercados para sus productos de exportación (lana, trigo y carne), se mantuvieron a pesar del conflicto⁵. La estabilidad de la economía australiana en los años posteriores a la finalización de la guerra y el conocimiento previo y gradual de Australia realizado en el período anterior por parte de las grandes empresas e inversionistas norteamericanos, contribuyeron a crear un importante flujo de inversiones y radicaciones industriales, orientado lúcidamente por el gobierno.

(A diferencia de Australia, Argentina sufrió grandes perjuicios durante la II.G.M. por la pérdida de mercados, la reducción de sus exportaciones de cereales; las dificultades que se le presentaron para la importación de bienes de capital esencial para su desarrollo industrial y el deterioro de sus relaciones políticas y económicas con los EE.UU. en virtud de las posiciones que ambos países asumieran con respecto al conflicto. Estos factores incidirían posteriormente, ejerciendo presión a favor de una política de rápida indus-

³Max Ronald Walker, *The Australian Economy in War and Reconstruction*, Oxford University Press, N. York, 1947, pp. 133-134.

⁴Ruth Kelly, *El Comercio Exterior de la Argentina y Australia entre 1930 y 1960* (II), "Boletín Económico de América Latina", Vol. X, Nº 2, octubre de 1965, pp. 193 y 197.

⁵Ruth Kelly, *op. cit.*, p. 197.

trialización que permitiera al país independizarse de su alta dependencia externa en materia de mercados y abastecimientos).

En síntesis, la satisfactoria solución hallada a los problemas que les planteara el conflicto mundial, demostró a los australianos que debían y podían confiar en mucho mayor grado en sus propias fuerzas. Ello requería una mayor población; en consecuencia, se modificó sustancialmente la política de inmigración. Otra ventaja atribuible al aumento de población fue la de crear un mercado interno mayor, incrementando las tasas del crecimiento económico. Se logró un acuerdo entre los partidos políticos para que la mitad de los inmigrantes fueran europeos, de origen no británico. Entre 1945 y 1965 arribaron a Australia más de dos millones de personas y la población se elevó de 7.500.000 a 11.000.000.

Durante el período de postguerra, se articula la diversificación de la economía. A la extensión de los rubros y mejora de la calidad y preparación de los productos agrícolas, se agregan nuevos sectores de explotación minera —bauxita, petróleo y uranio— que se sumaron al hierro, cobre, zinc y restantes metales ya extraídos. La producción industrial liviana y semipesada creció rápidamente. Se duplicó el número de fábricas, triplicándose el valor agregado del producto industrial. Comienza a implementarse una expansiva política de exportaciones a Nueva Zelandia y a los países asiáticos.

En el campo de la educación se duplica el número de universidades, cuadruplicándose el total de universitarios. Se crean excelentes Institutos de Estudios Asiáticos, en las principales Universidades del país, convirtiéndose de esta forma Australia en un centro de polarización cultural y tecnológica para los países asiáticos de menor desarrollo relativo (actualmente hay más de 12.000 estudiantes extranjeros en Australia).

Debe destacarse la importancia de este hecho, que debe llamar a la reflexión a los argentinos, ya que se trata de utilizar la ventaja que presenta la posesión de un nivel tecnológico y educacional superior al contorno, para coadyuvar a la proyección nacional, prestando un servicio a las restantes naciones del ámbito. La creación de estos centros y el énfasis general que se le ha otorgado a sus programas, permite a los australianos adquirir un rápido y adecuado conocimiento de las características culturales, sociales, técnicas, políticas y económicas de los vecinos con los cuales manejarse en su política exterior, instrumentando una malla de vinculaciones funcionales, de base personal, entre quienes deberán ocupar roles de decisión en los distintos países de la región.

ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR
EN EL ÁREA A PARTIR DE 1945

Simultáneamente con este proceso, comenzó a producirse un cambio en las orientaciones político-culturales predominantes en relación con los países asiáticos, gracias al arribo de una nueva generación de dirigentes a los niveles medios del sector gubernamental, que contaba con el apoyo del elemento universitario y de otros sectores de presión.

La política liberal del período inmediato a la postguerra, manejada por Evatt, como Ministro de Relaciones Exteriores, apoyó el esfuerzo de independencia indonesio frente a Holanda. Este importante giro en la política exterior australiana, alineada hasta ese momento en defensa de los intereses de los países "blancos" europeos en el área, demuestra que Australia cobraba paulatinamente conciencia sobre el hecho de la rápida declinación del poder europeo en Asia. Australia debía encarar rápidamente el establecimiento de amistosas relaciones con los países asiáticos, que resultan compatibles con los límites autoimpuestos a su acción en virtud de su posición ideológica, contraria al comunismo. Pese al hecho de conservarse una política racialmente favorable a los blancos en el marco interno, Australia, por intermedio de la brillante tarea de Evatt, logró crear una imagen muy positiva ante el mundo afroasiático, con el apoyo del cual Evatt fue nombrado Presidente de la Asamblea General de la ONU, en 1948.

Durante el cuarto de siglo que transcurre desde el fin de la II Guerra Mundial hasta el presente se producen varios hechos fundamentales en el subsistema asiático, que reciben y ejercen influencia sobre el sistema internacional, contribuyendo a modificar profundamente la política exterior australiana:

— Ascenso de China Popular al rango de potencia de primer orden, animada de objetivos de política exterior considerados como potencialmente antagónicos por Australia.

— Revoluciones de carácter nacionalista y anticolonial basados en modelos que cubren un amplio espectro ideológico, con general predominio de aquellos de orientación marxista.

— Conflictos entre países asiáticos, especialmente aquellos ubicados en su área directa de seguridad (Ej.: Malasia-Indonesia).

— Conflictos por el establecimiento, limitación o anulación de las áreas de influencia de Estados Unidos, China Popular y la URSS. (En particular, conflicto de Vietnam y evolución posterior de la situación en el área).

— Emergencia de Japón como potencia económico-industrial de primer rango.

Por último, como consecuencia de la variación de la distribución del poder en el sistema internacional, al finalizar la década del sesenta las potencias occidentales con intereses en la zona (EE.UU. e Inglaterra) presentan una pauta común; ambas pretenden disminuir sustancialmente sus compromisos de carácter defensivo y su presencia militar en la región, planteando nuevos problemas para la defensa de Australia.

LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

Australia había formulado su política de defensa considerando como factores estables, por un prolongado período de tiempo, la presencia militar directa de los Estados Unidos y Gran Bretaña en el área otorgando el apoyo a gobiernos que pudieran sufrir los efectos de un ataque o subversión por parte de potencias socialistas o movimientos nacionales endógenos.

La firma del tratado de la SEATO en 1950⁶, el fortalecimiento de Formosa, la creación de bases nucleares en las islas de Okinawa; la creciente intervención militar en Vietnam; el establecimiento de bases militares en Tailandia; el fortalecimiento de los gobiernos de Corea, Tailandia, Laos, etc., otorgó un real asidero a esta premisa durante más de una década. Pese a ello, los últimos años han presentado un cambio significativo de la política exterior norteamericana, china y japonesa en Asia. El acuerdo EE.UU.-Japón para la devolución de Okinawa; la disminución de los efectivos militares en Corea, Tailandia y Vietnam; el acercamiento y creciente magnitud de los compromisos entre Norteamérica y China Popular; la rápida mejora en las relaciones chino-japonesas y los intentos de EE.UU. por concretar una retirada de Vietnam que lo libere de todo compromiso directo en el área, modifican el contexto dentro del cual se movía Australia, en su carácter de aliado de los Estados Unidos.

Idéntica afirmación puede realizarse respecto a la presencia de fuerzas inglesas en Malasia y Singapur. La decisión del gobierno británico, en 1967 y 1968, de retirar sus tropas hacia fines de 1971, fue seguida por la invitación del Presidente Johnson a realizar conversaciones de paz para Vietnam y la enunciación de la "Doctrina

⁶SEATO: Tratado de defensa colectiva del sudeste asiático; Manila, septiembre, 1954. Miembros: Tailandia, Inglaterra, Francia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Pakistan, Filipinas.

Guam" en julio de 1969, por el Presidente Nixon, por la cual los países asiáticos deben asumir mayores responsabilidades para su propia defensa. Durante la década del 50 al 60, la política de defensa australiana contaba con la presencia de ambas potencias. Así, los australianos actuaron en el enfrentamiento malayo-indonesio y en el conflicto interno malayo, pero en ambos casos lo hicieron bajo la dirección británica. De igual manera, la participación australiana en el conflicto de Vietnam, se hizo bajo la conducción norteamericana. Ahora, por el contrario, Australia debe prever un escenario distinto. Existen hechos importantes, como los señalados, que indican una tendencia a cierta distensión entre las grandes potencias —que probablemente crecerá en el futuro— acompañada por el método de las "negociaciones de cúpula" y una menor participación directa en los conflictos del área.

RELACIONES POLÍTICAS CON LOS ESTADOS UNIDOS. -
SU EFECTO SOBRE EL ESCENARIO ASIÁTICO

La estrategia de defensa australiana se basó en una participación activa del país en los conflictos del área. La idea rectora consistió en colaborar militarmente con los Estados Unidos a los efectos de obtener una adecuada reciprocidad. Mientras las fuerzas norteamericanas permanecieran en la zona, cualquier ataque de un enemigo se habría de encontrar con ellos, antes de alcanzar a Australia. El objetivo del Tratado ANZUS, firmado en 1951 entre Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia, fue concebido originariamente como una protección frente a un posible Japón expansionista, ocupando posteriormente el rol de teórico antagonista Indonesia y luego, China Popular. Esta posición fue claramente enunciada por el gobierno del Primer Ministro Gorton, en 1968, al mes de haber asumido su cargo.

"... El cambio de los años ha determinado que actualmente la seguridad de esta pequeña Nación dependa ahora de una alianza con los EE.UU. y de su protección, ya que ninguna nación pequeña como la nuestra puede, en el mundo en que vivimos, obtener seguridad y confianza sin una protección de esta clase"⁷. —Agrega, además— que los norteamericanos eran protectores que mantenían una "perspectiva" similar a la que en su momento tuvieron los ingleses. Esto significa para los australianos la permanencia de ciertos va-

⁷Bruce Grant, *Australia at the Crossroads*, "Pacific Community", Vol. Nº 3, 1970, p. 443, Tokio, Japón.

lores: democracia, propiedad privada y herencia cultural común europea.

Esta actitud también obtenía aparentemente apoyo en las manifestaciones y seguridades provistas por el propio Presidente Nixon al Primer Ministro Gorton, durante una de sus visitas a Washington, en la cual la ratificación por boca del Presidente de los EE.UU., de que no cambiaría la política asiática de este país fue desmentida pocos meses después por el propio mandatario norteamericano, al anunciar la Doctrina Guam.

Este tipo de "diplomacia personal" al más alto nivel, demuestra lo relativo de su efectividad cuando se trata de dos potencias con una neta diferencia en sus magnitudes de poder y debe ser tenida en cuenta para la conducción de la política exterior de las naciones medianas y pequeñas, en sus relaciones con los actores mayores.

Por otra parte, el drástico cambio del tratamiento norteamericano de los problemas asiáticos influyó negativamente sobre la política interna australiana, creándole problemas a la coalición de los partidos "Liberal" y "Country", apoyada por el Partido Demócrata Laborista, de orientación católica. Esta coalición se había afirmado en el campo de la defensa y la política exterior, basándose en sus buenas relaciones e influencia en Washington, afirmación que los últimos hechos se encargaron de negar.

Esto se reflejó en las elecciones parciales de 1969, donde la mayoría gubernamental, consistente en 39 bancas de la Cámara de los Representantes, disminuyó a 7 y el Partido Laborista incrementó sus votos al 47,2 % del total, captando votos que antes fueron para la coalición gubernamental.

La pregunta que se planteaba para Australia consistía en saber si obtendría el apoyo norteamericano para la ejecución de una política asiática australiana o debía recurrir a la concepción de una "fortaleza australiana", aislada del resto del mundo.

En principio, el gobierno de Gorton se comprometió a materializar la presencia australiana en el sudeste asiático, al anunciar, en febrero de 1969, que fuerzas de este país permanecerían estacionadas en Malasia y Singapur durante 1971, cuando se produjera la retirada británica. La oposición formuló una fuerte crítica, contraria al estacionamiento de fuerzas en el exterior, pero los factores externos (Doctrina Guam y revueltas en Malasia) crearon una seria preocupación en ambos sectores.

Si bien el gobierno de Gorton rehusó intervenir en los conflictos domésticos de Malasia-Singapur, aceptó en cambio defenderlas de toda subversión conducida y apoyada desde el exterior por actores marxistas. La doctrina Guam excluye, en principio, los actos de subversión del espectro de participación directa de los EE.UU. (Ej.:

envío de tropas) y no se halla claramente definida en cuanto a ataques no-nucleares realizados con fuerzas convencionales. Por ello, Australia puede encontrarse en el futuro con alternativa de que sus compromisos de defensa en Asia sobrepasen los nuevos límites de garantías establecidos por los Estados Unidos.

Ante esta situación, Australia se verá obligada a reconsiderar las modalidades y orientaciones de sus compromisos de defensa en Asia, según la evolución de las relaciones EE.UU.-China-URSS, aun cuando puede estimarse que Australia continuará abogando por la obtención y el respaldo norteamericano para su acción asiática.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS CON LOS EE.UU. Y EUROPA

El 40 % del total de las exportaciones australianas corresponden a los EE.UU, Japón, Nueva Zelandia y Canadá, alcanzando las importaciones provenientes de estos países un porcentaje equivalente.

Desde el punto de vista de los aportes de capitales externos, EE. UU. e Inglaterra ocupan los lugares fundamentales. Australia ha obtenido, mediante una inteligente política económica, que la acción norteamericana y europea se dirija primordialmente hacia la radicación de capitales y la creación de industrias en el país, en vez de competir directamente con productos terminados frente a los de producción australiana. Por otra parte, la actual constitución del mercado australiano ofrece un amplio margen para la importación de aquellos productos no fabricados en el país (el 75 % del total de productos de importación, entra en esta categoría).

Las posibilidades de importación pueden armonizarse con la instalación de plantas que permitan una creciente diversificación. En términos generales, EE.UU. y Japón son los países que se hallan desempeñando el papel económico que detentaba Inglaterra para Australia hasta las primeras tres décadas de este siglo, mientras se produce la declinación de la importancia económica de este último país.

En particular, es posible determinar una reorientación de los flujos comerciales australianos durante la década del 60 al 70. Australia, a partir de las primeras manifestaciones de interés inglés por ingresar al Mercado Común Europeo, comienza con coordinados esfuerzos destinados a la ampliación de sus mercados asiáticos (Nueva Zelandia, Japón, Indonesia, Tailandia, etc.) y a la materialización de un eje comercial con Canadá y los EE.UU. En este contexto, Japón goza de una situación excepcional y de no producirse cambios, se constituirá en el socio económico fundamental para Australia.

RELACIONES CON ASIA PARA LA DÉCADA DEL 70

La dependencia en materia de defensa con los EE.UU. no se registra, para el escenario asiático, en el campo de la actividad económica y política, si bien esta última ha sido influenciada por el tipo de relaciones que sostuvieron EE.UU. y Australia. La diplomacia australiana no se ha limitado a trabajar con aquellos países apoyados por los EE.UU., sino que ha tenido en cuenta la situación geopolítica del país, lo que impone preferente atención a los actores vecinos (Indonesia, con el cual comparte fronteras en Nueva Guinea, Malasia, Singapur) y a los actores principales (Japón, China Popular, India). Las relaciones con ellos varían por su profundidad y carácter pero puede afirmarse que Australia ha sido capaz de formular e implementar efectivas políticas de acercamiento con estos países. Aun en el caso de China Popular, pese a compartir la idea de una contención de cualquier movimiento expansionista por parte de ésta, Australia se ha preocupado por establecer una ventajosa relación comercial para la venta de granos y está dispuesta a un mayor acercamiento.

Estas orientaciones de la política exterior australiana no responden a un liderazgo británico o norteamericano sino que fueron realizadas por propia iniciativa; se acepta sin discusión en Australia que el país debe mantener, en la medida de lo posible, estrechas relaciones con el resto de Asia, poniendo énfasis especial en Indonesia, Japón y Malasia-Singapur. Lo que se halla en tela de juicio interna y externamente, ya que su materialización depende en gran parte de la aceptación de las restantes naciones, es el carácter con el cual Australia desea participar activa y significativamente en los asuntos asiáticos. En otras palabras, en qué medida Australia "es" un país asiático y sobre esta base, qué tipo y grado de participación puede reclamar para sí. Esta pregunta admite ciertas sofisticaciones: si Australia es un poder asiático; si "forma parte" de Asia o si solamente se halla "próxima" a la región. Las respuestas que formule la élite dirigente y el apoyo que otorgue a ellos el pueblo australiano resultarán factores de primordial importancia para determinar los futuros cursos de acción: aislacionismo o participación activa en los asuntos asiáticos. Para considerar cuál puede ser el rumbo que adoptará Australia en el futuro debe analizarse la acción desarrollada en la región por este país durante los últimos años. Un discurso del Primer Ministro Gorton, pronunciado ante el Parlamento al discutirse la conveniencia del envío de fuerzas a Malasia y

Singapur después de la retirada de las fuerzas británicas, permite determinar los objetivos que Australia se fija para su política en Asia.

... "No debe pensarse que nosotros consideramos a nuestras actividades en la región como puramente militares. Un examen de nuestra política en relación con nuestros vecinos del norte demuestra que los hemos alentado a desarrollar acciones que promuevan la estabilidad política y el crecimiento económico desarrollando simultáneamente nuestra capacidad de defensa en la asociación de nuestras fuerzas con las de nuestros aliados y promoviendo la cooperación regional... la estabilidad y la seguridad del área descansa en muchos factores... el evitar las disputas territoriales entre los países de la región... en el proceso económico de esos países... y en la capacidad y voluntad de sus dirigentes en percibir que el progreso económico se refleja en la elevación de los estandars de vida de sus pueblos..."⁸

En este contexto, de adquisición de seguridad por intermedio de la cooperación regional, Australia participó activamente en la creación de organismos regionales.

— Miembro fundador de la ECAFE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Asia).

— Miembro del IGGI (Grupo Intergubernamental para la ayuda a Indonesia; su objetivo es apoyar el esfuerzo de recuperación económica de este país, luego del gobierno de Sukarno).

— Miembro del Consejo Asiático del Pacífico (ASPAC) formado en 1966. (Miembros: Japón; Corea del Sur; Filipinas; Tailandia; Malasia; China Nacionalista; Vietnam del Sur; Nueva Zelandia y Australia). En principio, ASPAC es un foro donde se discuten los problemas comunes a la región. De acuerdo con sus propósitos, no pretende servir de base para ninguna alianza militar (aun cuando es evidente que constituye una infraestructura para comunicaciones políticas entre los miembros que facilitarían, en principio, dada su común orientación ideológica, medidas que tendieran eventualmente a este objetivo). Una de las ventajas que presenta esta organización es la de permitir un diálogo a cargo de las potencias medianas y pequeñas sin la presencia de potencias extrarregionales.

— Miembro del Plan Colombo.

De la misma manera realizó, dentro de sus posibilidades, una política económica de captación de mercados y de asistencia externa:

— Activo proveedor para programas de ayuda a países en desa-

⁸Gordon Freth, *Australia and its relations with Asia*; "Pacific Community", Vol. 1, Nº 1, p. 60, Tokio, Japón.

rollo (en el año 1968-69: 180 millones de dólares en préstamos. Debe aclararse que la mayor parte de esa ayuda va a los territorios de Papúa y Nueva Guinea y a los países asiáticos).

— El comercio entre Australia y los países asiáticos, particularmente Japón, ha alcanzado a cubrir un cupo considerable del intercambio comercial. En el año 1967-68 las exportaciones a los países de la ECAFE ocupan el 38,6 % del total australiano (está incluido Japón, con un 21,6 %) mientras que las importaciones desde estos países (incluyendo a Japón con un 10,5 %) fueron del 18,2 % del total.

EL PAPEL DE JAPÓN EN LA POLÍTICA ECONÓMICA AUSTRALIANA

Como se ha afirmado previamente, Japón se ubica como uno de los más importantes actores internacionales para Australia desde el punto de vista económico, comercial, tecnológico e industrial. En veinte años, el intercambio comercial se incrementó de la siguiente manera⁹:

<i>Julio-junio</i>	<i>Export. a Japón (mill. de Lbs. Aus.)</i>	<i>Export. desde Japón</i>
1948/49	14,8	3,4
1950/51	123,1	31,2
1960/61	323,0	130,9
1967/68	642,8	343,2

Australia logró, a partir de fines de la década del 60, una notable diversificación de sus exportaciones. Al hierro y productos alimenticios o carnes, principales productos exportados, se le agregó una cuota creciente de manufacturas, alcanzando el 18 % del total en 1969.

Pese a ello, hasta el presente, Australia ha desempeñado básicamente el rol de proveedor de materias primas y Japón el de exportador industrial.

Se le plantea así a Australia el mismo problema que a otras potencias en proceso de industrialización: cómo quebrar un intercambio de carácter "vertical" convirtiéndolo en uno "horizontal" (productos industriales por ambas partes). Varios economistas australianos y japoneses apoyan esta última orientación. Se pretende un ac-

⁹Gordon Freth, *op. cit.*, p. 66.

ceso mayor de la producción industrial liviana australiana al mercado japonés y un acceso compartido a los mercados del resto de Asia. Se espera también lograr “acuerdos de especialización industrial” en ciertos sectores (automotores y aceros) entre ambos países.

Pese a su saldo desfavorable Japón no sufre efecto negativo de su intercambio con Australia. Ha logrado, además, disminuir significativamente este desequilibrio aumentando sus exportaciones industriales a Australia en términos tales de competencia que preocupan seriamente a los industriales australianos.

En síntesis, Australia desarrolla una vigorosa política de proyección de su influencia política, cultural y económica en el sudeste asiático mediante su participación en organizaciones regionales de todo tipo, la cooperación y ayuda económica y la expansión de sus mercados. Ubicado frente al actor económico dominante de la región, persigue un acceso mayor a su mercado interno, un cambio cualitativo en sus exportaciones a este país y por último, un acceso conjunto —en los sectores en que Australia se halla en condiciones de intentarlo— al mercado de los restantes países asiáticos. Pese a ello, resta como problema que Australia aún no ha podido resolver por completo, el de su creciente relación de dependencia económica con Japón.

LOS OBJETIVOS GLOBALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR AUSTRALIANA

En cuanto a los objetivos y políticas a nivel global, puede deducirse que se hallan comprendidos en las líneas de acción siguientes:

— Obtención del rango de potencia mediana a nivel mundial, mediante el apoyo de una proyección de carácter regional que satisfaga sus necesidades de desarrollo y defensa.

— Seguridad ante ataque directo o subversión (obtenida por alianza con actores mayores extrarregionales y compromisos individuales con países menores).

— Homogeneidad racial (adquirida mediante inmigración europea).

— Desarrollo económico (esfuerzo interno, atracción de capitales extranjeros y estrecha relación económica con Inglaterra, E.E.UU., Japón y países europeos).

— Proyección política, cultural y económica sobre su área directa y potencial de influencia (participación en organizaciones; ayuda económica; política de educación y atracción cultural).

— Consolidación de su prestigio y política de captación de apoyo para su situación de país “colonialista” (administración de Nueva Guinea).

— Expansión cualitativa y cuantitativa de sus mercados de exportación de materias primas e industriales. Inclusión de otros continentes (América Latina, Medio Oriente) y defensa de su participación en el mercado europeo.

— Cooperación —limitada y selectiva— en pos de una acción coordinada de las potencias medianas y pequeñas en materia de defensa de intereses políticos y económicos comunes.

— Interés en vincularse geopolítica y económicamente con áreas australes y periféricas (ej.: sur de América Latina, Océano Pacífico).

— Obtención de una adecuada tecnología y grado de industrialización.

AUSTRALIA Y AMÉRICA LATINA: LAS APERTURAS EXTRARREGIONALES. ANTECEDENTES¹⁰

El establecimiento de relaciones diplomáticas, contactos y sondeos comerciales entre esta isla-continente y América Latina, separadas ambas por varios miles de millas marítimas, es un fenómeno que se presenta solamente en nuestras últimas décadas, como respuesta lógica a una necesidad común de los actores medianos y menores; la defensa de su autonomía de acción política y económica, frente a las potencias que gozan de un potencial mayor en la actual estratificación del poder del sistema internacional.

Existen, sin embargo, algunos antecedentes históricos que es bueno recordar; los que corresponden al momento de la conquista y la independencia sudamericana y los entretelones del proceso por el cual Australia se decide —tras muchos titubeos y contramarchas— a incrementar y formalizar sus relaciones con América Latina.

Aun cuando hoy Australia se presente como integrante de un sistema lejano con el cual aparentemente nada nos une, salvo una base cultural europea compartida en su contexto general, este país estuvo a punto de formar parte del imperio español. Aparentemente, el último viaje del navegante Fernando de Quirós en 1605, desde las costas del Pacífico andino, llegó prácticamente a la vista de Australia¹¹. Posteriormente, el contrabando se desarrolló entre Sidney y el Virreinato del Perú durante las guerras napoleónicas. El tráfico se convirtió en legal alrededor de 1820, realizándose con la

¹⁰Glen Barclay, *Strangers in the Hemisphere: Australians relations with Latin America*, "Australians Outlook", Melbourne, Australia, Vol. 23, Nº 3, diciembre 1969.

¹¹G. Greenwood, *Early American-Australian Relations*, Melbourne University Press, Melbourne, 1944, p. 34.

República de Chile y el Imperio de Brasil, si bien en pequeña medida.

Entre 1821 y 1830, 22 barcos australianos se dirigieron a puertos de América del Sur y 33 navíos latinoamericanos llegaron a Australia.¹²

El comercio se desarrollaba prácticamente en una sola dirección (fenómeno que volverá a repetirse —en mucho menor medida— en nuestro siglo). Los australianos importaban entonces tabaco, trigo, caballos y carne, exportando pequeñas cantidades de hierro.

Entre Australia y la Argentina se produjo, durante el siglo pasado, una competencia por la atracción de capitales. La importancia creciente de Australia a partir de mediados de siglo disminuyó relativamente el interés de los inversores británicos por el Río de la Plata. Pero el explosivo crecimiento económico argentino a partir de 1880 creó para Australia un peligroso competidor en el mercado inglés de carnes.

Entre 1889 y 1909 las exportaciones argentinas a Inglaterra se incrementaron diecisiete veces¹³. Debe recordarse que en 1929, año previo a la depresión mundial, Argentina era el quinto país del mundo en el intercambio comercial. Pero una década después, en 1939, mientras Argentina había descendido al vigésimo lugar, Australia continuaba manteniéndose en el undécimo puesto del comercio mundial.

Si se comparan los procesos de desarrollo de ambos países, surgen dos hechos muy importantes que deben ser tenidos en cuenta al considerar su posterior evolución: la actitud asumida por Australia ante su proceso industrial y los privilegios concedidos por Inglaterra a este país, en su carácter de miembro del Commonwealth. Australia adoptó una serie de medidas en apoyo de la industria, a partir de la década del veinte¹⁴: un procedimiento selectivo de protección tarifaria; preferencias otorgadas a las empresas locales para abastecer a las licitaciones del gobierno (Australia desarrolló su acción bajo el lema: "Be Australian, buy Australian"); promoción de la industria manufacturera nacional y una intensa campaña por parte del gobierno, incitando a las empresas extranjeras a efectuar radicaciones productivas en el país.

En cuanto a los vínculos económicos, Inglaterra, por el Tratado de Ottawa, otorga preferencias a sus dominios, que alcanzan a Aus-

¹²G. Greenwood, *op. cit.*

¹³H. S. Ferns, *La intervención en el Río de la Plata durante el siglo XIX*, EUDEBA.

¹⁴Héctor L. Diéguez, *Argentina y Australia: desarrollo comparado*, "Desarrollo Económico", Vol. 8, enero-marzo 1969, Bs. As., pp. 552-53. De este trabajo se han extraído los ejemplos citados de apoyo al desarrollo industrial.

tralia, mientras Argentina debe negociar el "Pacto Roca-Runciman" de lamentable recuerdo, en condiciones netamente desventajosas. Gracias al Tratado de Ottawa Australia pudo incrementar significativamente su participación en el mercado inglés, ascendiendo ésta de un 39 a un 59 % en menos de tres años¹⁵, para las exportaciones trigueras. En el rubro carnes el Acuerdo de Ottawa establecía que Inglaterra no aumentaría sus importaciones de carne vacuna enfiada procedentes de países que no pertenecían al Imperio, más allá de los niveles alcanzados en 1932, comprometiéndose a reducir esas importaciones de manera tal de que sólo alcanzaran a un 65 % del nivel de 1932 dos años más tarde. El acuerdo Roca-Runciman, firmado en 1933 entre Argentina y Gran Bretaña, fijaba que este último país podía reducir sus compras de carne argentina hasta un 10 % de los valores de 1932. El análisis de los efectos provocados por estos acuerdos, que permiten un crecimiento vertiginoso de las ventas australianas, conduce al economista australiano Duncan a afirmar que "...el incremento de las exportaciones australianas de carne vacuna al Reino Unido se realizaron en gran parte a expensas de la industria argentina". Entre 1932 y 1938 las importaciones de este producto a Inglaterra por parte de Argentina decrecieron en un 10,6 %, mientras las australianas aumentaron en un 85 %.¹⁶

Pese a ello, Argentina tiene el dudoso honor de haber sido, antes de 1947, el primer país cuya expansión económica en el sector primario, básicamente competitiva con la producción australiana, mereció varios debates en la Cámara de Representantes. Así, se discutió en 1932 por qué Inglaterra no restringía sus relaciones comerciales con Argentina aduciendo que ello se debía a la presencia de más de 600 millones de libras de capitales ingleses invertidos en el país latinoamericano. Muchos miembros de dicha Cámara presentaron sus inquietudes, durante los días siguientes, sobre diversos problemas que la presencia argentina creaba para los australianos; la exportación de carne congelada a Inglaterra; el precio de la lana patagónica en el mercado mundial, etc. Así, un miembro de la Cámara, Mr. Harrison, llegó a expresar el siguiente juicio sobre nuestro país, hecho que debe llamarnos a la reflexión, cuando, en circunstancias como las actuales, se atraviesa por una crisis interna en este sector y Australia realiza una seria penetración en el mercado inglés.

"Nosotros hemos considerado desde hace mucho tiempo a la exportación de carne argentina como nuestro modelo y ahora parece

¹⁵R. Duncan, *Imperial preference: The case of Australian beef in the 1930*, "The Economic Record", vol. 39, Nº 86, Melbourne University Press, Melbourne, junio 1963, pp. 153-165, citado en Ruth Kelly, *El comercio exterior*, op. cit., p. 189.

¹⁶Glen Barclay, *Strangers in the Hemisphere*, op. cit., p. 237.

que debemos mirar hacia los productores argentinos para que nos enseñen algo sobre el control de mercados...¹⁷

Nuestra capacidad en esta materia ha sido afirmada por los propios competidores. Poseemos el potencial latente necesario para recuperar y mejorar posiciones, obteniendo nuevamente un juicio como este.

EL IMPACTO DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y LA POSTERIOR
EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES: LA PERSPECTIVA AUSTRALIANA

Sin embargo, esta actitud preocupadamente admirativa hacia nuestro país sufrió una profunda modificación durante la Segunda Guerra Mundial por razones ideológicas y políticas, basadas en la percepción de una orientación pro-eje en nuestros gobiernos. Ya es conocida la posición que adoptaron los EE.UU. en esa oportunidad, privilegiando a partir de entonces a Brasil¹⁸ y a Chile en sus relaciones.

La actitud norteamericana es imitada por Australia. En mayo de 1945, el doctor Ward critica el ingreso de Argentina a las Naciones Unidas en términos extremadamente duros:

“¿Cómo puede existir una paz durable, cuando a fascistas y nazis se les otorga pleno derecho a participar en la planificación de la paz mundial?”¹⁹

Mientras la imagen argentina para los ojos australianos se deterioraba profundamente, la de Chile crecía en importancia, en función de lo que acontecía en Asia. Australia firma un acuerdo con ese país para establecer relaciones diplomáticas inmediatamente después de la declaración chilena de guerra al Japón. Igual medida se adoptó con Brasil. El establecimiento de una actividad diplomática con América Latina, las razones por las cuales esta medida parecía o no conveniente y la elección de los países sobre los cuales debía ejercerse el esfuerzo diplomático, provocó un intenso debate

¹⁷House of Representatives, *Debates*, Vol. 151, p. 1178, 21 de octubre de 1936.

¹⁸Secretary of State to American Ambassador in Brazil, 22 May, 1941, *Foreign Relations of United States*, 1941, Vol. VI, pp. 494-6. En esa oportunidad, Cordell Hull hace asegurar al Presidente Vargas que “el gobierno de los EE.UU. se considerará en los más íntimos términos de confianza con el Brasil, más que con cualquier otro gobierno latinoamericano”. Sobre este punto puede verse: Carlos Moneta, *La política exterior del Brasil*; en Puig, Moneta y otros: *América Latina, ¿una política exterior independiente?*, Editorial Astrea, Ediciones “La Bastilla”, Buenos Aires, 1972.

¹⁹*Sidney Morning Herald*, 7 May, 1945 (citado en el artículo del Profesor Barclay).

en el Parlamento australiano. Los intercambios de opiniones resultan particularmente interesantes. Entiendo que deben citarse algunos de ellos, ya que arrojan luz sobre las interpretaciones australianas a ciertas acciones argentinas, y permiten reflexionar sobre la importancia —y los efectos— que nuestras posiciones en política exterior pueden adquirir en la búsqueda de una mayor autonomía.

A modo de ejemplo, el senador Armonstrong afirmó que “esperaba que el gobierno australiano aprendiera de la experiencia norteamericana en la Argentina, para saber que no debían inmiscuirse en los asuntos internos de otras naciones”²⁰, considerándose que el peronismo había constituido una reacción nacionalista y popular ante la intimidación norteamericana.

En cuanto a las razones de carácter político, económico y diplomático para seleccionar los países en los cuales convenía instalar representaciones, los criterios del señor Rosevear, jefe de la Cámara de Representantes, aclaran una de las posiciones básicas que se sostenía, favorable a Río y Santiago como sedes, en vez de Buenos Aires.

“... Nosotros hemos establecido una delegación en Brasil, país que cuenta con una población de 43.250.000 habitantes, mientras que Argentina es uno de nuestros más importantes competidores mundiales en producción primaria... nuestro interés no está en establecer un comercio con Argentina, sino con otros países, como Brasil... otra razón importante es que las políticas de Brasil y Chile se hallan mucho más en línea con las convicciones democráticas del pueblo australiano”.²¹

Por su parte, el Primer Ministro Menzies declaró que era ridículo sostener argumentos nazistas, cuando Australia había entablado relaciones con Japón, su enemigo durante la guerra, afirmando con respecto a Argentina:

“... *El motivo real de la importancia de Argentina reside en que este país es nuestro competidor. Esta es la razón más importante por la cual nosotros debemos tener gente capaz allí; así sabremos lo que están haciendo.*”²²

Este argumento que debe ser aplicado por nosotros a Australia, con el agregado —en mi entender— de la necesidad de dar un paso más allá; negociando una coordinación de las políticas de ambos países para sus productos competitivos en los mercados mundiales.

Por su parte, el profesor Barclay, apunta a esta razón de peso; al analizar los debates del Parlamento australiano:

²⁰Senate, *Debates*, Vol. 187, p. 2076, 3 de julio de 1946; Barclay, *op. cit.*, p. 239.

²¹House of Representatives, *Debates*, Vol. 193, pp. 390-1, 1 de octubre de 1947; *op. cit.*, p. 239.

²²House of Representatives, *Debates*, Vol. 193, p. 393, 1 de octubre de 1947.

"... todos los oradores perdieron de vista el punto central. *La importancia real de Argentina deriva del hecho que logró desafiar y vencer a las presiones de los líderes norteamericanos e ingleses durante cuatro años y pese a ello ha continuado prosperando. Por esto, puede ser considerado este país como una inspiración y un modelo para pueblos que, enfrentados con situaciones similares deseen hacer lo mismo*".²³

La toma del poder en China por Mao Tse-Tung y la consolidación del control soviético sobre Europa Oriental, a la par que incrementaba notablemente la atmósfera de la guerra fría en Asia y el resto del mundo, alejó nuevamente a los gobiernos australianos de América Latina, enfatizando en cambio, la necesidad de estrechar vínculos con los EE.UU. e Inglaterra.

Pese a ello, algún miembro del Parlamento intentó individualmente aportar principios geopolíticos básicos, por los cuales las relaciones con los países australes sudamericanos eran muy importantes. Así el señor Townley afirmó:

"... Es vital para nuestros intereses que nosotros estemos en buenos términos con las naciones sudamericanas, particularmente con Chile, Brasil y Argentina, donde existen buenos puertos, accesibles para nuestros buques"²⁴

EL INTERÉS AUSTRALIANO EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA

Hasta 1958 los dirigentes australianos no volvieron a plantearse seriamente el problema del tipo e intensidad de vinculaciones que les resultaba conveniente mantener con América Latina. Serán justamente la amenaza que para sus mercados tradicionales significó la actual política proteccionista del M.C.E. y la intención inglesa de participar en él, los factores que impulsan a Australia a lanzarse a la búsqueda de nuevos mercados.

Debe admitirse que el intercambio comercial era —y continúa siendo— realmente minoritario y generalmente favorable a América Latina. Para ese año, el comercio con el continente había descendido del 0,52 % del total del intercambio comercial australiano al 0,17 %. Pese a ello, se tenían esperanzas de mejorarlo, aun cuando éstas, debe destacárselo, residían fundamentalmente en un incremento del intercambio con Chile y Brasil.

Los problemas de política interna latinoamericana también actuaban como obstáculo; según el senador Laught:

²³Glen Barclay, *op. cit.*, p. 240.

²⁴House of Representatives, *Debates*, Vol. 209, pp. 271-2, 14 de octubre de 1950.

"Debemos admitir que el gobierno brasileño sufre las conmociones de cierta experiencia democrática... pero permítaseme recordar que los chilenos viven justo frente a nosotros, son nuestros vecinos del Pacífico... nosotros debemos incrementar el rango de nuestra sede en Río a nivel de embajada... y en la Argentina, debemos tener un representante diplomático".²⁵

El intercambio con ciertos países de América Latina creció, pero no resulta aún significativo por sí mismo. Las exportaciones australianas a Argentina, Brasil y Chile fueron del orden de las 70.000 libras australianas en 1945-46, recibiendo en cambio 326.000 libras en productos sudamericanos. El desequilibrio en el intercambio comercial del año 1955-56 da una idea de lo desfavorable que resulta para Australia. Los tres países del Cono Sur vendieron 5,5 millones de libras y compraron por valor de 66.000 libras. Las exportaciones de trigo australiano a Chile y Brasil en 1966-67 compensaron por ese año la balanza, pero se estima que ésta no se constituirá en un fenómeno permanente, excepto que desee ser utilizado como elemento de presión por parte de estos países sobre Argentina.²⁶

La acción comercial en América Latina fue reforzada mediante el envío de varias misiones. Una de ellas pasó por la Argentina antes que el presidente Frondizi fuera depuesto. La evaluación de nuestra situación económica, realizada en esa oportunidad, no fue favorable. Se consideró que la industria se hallaba semiparalizada; las reservas de divisas exhaustas y la economía en deterioro²⁷. Pese a ello, se decidió redoblar los contactos; en las palabras de un funcionario del gobierno australiano:

"... Se incrementará nuestra actividad comercial en nuevos mercados, como Medio Oriente y Sudamérica²⁸." Poco después se establecerían delegaciones comerciales en Lima y Caracas.

Además de activar el intercambio directo, se intentó en 1961, 1962 y en ocasiones posteriores coordinar entre Australia, Nueva Zelandia, Canadá y Argentina, una política defensiva ante el inminente crecimiento del proteccionismo del Mercado Común, en materia de política agrícola. De igual manera, se trató de adoptar una actitud común, en su carácter de países productores de granos, frente a la venta de excedentes de los EE.UU. Lamentablemente, muy poco es lo que se avanzó en este terreno y el fracaso del acuerdo trigüero internacional señala una tendencia negativa en este sector.

En 1959 se establece un acuerdo entre los gobiernos australiano y

²⁵Senate, *Debates*, Vol. 13, p. 685, 30 de setiembre de 1958.

²⁶Chile compró 200.000 tn. de trigo a Australia durante 1971 (Información del diario *La Nación*, 18 de marzo de 1971).

²⁷Barclay, *op. cit.*, p. 243.

²⁸House of Representatives, *Debates*, Vol. 30, p. 7, 7 de marzo de 1961.

argentino para el establecimiento de una embajada en Buenos Aires. El presidente del Senado australiano concurrió al homenaje del Sesquicentenario de la Independencia Argentina. Comentando la designación, el Primer Ministro señaló en el Parlamento que "El alto rango del representante daba una idea de la importancia que el gobierno australiano asignaba a sus relaciones con la Argentina, como uno de los mayores países de un continente que estaba asumiendo una importancia creciente en los asuntos mundiales".²⁹

La importancia que puede tener Argentina para Australia en el futuro, se ve confirmada por otras palabras del entonces Primer Ministro Menzies, al declarar que:

"Australia y Argentina poseen muchos sectores en los cuales comparten un interés común, basado en un enfoque similar de las relaciones internacionales y sobre el hecho de que ambos países son productores en escala de productos primarios".³⁰

Estos conceptos fueron prácticamente reiterados en ocasión de la visita a Buenos Aires del viceprimer ministro australiano John Douglas Anthony, en abril de 1972, mientras realizaba una gira por Chile, Perú, México, Brasil y Argentina. En esta ocasión la autoridad australiana expresó el deseo de su país de incrementar el intercambio con estos países de América Latina, a los cuales consideraba "mercados importantes"³¹. En un agasajo diplomático, el entonces canciller argentino De Pablo Pardo enfatizó la "solidaridad natural" existente entre ambas naciones, a la cual contribuyen "los orígenes similares" y la ausencia de diferencias.³²

Pese a los esfuerzos mutuos que puedan realizarse en el plano del intercambio comercial, no es dable esperar progresos espectaculares en este campo; el orden actual del intercambio es mínimo; Argentina exporta alrededor de un millón de dólares y recibe productos por valor de seis millones. El criterio expuesto por Menzies ofrece en cambio mayores posibilidades para el establecimiento de un accionar cooperativo que satisfaga necesidades reales de ambos países.

Además de Argentina, el resto de América Latina ha cobrado mayor relevancia para Australia. Hacia fines de 1968, este país había establecido embajadas en Argentina, Brasil y México; legaciones en Chile y Perú y una misión comercial en Venezuela. Por su parte, Argentina, Brasil y México sostienen representaciones con rango de

²⁹*Current notes on International Affairs*, Vol. 31, Nº 5, mayo de 1960, p. 231.

³⁰Australia, Department of External Affairs, *Current Notes on International Affairs*, mayo de 1961.

³¹*Australia procura aumentar su comercio con nuestro país*, "Clarín", 25 de abril de 1972.

³²*Australia procura...*, *op. cit.*

embajadas en Canberra, siendo Chile, Perú y Uruguay representados por otros niveles de menor jerarquía.

En síntesis, se considera necesario tener en cuenta los siguientes factores para la formulación de nuestra política exterior relativa a Australia:

— Los intereses australianos difieren según el país que considere. Los vínculos comerciales son más fuertes con Brasil, Chile, México y Perú (productos de alimentación y manufacturas). Con la Argentina prima el interés de lograr acuerdos sobre coordinación de políticas económicas y mercados mundiales para el sector agropecuario. En cuanto al intercambio bilateral, se desea explorar las posibilidades de obtener cierto grado de complementación industrial, sectorial y especializada (particularmente, en la industria automotriz).

— Desde el punto de vista geopolítico, los países australes de América Latina (en especial, los del Pacífico) concentran la atención australiana, aun cuando no se ha descuidado otorgar cierta preferencia a aquellas naciones que resultan centros de poder significativos en el continente (Argentina, Brasil y México). La "Conferencia del Pacífico", realizada a fines de 1970 en Santiago, contó con la decidida participación australiana. Los proyectos de estudio de complementación en petroquímica, pesca e industrias que se discutieron en su seno, demuestran las posibilidades futuras que puede brindar una vinculación que atraviese el Pacífico, conectando a Australia con el Grupo Andino.

— Chile y Argentina presentan en este contexto, una ventaja adicional, que nuestro país debe utilizar adecuadamente: el problema de la situación actual y futura de la Antártida, en cuanto a la congelación de derechos territoriales y penetración progresiva de las superpotencias en los respectivos sectores nacionales³³. Por su ubicación y control de pasajes entre el Atlántico y Pacífico, no es dable desdeñar una futura coordinación para la defensa de estas áreas, además de la relevancia estratégica de sus puertos para el comercio marítimo.

— El factor ideológico reviste cierta importancia en el proceso de decisiones australianas. De acuerdo con la situación coyuntural, este

³³No escapan al autor las dificultades presentes para concertar una acción conjunta de este tipo (una de las mayores radica precisamente en la existencia de un reconocimiento mutuo de los respectivos territorios antárticos reclamados, entre Inglaterra, Nueva Zelandia y Australia) teniendo en cuenta las "relaciones especiales" de Australia con Inglaterra y la superposición de las pretensiones inglesas con los sectores antárticos cuya soberanía ejercen Argentina y Chile. Pese a ello, debe realizarse una activa gestión en pos de un esfuerzo asociativo —o por lo menos cooperativo— por parte de todos los países que tienen reclamos territoriales en la Antártida, frente a las crecientes posibilidades de que sea en el futuro internacionalizada, vulnerando la voluntad de estos actores.

factor puede resultar favorable o desfavorable a la Argentina. Debe de tenerse en cuenta, sin embargo, que en las decisiones finales, en el caso de antagonismo político-ideológico (situación con Japón después de la Segunda Guerra Mundial), las decisiones fueron adoptadas en base a un análisis realista de los factores de interés existentes.

— Australia tiene interés en asegurarse las rutas marítimas que le son estratégicas. Los países australes de América Latina se hallan en una posición destacada. En este contexto, debe destacarse que bajo la nueva óptica impuesta al transporte por el avance tecnológico y las tendencias a una mayor dominación e interdependencia que regulan el juego político y económico mundial, Australia tenderá a convertirse en un “vecino” de Argentina.

— Australia resulta, en principio, muy sensible a la acción política de otros países, cuando ésta otorga apoyo a sus posiciones en materia de política exterior.

— Australia (contrariamente a lo que comúnmente se ha supuesto en la Argentina) ha mantenido —hasta las dos últimas décadas— una imagen de nuestro país que lo caracteriza positivamente, en cuanto al papel desempeñado en carácter de competidor agropecuario, otorgándole, durante un largo período, ciertas características de liderato.

ARGENTINA Y AUSTRALIA: HACIA LA OBTENCIÓN DE AUTONOMÍA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La autonomía, entendida como la capacidad de una nación para poder decidir libremente su destino y llevar adelante las acciones destinadas a materializarlo, tiende a reducirse en el mundo contemporáneo. El futuro resulta incierto para las potencias medianas, en un sistema signado por la emergencia del multipolarismo, el aumento constante del espectro de coerción utilizable y el cambio de las dimensiones cualitativas y cuantitativas que deben poseer las entidades políticas y económicas para hacer valer sus derechos. Las potencias medianas y pequeñas, actuando por sí solas, experimentan ya un visible horizonte de límites a su autonomía, particularmente en el ámbito de sus decisiones internacionales.

Es por ello que se impone para potencias medianas o que aspiran a serlo —y tal es el caso de Argentina— el uso más eficiente y racional de los recursos a su disposición. En política internacional, esto significa la “*Horizontalización de los esfuerzos*” (apoyo mutuo de potencias medianas y menores del sistema internacional) y una *nueva estrategia a desarrollar en el contexto de un “multipolarismo político”* (vinculación con todos los Centros de poder con el objeto de

diversificar estratégicamente los intentos de dominación ejercidos por éstos.

De esta manera se incrementará el potencial de cada actor —mediante el esfuerzo compartido con los actores de igual rango y el juego individual y asociativo con los actores de mayor rango— tendiendo a equilibrar las presiones que cada uno de los actores mayores puede ejercer.

Si aceptamos como lógicas las políticas de horizontalización y multipolarismo político mencionadas, se deduce que Argentina tiene un vasto campo de acción en materia de política exterior, que prácticamente no ha sido todavía explotado. Es aquí donde Asia (al igual que otros continentes) puede resultar sumamente importante para aumentar nuestra autonomía de decisión.

En esta área, y dada la necesaria economía de fuerzas a realizar, *puede obtenerse un incremento sustancial de nuestro potencial político global —con mínimos costos políticos y económicos— mediante la elección adecuada de países claves y la implementación de una política de apoyo y vinculación política de cooperación e intercambio comercial.*

AUSTRALIA: UNO DE LOS PAÍSES CLAVES

Si Argentina desea incrementar su desarrollo y poder político debe indefectiblemente sumar al esfuerzo individual la vinculación beneficiosa con otros actores. En el área asiática, Japón se presenta como un país capaz de romper nuestra dependencia bipolar de los Estados Unidos y Europa en materia de equipamiento industrial, capitales y tecnología. Además, ofrece un mercado de importantes posibilidades para nuestros alimentos y manufacturas, al cual debe agregarse —sin tardanza— el de China Popular.

China y Japón, incorporados en carácter de grandes actores del sistema internacional, pueden incrementar nuestra reducida libertad de maniobra si sabemos aprovechar racionalmente sus relaciones de competencia con los más importantes actores occidentales.

Ante Japón, Australia se ubica —en gran medida— como nosotros podemos situarnos frente a EE.UU. Dado que Australia exporta los mismos rubros alimenticios que Argentina, una coordinación de políticas económicas internacionales resultará beneficiosa para ambos. Los términos de esa compatibilización pueden llegar, a largo plazo, a constituir la base de nuestro ingreso al mercado asiático de alimentos ya que, de no comenzar de inmediato a prepararnos, este mercado quedará —por ubicación geográfica, capacidad e iniciativa propia— en manos australianas, amén de las europeas.

Las ventajas que presenta para la Argentina una estrecha vinculación con Australia —y junto a ella, Nueva Zelandia— es también compartida por estudiosos australianos y neozelandeses. Así el profesor Barclay afirma:

“Pese a que Australia y los países latinoamericanos pueden quizás considerarse mutuamente como de poco interés económico, poseen un gran interés en común: ellos están tratando de desarrollar sus basamentos industriales en un mercado mundial crecientemente dominado por naciones industrializadas, más poderosas. Todo país que tenga que realizar negocios con Japón o con EE.UU. necesita toda la ayuda que pueda obtener. Las medidas de nacionalismo económico llevadas a cabo por los gobiernos de Perú, Chile y Argentina, pueden proveer soluciones interesantes al mayor problema que enfrentan América Latina y Australia: la atracción de capitales sin que éstos sucumban al capital extranjero. Los latinos han tenido más oportunidades que nosotros de aprender a vivir con gigantes. Los latinoamericanos deben estar en condiciones de poder darnos algún consejo”.³⁴

Mientras tanto, en Nueva Zelandia, otro estudioso enfocaba de esta manera las relaciones futuras de su país hacia América Latina:

“Es cierto que la presencia creciente de América Latina será sentida a través del Pacífico. Es un continente de enormes potenciales. Estoy seguro que habrá oportunidades para Nueva Zelandia en los próximos años para obtener relaciones mutuamente convenientes. Al menos, con alguno de los países de América Latina”.³⁵

DETERMINACIÓN DE LOS INTERESES COMUNES

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este trabajo, se presentan las siguientes áreas de intereses potencialmente comunes que pueden servir de base para una acción política de acercamiento y cooperación:

- Defensa de la zona oceánica sur.
- Complementación y servicios mutuos de infraestructura de puertos para el transporte y acción marítima.
- Compatibilización de políticas de defensa de los derechos de soberanía y reclamos de ambos países sobre sus sectores antárticos, en los cuales, en virtud del Tratado Antártico, se está produciendo una penetración de otras potencias (Ej.: base soviética Bellingshausen, instalada en 1968 en el sector antártico argentino).

³⁴Glen Barclay, *Australian Outlook*, op. cit., p. 245.

³⁵Keith J. Holyoake, “A New Role for New Zealand in the Pacific”, *Pacific Community*, Vol. 1, Nº 3, p. 370.

— Coordinación y acción común a nivel mundial, regional y ante las grandes comunidades económicas y potencias, en defensa de la producción, comercialización y mercados de alimentos y manufacturas, que presente problemas comunes a ambos países.

— Idem, realizando una acción mutua de apoyo político-económico, en los campos en que la producción sea distinta para ambos países y la defensa de esos intereses les resulte beneficiosa.

Esto constituye, simplemente, la enunciación de áreas de interés ya existentes, que pueden comenzar a ser activadas de inmediato. Existen otras que resulta valioso explorar:

— Cooperación en el campo tecnológico, a nivel sectorial (Ej.: producción pecuaria y agraria; etc.).

— Cooperación en el mutuo conocimiento de las áreas respectivas de acción (Ej.: envío de argentinos a Centros de Estudios Asiáticos Australianos y de éstos a Centros de Estudios Argentinos sobre América Latina).

— Cooperación en el conocimiento científico y aprovechamiento económico en los sectores de oceanografía, pesca, meteorología austral, etc.

— Cooperación en el establecimiento de una compatibilización de las políticas para la acción a largo plazo en materia de búsqueda, penetración y conquista de mercados para productos similares.

— Coordinación y cierta acción en común de carácter político en el sistema internacional, en defensa e incremento de su búsqueda de autonomía como potencias medianas.

Resulta importante destacar que la ventaja que presenta agregar a las acciones verticales con potencias mayores, una acción con potencias del mismo rango, es el compartir cierta equivalencia básica de las situaciones. Se trabaja, así, frente a una región extraña (Asia), con un actor que debe desarrollar su acción con medios ubicados en un mismo espectro que los propios. Por lo tanto, ambos pueden enriquecerse con soluciones u orientaciones realistas, proporcionadas a los medios de que disponen.

A.P.O.A.: ASOCIACIÓN DE PAÍSES OCEÁNICOS AUSTRALES

Además de la imprescindible acción bilateral, Argentina debe estar dispuesta a encarar creativamente la conformación de nuevos modelos de asociación multinacional que utilice a los océanos australes como elemento de vinculación —y no de alejamiento— entre los países del sur de Asia y América Latina. Así como Chile propicia, inteligentemente, una futura asociación del Pacífico, nuestro país pue-

de y debe desarrollar una acción decidida en la promoción de distintos proyectos y formas de vinculación política, económica y tecnológica más estrechas que partan de objetivos alcanzables y no quiméricos, orientada por igual hacia el Atlántico y el Pacífico, entre naciones que se hallen ubicadas aproximadamente en nuestras latitudes. Se lanza así, por intermedio de estas líneas, *la idea*³⁶ *de crear una "Asociación de Países Océánicos Australes" de Asia y América Latina (A.P.O.A.), que tenga por objeto facilitar el conocimiento mutuo, el desarrollo económico y cultural y el común fortalecimiento político a nivel mundial y regional, mediante una adecuada suma y compatibilización de los esfuerzos individuales.*

³⁶Se intenta aquí, simplemente, proponer a los argentinos, latinoamericanos y asiáticos, el análisis de una idea que merece un tratamiento riguroso de sus posibilidades reales de materialización. Dado el temario de este artículo, se consideró oportuno citarla, esperando que en otra oportunidad pueda ser tratada su viabilidad.