

ALGO MÁS SOBRE EL ABC, ANTECEDENTE LEJANO DEL
PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CONO SUR DE
AMÉRICA

Beatriz R. Solveira¹

¹ Centro de Estudios Históricos —CONICET— Universidad Nacional de Córdoba.

RESUMEN

En la última década y como consecuencia del debate abierto en torno al MERCOSUR se ha reactualizado el interés por el estudio de la recurrente tendencia de los países latinoamericanos hacia la conformación de unidades políticas o económicas, más amplias que los marcos nacionales. Ciertamente, la idea de la integración latinoamericana no es nueva sino que se remonta al siglo XIX, a la época de la emancipación de las colonias hispano-portuguesas. Allí se originó el proyecto bolivariano, que en su larga historia ha dado lugar a numerosas iniciativas o proyectos, en los que las preocupaciones, contenidos, y objetivos no siempre han sido los mismos. De manera que la tendencia no tiene un cauce homogéneo. En muchas ocasiones las preocupaciones dominantes son de naturaleza política, en otras económicas y a veces están presentes ambas.

El propósito de esta ponencia descansa en la idea de aportar nuevos datos históricos que permitan analizar y conocer mejor el intento de aproximación que tres importantes países del Cono sur americano vienen protagonizando desde las dos primeras décadas del siglo XX. Esta experiencia que, si bien no alcanza a superar la etapa de proyecto, sirve para generar un rico y valioso debate en la prensa, la opinión pública y en los intelectuales de la región y aparece hoy como un antecedente lejano del proceso de integración que cobra fuerza a mediados del siglo XX. Este proceso se acelera notablemente en la última década con el lanzamiento del MERCOSUR en 1991, la puesta en funcionamiento del Arancel Externo Común en 1996 y los Acuerdos de Libre Comercio que un año después permiten la incorporación de Bolivia y Chile.

ABSTRACT

In the last decade, as a consequence of the reopening debate in turn of MERCOSUR, there is a lively interest to study the old tendency of the Latin American countries to conform political or economic units. Certainly, the idea of

the Latin American integration is not new, but it goes back to the 19th Century at the times of the emancipation of the Spanish and Portuguese colonies. There it was started the idea of the Bolivarian project that was kept alive later with numerous initiatives or projects, where the worries, contents and objectives were not always the same. Many times the main worries were political, others were economic and still others were both.

Within this context, I propose in this paper to study the Latin American countries' tendency to form blocks. Next I try to give some new historic data to analyze the antecedents that lead the three Southern cone countries to elaborate a market project at the wake of the XXth Century. This experience that brings much attention from the press, public opinion and intellectuals seems to be a good antecedent of the integration processes that take place especially during the last decade.

1. INTRODUCCIÓN

Al igual que en otras regiones de América, la idea de la cooperación entre los países platinos, no ha nacido en los últimos años ni tampoco es una exclusividad de la intelectualidad argentina, aunque en esta ponencia se centre el análisis en ella. En el Cono Sur, los caminos integracionistas comienzan también en el siglo pasado, concretamente sobre el filo del cambio de siglo cuando se empieza a propagar la idea de una entente argentino-brasileño-chilena, aunque se acentúan, es verdad, en las décadas finales del presente en las que pareciera culminar la larga historia de procesos de integración económica formales. Del mismo modo, el movimiento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile que domina las dos primeras décadas del siglo XX y en el que el rasgo distintivo que conduce al entendimiento es el componente político-diplomático que opera hasta traducirlo en un instrumento jurídico, el Pacto del ABC, está precedido primero y continuado luego por una serie de iniciativas destinadas a conformar Uniones Aduaneras regionales y en las que, por lo tanto, las cuestiones económicas son dominantes.

En efecto, el ABC nace en una etapa en la que las motivaciones preponderantes, al menos a nivel oficial, son de índole política y estratégica pero, a poco andar, comienza a entremezclarse con proyectos surgidos contemporáneamente y en los que la preocupación ya no es predominantemente política sino económica. Es más, en el debate abierto en torno a lo que es su expresión más acabada —el Pacto del ABC— si bien la atención se centra preferentemente en cuestiones jurídicas, políticas y estratégicas, no se descarta la posibilidad de que esa entente diplomática pueda y/o deba transformarse en el futuro en una entente económica basada en concesiones recíprocas y probablemente también en un régimen de comercio preferencial. De esta tentativa de acción diplomática conjunta de Argentina, Brasil y Chile ya nos hemos ocupado en sucesivos trabajos, en los que

hemos señalado que hacia 1914 las tentativas de acción diplomática conjunta entre varios países sudamericanos no eran una novedad en la historia del continente y mucho menos si a la Argentina, Brasil y Chile se refieren y hemos dado cuenta tanto de las diversas circunstancias en las que, interesados esos tres países en contribuir a la solución de conflictos que afectaban a otras naciones americanas, vislumbraron ya desde fines del siglo XIX la posibilidad de un accionar conjunto en tal sentido, como de la gestación del movimiento de aproximación entre esas tres naciones que por entonces se encontraban a la vanguardia en el continente sudamericano. Al mismo tiempo, en ellos hemos estudiado también la opinión que la intelectualidad argentina tenía respecto de esta conjunción internacional que tanto dio que hablar en las dos primeras décadas del siglo que está por concluir, sobre todo cuando a mediados de 1914 se presentó la oportunidad de aprovechar la armonía existente concretando el acercamiento recíproco entre las autoridades de Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago a través de la mediación conjunta de la Argentina, Brasil y Chile en el conflicto desatado entre México y Estados Unidos y poco después con motivo de la firma del Pacto del ABC, acuerdo que rubricó ese proceso reciente de amistad entre los principales países del Cono Sur.

Pero, además de reseñar la repercusión que las diversas manifestaciones concretas de esa conjunción internacional produjeron en el continente, nuestra atención se centró preferentemente en las opiniones respecto del accionar político-diplomático de la misma y no en las perspectivas que ella abría en el plano económico. Es decir, lo que allí se trató de rescatar especialmente es la opinión que se tenía del ABC como entidad política internacional, pero en esos trabajos aun esta cuestión no quedó agotada en tanto que los proyectos de integración económica no llegaron a ser abordados; de allí la idea de ofrecer nuevos elementos de juicio que permitan ahondar en el análisis de este interesante ensayo de aproximación internacional tratando de brindar un panorama más completo tanto de la opinión que los contemporáneos tenían del accionar concreto de la entidad internacional conocida como ABC, y de las expectativas que había respecto a la posibilidad de llevar adelante este u otro proceso de alianza regional, como de las iniciativas que en décadas posteriores trataron de reactualizar esa entente ya remozada y francamente encaminada hacia la integración.

En síntesis, nuestro objetivo actual es completar aquella visión analizando la cuestión desde una óptica económica a fin de mostrar la amplia vigencia que tuvo la política de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile y cómo lentamente de la unión política se pasa a la unión económica. Con ese fin se alude, primero y en forma breve, al lugar que las cuestiones económicas tuvieron entre quienes participaron del debate que en torno a esta política se produce en las dos primera décadas del siglo XX. Luego, la atención gira hacia una serie de iniciativas —algunas anteriores, otras contemporáneas o posteriores al surgi-

miento de la política del ABC— que pusieron el énfasis en la cooperación económica. Finalmente, el análisis se centra en los proyectos que surgen entre 1920, cuando pareció extinguirse la política del ABC, y comienzos de la década de 1950, cuando el gobierno peronista hace un último intento por reactualizarla.

2. LAS APROXIMACIONES POLÍTICAS ENTRE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE (ABC)

Las fuentes utilizadas tanto para la elaboración de aquellos trabajos como de la presente ponencia provienen en su mayor parte del archivo de la Cancillería Argentina aunque también de repositorios españoles, documentación que se complementa con la consulta de diarios y revistas de las principales capitales americanas, de revistas especializadas, de memorias de destacados internacionalistas y de intelectuales vinculados con el quehacer internacional —especialmente de aquellos preocupados por la suerte del continente americano— y de diferentes publicaciones contemporáneas a los hechos analizados.

En la mente de quienes propiciaron o apoyaron la política del ABC también estuvieron presentes las preocupaciones económicas aunque, hay que reconocer, de una forma más bien accesoria o secundaria. Como ejemplo se pueden citar los nombres de Roque Sáenz Peña, Joaquín V. González y Ernesto J. J. Bott. En general hay coincidencia en asociar a Roque Sáenz Peña con el surgimiento de la entente argentino-brasileño-chilena y también es frecuente que se aluda a los discursos que pronunciara en sendas visitas a Río de Janeiro, una en 1909 y otra en 1910 —ésta en calidad de presidente electo—, en los que se mostró partidario de la convergencia de intereses entre Brasil y la Argentina a la par que resaltó el carácter complementario de ambas economías y sostuvo que esos países no eran «rivales ni competidores en la producción» sino «aliados y amigos en la economía».² No es extraño, por tanto, que durante su presidencia Sáenz Peña muestre una disposición favorable a la armonía entre los tres países, que al finalizar la misma interpondrán sus buenos oficios en el conflicto mexicano-estadounidense. En otro lado nos hemos referido a la «transparencia tan sutil» que Joaquín V. González veía en la política del ABC y que le llevaban a desechar la alarma y las

² En el discurso que pronunciara en el banquete que le ofreciera el barón de Río Branco en agosto de 1909, Roque Sáenz Peña resaltó la complementariedad económica que existía entre Brasil y la Argentina cuando dijo: «...Las dos grandes naciones que florecen sobre el Atlántico sud persiguen con noble empeño su desarrollo económico, la naturaleza ha querido anticiparse a diferenciar sus producciones para que no nos estorbemos en andar apresurados, para que no disputemos el pedazo de sol, que si madura unos frutos en San Pablo, sazona frutos distintos en Santa Fe», para luego agregar: «No somos, pues, rivales ni competidores en la producción: somos aliados y amigos en la economía, como lo fuimos ayer en el proceso político del continente» (SÁENZ PEÑA 1914: 348).

suspicias que en otras partes de América había provocado esa triple entente sudamericana, que tenía sus raíces «en el fértil terreno de la alta diplomacia», pero ahora debemos agregar que González admitía la posibilidad de que la misma sirviera para promover el intercambio entre las naciones americanas. En efecto, a los países que de ella recelaban les preguntó: «¿Qué dirían si aquéllas —se refiere a la Argentina, Brasil y Chile— aunasen sus recursos y esfuerzos en el sentido de acelerar, por obras de civilización, de seguridad y de intercambio comunes, la mayor riqueza económica, la más fácil salida y valoración y el más sólido afianzamiento de la paz interna, como consecuencia, de toda la vida económica y social de las otras menos fuertes, y que ahora se viesen envueltas en vagas e infantiles desconfianzas?» (GONZÁLEZ 1911-1921: 198-199).

En fin, también Ernesto J. J. BOTT (1918: 75-76) para quien el ABC era «una combinación política destinada a hacer la guerra prácticamente imposible», reconoció que además era una entidad destinada a facilitar una franca cooperación económica entre sus miembros cuando sostuvo:

Podríamos aun caracterizar esta combinación internacional diciendo que entre la Argentina, Brasil y Chile, así como entre las naciones americanas en general, existen considerables posibilidades de cooperación internacional tendiente al bienestar de los respectivos pueblos y a su evolución hacia una forma de civilización superior, es decir, posibilidades de acción para un fin altamente humanitario, y que el ABC es un principio de realización de esas posibilidades, de transformación de esas fuerzas latentes en fuerzas activas.

Cabe recordar que para Bott el ABC era tanto un movimiento de concentración defensiva contra la política absorbente de los Estados Unidos como una combinación que tendía a establecer la hegemonía de los tres grandes países del Cono Sur sobre el resto de Sudamérica (SOLVEIRA DE BÁEZ 1992: 173).

Esos pocos ejemplos parecieran demostrar que en el ambiente contemporáneo al Pacto del ABC, prácticamente sólo se discute en torno a cuestiones político-estratégicas y jurídicas. Sin embargo, si bien entre los que participan de ese debate son contados aquellos que ven la proyección que esta entidad internacional podía llegar a tener en el plano económico, sería un error creer que las cuestiones económicas no contaban con pensadores que las convirtieran en el eje de sus propuestas, pues aun antes de que se empezara a hablar del ABC ya habían surgido ideas sobre cooperación económica. En efecto, el comienzo del tránsito de la unión política a la económica se puede ubicar en el año 1885 cuando Mariano A. Pelliza publica la obra titulada *Federación Social Americana*, con la que hace un primer aporte a la corriente de cooperación económica. Según Pelliza, los proyectos americanistas que se habían conocido hasta entonces habían fracasado precisamente porque en ellos no se había prestado atención a las cuestiones eco-

nómicas por eso su propuesta, en la que los vínculos económicos tienen la primacía pero no la exclusividad, se orienta hacia una *federación social* cuyo paso previo es la reunión de una conferencia regional que estudie la libertad de tránsito fluvial, marítimo y terrestre, la unificación monetaria, la suspensión de derechos sobre productos nacionales y la uniformidad de los impuestos a las importaciones extranjeras.³

Algunos puntos en común con el anterior proyecto tiene otro dado a conocer casi dos décadas después, cuando en 1903 se publica en Buenos Aires el trabajo de Francisco Seeber titulado *Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. Estudios comparativos geográficos, étnicos, económicos, financieros y militares*. Se trata de una obra en la que Seeber, un empresario vinculado a las actividades ferroviarias, advierte sobre la conveniencia de investigar la posibilidad de que esos países formen «una unión aduanera semejante al *zollverein* que facilitó el comercio y la percepción de la renta en los diferentes estados alemanes». Sin embargo, el mismo Seeber sostiene que la idea del *zollverein* era aún prematura porque existían obstáculos que hacían muy difícil su concreción, y por eso aboga a favor de la intensificación de los intercambios mediante la supresión de los derechos aduaneros que esos países se cobraban mutuamente y sugiere el establecimiento de una unidad monetaria común. La propuesta de Seeber es la primera en la que se apunta a la creación de una unión aduanera regional, la que naturalmente habría de estar precedida por un estrecho entendimiento de carácter económico entre los países que la formarían.

Dentro de lo que se puede llamar vertiente económica y en el marco del Congreso Científico Internacional Americano, reunido en Buenos Aires en julio de 1910, momentos en que la Argentina festejaba el Centenario de Mayo, Ricardo Pillado da a conocer su *Estudio sobre el comercio argentino con las naciones limítrofes* en el que propone un amplio régimen de libre cambio entre las naciones fronterizas con la Argentina. Luego de un estudio detenido el autor llega a la conclusión de que la situación geográfica, la diversidad de las producciones de cada país, los resultados del intercambio mutuo y «la política de libertad y de solidaridad americana que tiende hacia su independencia económica» hacían posible la supresión de las fronteras fiscales, aunque no llegan a proponer un *zollverein*. Con poca diferencia de tiempo, Tomás Amadeo también se declara partidario «de la unión integral, económica y política» de los países americanos. El fundador del Museo Social Argentino creía que uno de los fines de esta institución debía ser «servir a los ideales enunciados y sostenidos por Pillado, Seeber y otros, de cons-

³ En su obra, Pelliza menciona como antecedente de su iniciativa al proyecto de congreso de países hispano americanos que Francisco Bilbao formulara hacia 1880, aunque a ese congreso se le atribuyan fundamentalmente facultades políticas. (cf. LAPRIZA CARRAU 1943: 153-154).

truir una Unión Aduanera, especie de *Zollverein* americano» (citado por LAPRIZA CARRAU 1943).

La no ratificación del Pacto del ABC hizo pensar en la extinción de esta corta política de alianza ensayada por los tres mayores países del Cono Sur americano. Pero no fue así. Si bien desde el punto de vista argentino en la década de 1920 se asiste a una gran inercia respecto de la política del ABC, esa inercia argentina estuvo ampliamente compensada por la gran actividad que se observa del lado chileno donde son encomiables los esfuerzos que se hacen por reflotarla, aunque ahora en términos comerciales y de liderazgo moral. En esta empresa estuvieron comprometidos, por ejemplo, los presidentes Arturo Alessandri y Carlos Ibáñez y un importante grupo de políticos y economistas, los que si bien chocaron siempre con la negativa de los gobiernos de Buenos Aires y Río de Janeiro, contaron en cambio con la simpatía de algunos intelectuales argentinos que como el economista Alejandro E. Bunge compartieron sus ideas y las difundieron dentro y fuera de su país.

3. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN ABC

Ahora bien, pese al desinterés demostrado por los gobiernos argentinos del momento en relación con esta política de aproximación al Brasil y Chile, durante los años veinte se producen algunas propuestas destinadas a aumentar la densidad de los vínculos económicos con la región, las que de alguna manera vienen a reorientar la política del ABC y, sin eliminar su objetivo pacifista, le añaden uno económico. El rasgo distintivo de estas propuestas es su estrecha vinculación con las que surgen por la misma época en Chile, vinculación que sirve para reforzarlas. Estamos aludiendo a las iniciativas de Guillermo Subercaseaux, Víctor de Valdivia y otros, quienes, como ya se dijo, contaban en Alejandro E. Bunge con un prestigioso interlocutor que además de compartir y apoyar sus iniciativas trabaja entusiastamente en su difusión a través de las páginas de su influyente *Revista de Economía Argentina*. En general, las iniciativas de uno y otro lado de la cordillera coinciden en señalar la necesidad de avanzar hacia los mercados ampliados y en mostrar las bondades de las uniones aduaneras. Tal es el caso de las propuestas de Guillermo Subercaseaux y de Víctor de Valdivia. Ya en 1917 el profesor Subercaseaux había señalado la necesidad de avanzar hacia una unión económica cuya base sería la unión aduanera y su fórmula se reduciría «a la unión íntima en el orden económico y al establecimiento de lazos especiales de amistad y de alianza en el orden político, manteniéndose la autonomía admi-

nistrativa de los países de la unión».⁴ En cuanto a Valdivia, su propuesta apareció en 1924 en la susodicha revista y el propio autor la resumió así:

Uno no se explica cómo, en vez de las eternas rencillas por los límites, no se producen, a la inversa, uniones entre pueblos vecinos y afines, siguiendo el ejemplo, no ya sólo de los Estados Unidos, sino de toda nación que aspira a ser algo en el mundo. En Sudamérica se nos presentan dos caminos. El primero sería el de la formación de varios núcleos, cuya unión posterior podría ser posible: el núcleo chileno-argentino con Bolivia, Paraguay y Uruguay; el núcleo Brasil; el núcleo de los países de la antigua Gran Colombia; México y Centro América podrían hacer igual cosa en el Norte. El segundo camino, tal vez el más hacedero, consiste en la formación de un solo núcleo, pero suficientemente poderoso para poder atraer a la larga a los demás países sudamericanos. Y este segundo fuerte núcleo no puede ser constituido sino por los países que forman el ABC (*Economía Argentina* 1924: 69).

A esto hay que agregar que en vísperas del estallido de la crisis de 1929, en Chile resurge la idea —planteada ya en tiempos de Portales— de un *zollverein* continental, es decir, se trata de un proyecto que apunta a una América unida aduaneramente y por lo tanto a la creación de un gran bloque económico. Todo parece indicar que esta idea había sido sugerida por el propio presidente transandino Carlos Ibáñez y fue rápidamente ejecutada por su canciller Antonio Planet quien la hizo circular a los gobiernos de la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santo Domingo y Uruguay. La propuesta concreta consistía en la reunión de una conferencia técnica cuyo programa incluiría los siguientes puntos: unión aduanera, desocupación, armamentos y problema económico-financiero. El primero de esos puntos suponía el estudio técnico de las posibilidades de creación de una unión aduanera «desde el punto de vista de la cooperación interamericana ante la crisis común de precios por efecto de la sobreproducción y de las barreras aduaneras» (BARROS 1938:179). Los países invitados acogieron con interés esta iniciativa pero no aceptaron la idea de la conferencia especial para tratarla y en cambio prefirieron hacerlo en la Conferencia Comercial Panamericana que ya estaba citada para octubre de 1931 y que se reuniría en Washington.

⁴ Esta propuesta no excluía la idea de una unión sudamericana de carácter económico pero como etapa previa preveía la unión boliviano-chilena primero, a la que luego se podía sumar la República Argentina. Subercaseaux creía que la complementación económica de esos tres países les permitiría constituir una gran potencia económica y que el perfeccionamiento de la unidad económica se realizaría mediante la unificación del sistema monetario. (cf. SUBERCASEAUX 1917)

Al parecer este activo trabajo llevado a cabo por los chilenos habría servido para impulsar al más importante proyecto argentino, en el que la preocupación central no es la política sino que la prioridad está puesta en las cuestiones económicas aunque sin descuidar las estratégicas. Se trata de la iniciativa de Alejandro E. Bunge quien la expuso por primera vez en una conferencia pública dada en la ciudad alemana de Mannheim en 1909, pero que veinte años después y a instancias del chileno Guillermo Subercaseaux, renueva y actualiza. Esta nueva propuesta apareció resumida en el diario *La Nación* y completa en la *Revista de Economía Argentina*; una década después, luego de una nueva actualización y ya con la inclusión de Brasil, el proyecto aparece inserto en su libro *Una nueva Argentina*.⁵ La versión completa de la propuesta que se conoce en 1929 es muy importante no solamente porque en esta ocasión Bunge le da forma a un proyecto que en 1909 sólo había enunciado sino también porque esta publicación es contemporánea y está íntimamente conectada con el trabajo que venían realizando los chilenos con los cuales Bunge mantenía una estrecha relación profesional.

En efecto, dos años antes, en Chile había surgido una iniciativa similar que el mencionado Subercaseaux compartió con Eliodoro Yáñez y con el propio Bunge y que habría servido para impulsar la publicación de 1929, la que por otra parte fue ampliamente comentada en Chile como muy bien reconoce Bunge en 1940 cuando dice:

El país en el cual las publicaciones comentando este proyecto fueron más abundantes fue Chile. Muchas de ellas se deben a los doctores Guillermo Subercaseaux, Eliodoro Yáñez (quien formuló uno más amplio de *Unión aduanera y monetaria*), Eduardo Bello, Presidente Gral. Ibáñez, Dr. Simon. Fue también motivo de examen en la cátedra universitaria de Santiago y de comentario en la prensa de esa capital y de Valparaíso.

Además, la publicación de 1929 tuvo una muy amplia repercusión en el Uruguay y sobre todo en la Argentina donde los comentarios más importantes fueron

⁵ (cf. BUNGE 1929 En: íd. 1940) En este libro, los índices económicos utilizados por Bunge para apoyar su proyectada «Unión Aduanera del Sud», están elaborados en base a cifras de los años 1936 a 1938.

recogidos por el matutino *La Nación* y por supuesto por la revista que dirigía Bunge.⁶

El planteamiento que de la cuestión hace Bunge en su proyecto «Unión Aduanera del Sud» es muy completo y está dirigido a fundamentar la utilidad y por tanto la necesidad de un *zollverein* sudamericano en el que «se uniformarían las tarifas aduaneras de acuerdo con los derechos más altos en cualquiera de esos países para cada artículo y las modificaciones futuras se adoptarían por una comisión permanente. Para aquellos productos en competencia entre algunos países signatarios se adoptarían términos especiales o bien el mantenimiento individual entre ellos de los derechos al exterior, con una reducción acumulativa del 10%» (BUNGE 1940: 279).

Los potenciales beneficios económicos que esa unión aduanera ofrecía fueron ampliamente explicitados por Bunge quien además plantea la posibilidad de que la integración económica se cumpla por etapas sucesivas en las que se iría ampliando el territorio. En efecto, él propone que se inicie entre la Argentina y Uruguay formando la «Unión del Plata» y que en sucesivas etapas posteriores se vayan agregando a ella Paraguay, Bolivia y Chile hasta llegar finalmente a la inclusión del Brasil. Al respecto LAPRIZA CARRAU dice lo siguiente: «En la conferencia de 1909 sólo se refería a la unión de Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay; en 1929 ya consideraba que Bolivia debía formar parte del conjunto; y en “La Nueva Argentina” (1940) presenta los datos referentes a Brasil y sugiere la posibilidad de considerar su inclusión» (1943: 162).

Para avalar su proyecto, Bunge incluyó diversos índices económicos que mostraban la potencialidad económica de la unión aduanera propuesta. Según esos índices, la misma comprendería una superficie de casi 5'500,000 Km² con una población cercana a los 24'000,000 de habitantes, cifras que si se incluía a Brasil se elevaban a 14'000,000 Km² y 68'000,000 de habitantes. Otros índices económicos permitían resaltar una excepcional diversidad de la producción y con ello la posibilidad de que las distintas regiones pudiesen complementarse. La «Unión del

⁶ Entre esos comentarios se destaca el de Tomás Amadeo, aparecido en *La Nación* en noviembre de 1929, en el que se recuerdan las iniciativas afines que en nuestro país habían propiciado Bartolomé Mitre a través del Instituto Geográfico e Histórico Sudamericano y con la colaboración de Valentín Alsina, Domingo F. Sarmiento, Nicolás Calvo, José Mármol, Rufino de Elizalde, Marcelino Ugarte y Roque Pérez, Francisco P. Moreno a través del Centro de Estudios Sudamericanos, y los ya mencionados Mariano A. Pelliza y Francisco Seeber. El texto de este artículo de Amadeo y los de varios de los comentarios de origen chileno fueron reproducidos en la *Revista de Economía Argentina* (Buenos Aires, Año 12, N° 137, noviembre de 1929, Tomo XXIII) y en el volumen IV de la obra de Bunge titulada *La Economía Argentina. Política Económica Internacional*.

Sud» poseería además casi 58,000 kilómetros de vías férreas, que incluyendo al Brasil sería de 92,000 Km, y una flota mercante de 500,000 toneladas y 504,000 automotores —con Brasil 985,000 toneladas y 669,000 automotores—. En cuanto al comercio exterior sería de 1,500 millones de dólares y ocuparía por su importancia el 8° lugar en el mundo; si se incluía a Brasil sería de 2,000 millones de dólares y ocuparía el 5° lugar en el mundo. Al respecto, en 1940 BUNGE decía: «La insignificancia del comercio actual entre esos países entre sí, comparado con su comercio exterior total, demuestra que no habría muchos inconvenientes en este terreno para la unión aduanera, pues no se causaría perjuicio de consideración a la economía ni a la renta aduanera de ningún país» (1940: 290). Además, en esta ocasión Bunge puso de manifiesto la trascendencia de los progresos de los medios de comunicación, haciendo especial mención de los recientemente incorporados servicios de navegación aérea,⁷ y también, y esto es muy importante, amplió la idea original explicando que, si la Argentina resolvía promover la unión que él proponía pero surgían dificultades para hacerlo simultáneamente con todos los países ya mencionados, podía considerarse su realización por etapas.

A comienzos de la década de 1930, la idea de Bunge es retomada por la Confederación del Comercio, de la Industria y de la Producción de la Argentina a través de un proyecto de resolución que su delegado, el doctor Carlos García Mata, presentara a la Cuarta Conferencia Comercial Panamericana. García Mata era por entonces un destacado y asiduo colaborador de la revista que dirigía Bunge por lo que no debe extrañar que el mencionado estudio tuviese por fin ver la posibilidad de establecer una unión aduanera entre Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

GARCÍA MATA (1931) consideraba que esta cuestión era de la mayor importancia y merecía un detenido estudio porque el intercambio comercial intralatinoamericano era insignificante si se lo comparaba con el que la región mantenía con los Estados Unidos y Europa. «A pesar de la unidad geográfica y la igualdad de raza, religión y lengua —decía—, los países de Centro y Sud América viven comercialmente aislados entre sí, separados por altas barreras aduaneras, y con la vista fija únicamente en el comercio con Europa y Estados Unidos». Al respecto, recordó que desde el primer proyecto de Bolívar siempre habían fracasado todos los intentos de unión entre las repúblicas latinoamericanas y que la causa de esos fracasos podía estar en «la gran extensión y amplitud que se han querido dar desde un principio a la Unión». Sin embargo, este evidente desconocimiento de la realidad

⁷ El propio Bunge estaba vinculado a la compañía «New York Rio and Buenos Aires Line» —que después se fusionó con la «Pan American Air Line»— que unía, además de la costa del Atlántico desde Buenos Aires hasta Miami, las ciudades de Buenos Aires, Montevideo, Santiago de Chile, La Paz y Asunción del Paraguay.

latinoamericana se estaba modificando y ya desde hacía un cierto tiempo había comenzado a tomar forma un proyecto de unión «más restringido y por lo tanto más viable». Se trataba del proyecto de supresión de las aduanas entre los cinco países del extremo sur del continente, por medio de un tratado de unión aduanera o *zollverein*, que como ya vimos venía siendo sustentado por Alejandro E. Bunge, en la Argentina, que también había sido sugerido por Guillermo Subercaseaux, Víctor de Valdivia y Eliodoro Yáñez,⁸ en Chile, y que había tenido una favorable acogida en Uruguay, Bolivia y Paraguay. La novedad en todo caso estaba en el hecho de que en esta oportunidad la idea había sido recogida por una institución privada que, a su vez, había asumido la responsabilidad de presentarla a la consideración de una asamblea panamericana que, sin embargo, no la discutió ni produjo resolución alguna al respecto. En efecto, convencido de la conveniencia de apoyar esa iniciativa, García Mata propuso esa recomendación a la Unión Panamericana para que estudiase detenidamente la posibilidad tanto de esa unión aduanera como de cualquier otra unión aduanera regional entre países latinoamericanos cuyas economías se complementasen.

El proyecto proponía recomendar a la Unión Panamericana: 1) «un estudio detenido sobre bases estadísticas, de la economía, la producción, los recursos y el comercio de la Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay, que pueda servir de base a una mayor unidad económica de estas repúblicas entre sí»; y 2) «el estudio de las condiciones económicas de otras regiones de la América Latina para ver la posibilidad de celebrar convenios regionales análogos al del artículo anterior». Este proyecto correspondía al tema II del programa de esa conferencia que se refería al «desarrollo de relaciones comerciales interamericanas por medio de convenios económicos, generales o especiales». Para fundamentar tal proyecto, el delegado argentino sostuvo que la base real de toda unión aduanera la constituye un patrimonio geográfico lo suficientemente rico como para formar dentro de él «una unidad económica completa» y la facilidad y rapidez de las comunicaciones entre los diversos estados que integren la unión. Precisamente, la falta de esta última condición que, a su juicio, era la causa principal del fracaso de los anteriores proyectos de unión de los países latinoamericanos, había comenzado a

⁸ Ya con anterioridad a las Conferencias de Niagara Falls (1914), Guillermo SUBERCASEAUX había sostenido que el éxito de las aspiraciones transandinas de expansión industrial y comercial dependía de una política internacional que aproximase y vinculase a Chile con las demás repúblicas sudamericanas y en especial con las limítrofes, con algunas de las cuales se podía constituir una unión aduanera, «de la que podría resultar una confederación económica de gran potencia» y además agregó: «Si nuestros padres contemplaron en la unión de las naciones americanas una base de defensa política contra las agresiones europeas, busquemos nosotros en la unión una base para consolidar nuestra prosperidad económica» (SUBERCASEAUX 1922 En: *Revista de Economía Argentina*: 11).

superarse desde mediados de la segunda década del siglo gracias al esfuerzo puesto en el desarrollo de las comunicaciones entre los cinco países del Cono Sur y «en la actualidad se ha llegado al grado de adelanto indispensable para que sea posible la unión económica». En realidad, aunque para entonces diversas líneas férreas unían entre sí importantes regiones de la Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay, esas líneas eran aún insuficientes y se debía continuar trabajando en este aspecto.

De cualquier modo, la «Unión Aduanera del Sud» contaba con ciertas bases que podían hacerla prosperar, pues formaba una unión geográfica y demográficamente importante, que producía las materias primas indispensables para la industria y poseía también un potencial hidroeléctrico importante. Lo que estaba faltando, pues, era abolir las fronteras entre los cinco países a fin de permitir el desarrollo del comercio entre ellos, comercio que hacia 1930 era, como ya se señaló, insignificante pues sobre un total del comercio exterior conjunto de 2,334 millones de dólares, el comercio mutuo era de sólo 32 millones de dólares; es decir, únicamente el 1.5% de ese total. Aquí es oportuno aclarar que dentro del intercambio comercial intrarregional había una excepción importante, la constituida por el comercio entre los dos grandes mercados sudamericanos, el argentino y el brasileño, que evidentemente no fue tenida en cuenta por el delegado argentino pues en su proyecto no se incluía al Brasil. Tal excepcionalidad nacía del hecho de que el intercambio comercial entre esos dos socios del ABC gozaba de condiciones mucho más favorables, tanto históricas como geográficas y demográficas, que generaron la complementariedad económica entre ellos. No obstante, pese a esa situación, hasta el comienzo de la Gran Depresión el comercio argentino con el Brasil por lo general nunca superó el 4.5% del total del comercio exterior argentino.

Los potenciales beneficios económicos derivados de la eliminación de los obstáculos aduaneros ya habían sido señalados por Bunge cuando sostuvo: «Abolidas las aduanas, el comercio entre los cinco países adquiriría mucha mayor importancia. Desde el punto de vista fiscal, muchas de estas aduanas, como las argentino-chilenas, son más gravosas que productivas, pues en muchos años ha ocurrido que eran más los gastos que ocasionaba su mantenimiento que las rentas que producían». Lo cierto es que, según el proyecto apadrinado por García Mata, la Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay debían firmar un tratado de supresión de aduanas, que estableciese una reducción anual del 20% de los derechos aduaneros de manera que desaparecieran en cuatro años y se pudiese llegar a una tarifa aduanera única para el exterior, y un tratado de igualdad o equivalencia monetaria tendiente a suprimir el problema de los cambios entre ellos y que les permitiría mantener unidos un tipo más favorable del cambio exterior; esto sin perjuicio de continuar celebrando otras convenciones internacionales que perfeccionaran y/o ampliaran la unión en el futuro (GARCÍA MATA 1931: 437-441).

El proyecto anterior es otro de los tantos que quedan en el camino. En los años siguientes, años signados por la Gran Depresión, cuando los países latinoamericanos deben hacer frente a una serie de problemas económicos de indiscutible gravedad, y sienten la necesidad de compensar los nocivos efectos que sobre sus mercados causa tanto la crisis como las restricciones impuestas por los países europeos y los Estados Unidos, a nivel oficial se asiste a una activa preocupación por promover un estrechamiento de las relaciones comerciales recíprocas. Cobran fuerza entonces los intentos por formalizar tanto los proyectos de unión aduanera como de consolidar tratados de comercio de carácter bilateral que establezcan la reciprocidad arancelaria. La característica fundamental de los acuerdos celebrados por los países latinoamericanos después de 1930 es el criterio de preferencias regionales que se aplica a proyectos limitados y a un reducido número de países a fin de concederse mutuamente ventajas comerciales especiales, aunque cada país conserva sus propios aranceles y controles comerciales. Este es precisamente el criterio adoptado por los países del Cono Sur, en los que las preferencias comerciales constituyen un primer paso hacia las uniones aduaneras.

En este contexto, donde el mercado regionalismo es la nota principal de la mayoría de los acuerdos comerciales firmados por los países latinoamericanos y en el que se ponen de moda los convenios bilaterales de comercio y pagos, la República Argentina sigue la tendencia general. De este periodo debemos rescatar algunos proyectos surgidos al nivel oficial que tuvieron como mira favorecer el comercio intrarregional y entre los que sobresalen los negociados con los otros dos integrantes de la conjunción ABC, vale decir, Chile y Brasil, en los que la idea de la constitución de uniones aduaneras estuvo presente en la mesa de negociaciones.

En la reunión, que con motivo del conflicto paraguayo-boliviano, celebraron en la ciudad de Mendoza a comienzos de febrero de 1933, los Cancilleres de Chile y la Argentina acordaron promover la convocatoria de una Conferencia Económica para considerar la situación en que se encontraban los países mediterráneos a fin de establecer un régimen de tránsito comercial terrestre y fluvial que favoreciera el intercambio entre esos estados y los que tenían salida al mar, formular un convenio entre estados ribereños que mejorara las condiciones de navegabilidad de los ríos internacionales y estudiar posibles acuerdos sobre comunicaciones ferroviarias o carreteras. Además, Cruchaga Tocornal y Saavedra Lamas convinieron, asimismo, el estudio de fórmulas que hiciesen posible la concertación de ventajas comerciales exclusivas entre los países limítrofes o como aspiración general entre las naciones latinoamericanas. A esto hay que agregar que cuando se negociaba el tratado de comercio que se firmó unos meses después, ambas delegaciones consideraron que:

[...] ha llegado el momento de iniciar gestiones destinadas a realizar una unión aduanera de países del continente americano y que, como primer paso hacia ese supremo ideal de acercamiento efectivo, debe comenzarse por la celebración de un tratado entre Argentina y Chile que, dentro de las posibilidades del momento, constituya la base fundamental de ese régimen y establezca los medios de perfeccionar y ampliar por sucesivas etapas el acuerdo inicial hasta llegar a la unión aduanera (MINISTERIO DE RR.EE. 1934-35: 615).

De todos modos, en el tratado comercial que se firma el 3 de junio de 1933 no se alude en ningún momento a esta cuestión, aunque por él se bajaron las tarifas y se otorgaron mutuas facilidades para el intercambio de productos entre la Argentina y Chile.

En cuanto al Brasil, hay que comenzar señalando que en los años treinta el intercambio comercial argentino-brasileño se incrementa en ambos sentidos hasta llegar a ocupar el cuarto lugar en el comercio exterior de cada país. En octubre de 1933 la Argentina y Brasil firmaron varios convenios —uno de ellos fue el tratado de comercio y navegación— que fueron resistidos en uno y otro país y que por tanto tardaron en ser ratificados por los respectivos Congresos, tal vez porque no alcanzaron para resolver una serie de dificultades que debían superarse y en ese sentido surgieron diversos proyectos que desembocaron finalmente en el Tratado sobre libre cambio progresivo que ambos países firman en Buenos Aires el 21 de noviembre de 1941. El propósito de este tratado es establecer en forma progresiva un régimen de intercambio libre que condujese a una unión aduanera entre la Argentina y el Brasil, el que queda abierto a la adhesión de los países limítrofes. Las partes asumen asimismo los siguientes compromisos: a) «promover, estimular y facilitar la instalación en sus respectivos países de actividades industriales y agropecuarias todavía no existentes en cualesquiera de ellos»; b) no aplicar a esos productos derechos de importación durante un plazo de diez años y dispensarles un tratamiento fiscal interno igual al más favorable aplicado a productos similares y c) convenir medidas de defensa relativas a la competencia de productos similares; de otras procedencias, cuando fuesen negociados mediante prácticas de *dumping*.

En realidad este tratado está inserto en un contexto bien diferente al de mediados de la década de 1930 pues se firma en momentos en que el sistema internacional se encuentra convulsionado por un conflicto mundial que viene a agravar aquella ya difícil situación. El mismo se firma pocos meses después de la celebración de la Conferencia Regional del Plata, reunión que propulsó una serie de pactos bilaterales entre las naciones participantes, y como resultado del impulso que la guerra da a los acuerdos regionales dentro del continente. En efecto, las consecuencias económicas de la Segunda Guerra Mundial llevaron a los países americanos a encarar proyectos regionales y en este contexto la República Argentina

asume un papel protagónico cuando a iniciativa del gobierno de Buenos Aires se reúne en Montevideo, a fines de enero de 1941, la Conferencia Económica Regional del Río de la Plata que cuenta con delegados de la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay y con observadores de Chile, Estados Unidos y Perú y cuya finalidad es impulsar el desarrollo del comercio regional entre los países del Cono Sur a fin de compensar las pérdidas resultantes de la interrupción impuesta por la guerra en su intercambio con Europa. El objetivo inmediato de la conferencia es facilitar la cooperación económica y mejorar el transporte fluvial y como propósito último propone estudiar las posibilidades de formar una unión aduanera. La idea dominante en esta reunión es la formación de un bloque económico en el que sus miembros comercien libremente entre sí y por eso en ella se analizan proyectos tendientes al desarrollo de un sistema regional de caminos y oleoductos y de legislación uniforme de transportes. Sin embargo, aunque hubo coincidencia para la creación de una oficina permanente en Buenos Aires, que debía dirigir las relaciones económicas regionales, la falta de acuerdo hizo fracasar la propuesta argentina de unión aduanera y sólo se votó una recomendación de formar una unión aduanera. La decisión final conjunta es de continuar trabajando sobre bases bilaterales.

El objetivo perseguido por la propuesta presentada por la delegación argentina, que fue expuesta por Ovidio Schiopetto, era propiciar la apertura de amplios mercados de consumo mediante la realización de uniones aduaneras parciales entre los distintos países participantes, mientras que la idea predominante se inclinó por el estudio de una unión aduanera regional. Esta idea fue sostenida por la delegación brasileña la que, si bien reconoció las ventajas de la ampliación de los mercados y de la especialización internacional, opuso una importante objeción a la propuesta argentina cuando advirtió acerca de su inviabilidad debido a los inconvenientes que ofrecía desde el punto de vista práctico pues a su juicio era incompatible «con la organización hasta cierto punto proteccionista de los países del Plata» y también «con los sistemas de recaudación de sus rentas públicas, que reposan, en casi todos ellos en fuentes fiscales aduaneras».⁹

De cualquier modo, la Conferencia Regional del Plata, que se inscribe dentro de la tendencia de la política económica internacional que los países latinoamericanos sustentaban en ese momento y es uno de los resultados más importantes de la política arancelaria latinoamericana posterior a 1939, tiene una extraordinaria trascendencia porque, como sostuvo LAPRIZA CARRAU, es la primera vez que en una conferencia internacional se encara el estudio de la posibilidad de la Unión

⁹ (Conferencia Regional de los Países del Plata, Acta Final 1941, p. 47). Esta conferencia estudió también otros proyectos presentados por las delegaciones de Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Aduanera de los países del Plata y porque con ella se ensaya un nuevo camino para llegar a la Unión Aduanera, marcando de este modo el primer paso hacia un racional entendimiento regional (1943: 166).¹⁰

A poco de concluida esta trascendental conferencia, que se inicia casi simultáneamente con la celebración de la Tercera Reunión de Cancilleres americanos reunida en Río de Janeiro y en la que la Argentina intentó suscitar bloques regionales en el hemisferio, el Gobierno de Buenos Aires firma una serie de tratados comerciales con casi todas las naciones americanas, entre ellos el Tratado Comercial y de Unión Aduanera celebrado con el Paraguay y el ya mencionado con el Brasil, que es el resultado más importante que produjo esta conferencia.¹¹ Es éste un periodo en el que la cancillería argentina redobla sus esfuerzos para establecer relaciones económicas y políticas con las naciones menores y especialmente con las vecinas y en el que se llega a hablar incluso de la reconstrucción del ABC. Pero este intento de reagrupar en un solo bloque a la Argentina, Brasil y Chile, no prosperó debido a que las otras dos partes en esta ocasión no quisieron aislarse del resto del continente. Es más, no solamente temieron verse arrastradas al separatismo sino que además sospecharon la existencia de un interés hegemónico por parte de la Argentina; es decir, detrás de este accionar de la cancillería de Buenos Aires veían la intención de ejercer sobre ellas su liderazgo.

Es evidente que a esta altura la dirigencia argentina ya había advertido que para arribar a una activa solidaridad y a una genuina integración, los países del Cono Sur debían desarrollar una densa trama de intereses económicos entre sí. En las décadas del treinta y del cuarenta, en diversas ocasiones se intentó avanzar en la cooperación política y en la integración económica regional pero, como ya vimos, sin grandes resultados.

La política de aproximación económica con Brasil que condujera primero a una zona de libre comercio y luego a una unión aduanera tuvo cabida, incluso, en el «Plan Pinedo», propuesto en 1940, cuando Federico Pinedo era ministro de hacienda. Pinedo se inclinaba por una fórmula flexible y gradual que suponía la constitución, entre los países de la región, de un área de libre cambio o

¹⁰ Durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, en América Latina se trabajó con tres tipos de uniones aduaneras, una es la de los países del Plata y las otras dos la que se constituye entre los Estados Unidos y Cuba y la formada por las repúblicas centroamericanas.

¹¹ Con Chile, la República Argentina firma en agosto de 1943 un acuerdo para estudiar la factibilidad de establecer una unión aduanera.

comercio, englobada o no en una unión aduanera formal.¹² Es más, mientras ocupó ese ministerio, Pinedo fue protagonista de una interesante iniciativa cuando conjuntamente con su colega brasileño recomendaron a sus gobiernos el establecimiento de una unión aduanera, abierta a otros países sudamericanos. El objetivo de la propuesta, que no fue implementada, era facilitar el libre cambio «de los productos en que hoy no hay competencia muy aguda, dejando subsistentes los derechos al intercambio de los productos en que los países contratantes chocan» (PINEDO 1971: 43).

De la necesidad estratégica de la integración de los países del Cono Sur se vuelve a hablar a comienzos de los años cincuenta, cuando se firman diversos acuerdos bilaterales de «unión económica» y se intenta resucitar el eje del ABC como núcleo central de la cooperación con los países vecinos, aunque no está claro si la intención era hacerla luego extensiva al resto de las naciones latinoamericanas. En la entrevista habida el 20 de febrero de 1953, entre los presidentes Juan D. Perón, de la Argentina, y Carlos Ibáñez, de Chile, se trató, entre otros asuntos, de los intereses de ambos países en la formación de un amplio bloque político-económico compuesto por varias naciones de la América del Sur. Al mismo tiempo, tanto el presidente brasileño Vargas como Perón habían dejado traslucir la intención de conferenciar, negociando sobre la formación de un bloque económico sudamericano. De hecho, el centro del pacto que Perón tenía en mente era la formación de un bloque que llegase a tener una fuerza suficiente para establecer una política continental autónoma, capaz de eludir al panamericanismo dictado por los Estados Unidos. El Presidente argentino creía que un pacto sudamericano sería la forma adecuada para que los países latinoamericanos, ricos en productos primarios, se unieran para contraponerse a las grandes potencias mundiales que ejercían una hegemonía casi tirana, y estaba convencido también de la necesidad de una organización fuerte y sin restricciones entre los países de la América del Sur y de la conveniencia de promover una unión integral en este continente que, a su juicio, podía materializarse con la creación de un mercado común en la parte meridional del subcontinente y por eso rápidamente se convirtió

¹² Federico Pinedo concebía la unión como «un simple tratado de libre cambio entre las naciones americanas, conservando cada una de ellas su propia aduana frente a los países que no forman parte de la unión». Lo importante para él, no era la aduana federal, sino la «inexistencia de aduana entre los países de la unión». Más allá de esa área de libre cambio y como paso siguiente, Pinedo sugería permitir que los productos del trabajo ajeno una vez introducidos en cualquiera de los países sudamericanos pudieran pasar a otro sin pagar derechos, lo que a su juicio originaría una competencia de los países sudamericanos en la rebaja de los derechos aduaneros, con un trabajo persistente de cada uno de ellos para tener barreras menores. (ALEMANN, Roberto T.: «Sobre uniones aduaneras y áreas de libre cambio». En PINEDO *ib.*: 39-47)

en un entusiasta defensor y promotor de la aproximación de los pueblos sudamericanos. La forma práctica de concretar esas ideas preconizadas por Perón fue resucitar el ABC y retomar la orientación cooperativa que había florecido a comienzos del siglo, cuando cristalizó en la alianza tripartita que la Argentina, Brasil y Chile firmaron a mediados de 1915. En este relanzamiento de las ideas unionistas de mediados de siglo, sin embargo, la idea original se ha ampliado y modificado adoptando la forma de un proyecto de construcción de un *zollverein* de los países del Cono Sur, pero manteniéndose siempre dentro de la línea de pensamiento cooperativo presente en la historia de los países latinoamericanos desde el siglo XIX.

4. CONCLUSIONES

En esta ponencia hemos analizado algunos antecedentes históricos del MERCOSUR prestando atención especialmente a la tendencia a la configuración de unidades políticas y/o económicas que superasen los estrechos marcos de las fronteras nacionales, y en ese análisis hemos llegado hasta el proyecto de construcción de un *zollverein* de los países del Cono Sur que pone en marcha el primer gobierno peronista. La extensa trayectoria realizada ha dado como resultado una breve reseña que no ha pretendido ser completa ni exhaustiva pero que, sin embargo, nos sugiere algunas observaciones finales.

En primer lugar, se advierte claramente que hasta 1930 predominan las iniciativas privadas, las que a partir de entonces ceden el paso a los proyectos oficiales. Creemos, asimismo, que es posible afirmar que un rasgo común a casi todos los proyectos de organización de uniones aduaneras analizados, es la idea de la conveniencia de constituir las por etapas. En general, casi todos coincidían en comenzar por la realización de uniones aduaneras entre dos o tres países unidos por vínculos geográficos, económicos e históricos especiales, para luego pasar a uniones aduaneras regionales más amplias hasta llegar, finalmente, a una federación de esas uniones regionales en una unión sudamericana o de toda América. Al mismo tiempo, también es posible señalar que por lo común las uniones proyectadas son mayores que el núcleo original de entendimiento constituido por el ABC, aunque con frecuencia éste es considerado como el eje del proceso de cooperación. De esta manera, casi siempre se trabaja sobre la base de la unión de los países que actualmente conforman el MERCOSUR, es decir, la Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile y Bolivia.

Una segunda observación permite confirmar que el acercamiento económico entre vecinos no era, ciertamente, idea nueva en el mundo ni en Sudamérica, sino que respondía a una tendencia natural en el comercio, que siempre procura aprovechar las ventajas de menores fletes y del conocimiento propio de quienes viven

cerca y más asiduamente se frecuentan. Sin embargo, hasta la crisis de los años treinta, la República Argentina fue reacia a aceptar alianzas permanentes con los otros países americanos, aun cuando invocasen una solidaridad estratégica. Del mismo modo, mientras se benefició con la especial relación comercial con Gran Bretaña, eludió los compromisos económicos que pudieran afectar esa peculiar relación pero, cuando el Reino Unido comienza a mostrarse esquivo, forzosamente se ve impulsada a cambiar de óptica y entonces, lentamente, termina por aceptar la idea de la cooperación económica. Este importante cambio hacia una política de cooperación y acercamiento a la región le permite desempeñar un papel relevante en el largo proceso de construcción de un sistema de cooperación económica entre los países latinoamericanos, que se inicia con una serie de convenios tendientes a alentar el intercambio mutuo mediante beneficios o franquicias aduaneras, y asumir un significativo protagonismo en el desarrollo de la red sudamericana de acuerdos comerciales bilaterales de los años 30 y del periodo inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial.

En síntesis, la doctrina de la cooperación instrumentada durante la época en que Estanislao S. Zeballos tuvo influencia en la política exterior argentina y que fue una respuesta a la dirección geopolítica que el barón de Río Branco imprimía a las cuestiones brasileñas en el Cono Sur, fue seguida por los gobiernos argentinos sólo de una manera intermitente durante la primera mitad del siglo XX hasta que finalmente se comprendió que el destino del Cono Sur estaba ligado a una alianza de los países del ABC como núcleo central del entendimiento.

BIBLIOGRAFÍA

BARROS, MARIO

1970 *Historia diplomática de Chile, 1541-1938*. Barcelona: Ediciones Ariel.

BECÚ, CARLOS A.

1915 *El «A.B.C.» y su concepto político y jurídico*. Buenos Aires.

BOTT, ERNESTO J. J.

1915 «La política del A.B.C.» Boletín Mensual del Museo Social Argentino IV.

1918 *Una evolución trascendental de la vida internacional en América*. Buenos Aires.

BUNGE, ALEJANDRO

1929 «Una gran unidad económica: la Unión Aduanera del Sud». *Revista de Economía Argentina* XXIII. 135 (septiembre de 1929). pp. 183-196.

1940 *Una nueva Argentina*. Buenos Aires: Editorial Kraft.

CISNEROS, ANDRÉS Y CARLOS ESCUDÉ (DIR.)

1999 *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Tomos VII y IX. Buenos Aires: CARI-GEL.

ECONOMÍA ARGENTINA

1922 *Revista de Economía Argentina* 5. 47. Tomo VIII. p. 11.

1924 *Revista de Economía Argentina* XII. p. 69.

GARCÍA MATA, CARLOS

1931 «Unión Aduanera del Sud». *Revista de Economía Argentina* XXVII. 162 (diciembre 1931). pp. 437-441.

GONZÁLEZ, JOAQUÍN V.

1935 *Obras completas*. Vol. X. *Política Internacional. Escritos y discursos, 1911-1921*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.

GOROSTIAGA, NORBERTO

1950 «Orígenes del ABC». *Sexto Continente*. 5.

HIRST, MÓNICA

1985 *Vargas-Perón y las relaciones Brasil-Argentina*. Documento de trabajo de FLACSO. Buenos Aires.

LAPRIZA CARRAU HÉCTOR M.

1943 «Proyecto de grandes uniones aduaneras americanas». *Revista de Economía Argentina*.

LASCANO, VÍCTOR

1938 *América y la política americana*. Buenos Aires.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

1934/35 *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1934/35*. Buenos Aires.

MONZÓ, JULIO

1915 *El Pacto Pacifista del «A.B.C.»*. Antecedentes diplomáticos e históricos. Apéndice de documentos. *Bibliografía y mapas*. Buenos Aires.

MORENO QUINTANA, LUCIO M.

1925 *El sistema internacional americano*. Buenos Aires.

s.a. *Pinceladas internacionales y diplomáticas*. Buenos Aires.

NEMO, CAPITÁN (GUILLERMO HEINS)

1915 *El Pacto del A.B.C.P. Compendio de numerosos artículos*. Buenos Aires.

PINEDO, FEDERICO

1971 *La Argentina. Su posición y rango en el mundo. (Obras del autor y ensayos en su honor)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

QUIJADA, MÓNICA

1994 «El proyecto peronista de creación de un *Zollverein* sudamericano, 1946-1955». *CICLOS en la historia, la economía y la sociedad* IV. 6. pp. 145-173.

RIMOLDI, MARCELO JUAN

1993 «Argentina-Brasil la problemática de la integración económica durante la Gran Guerra». *Investigaciones y Ensayos*. pp. 533-582.

SÁENZ PEÑA, ROQUE

1952 *La reforma electoral y temas de política internacional americana*. Buenos Aires: Editorial Raigal.

1914 *Escritos y discursos*. Tomo I. *Actuación internacional*. Buenos Aires: Peuser.

SANZ, LUIS SANTIAGO

1964 «La historia diplomática desde la presidencia de Mitre, 1862, hasta 1930». En *Historia Argentina Contemporánea, 1862-1930*. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: El Ateneo. pp. 293-359.

SEEBER, FRANCISCO

1903 *Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. Estudios comparativos, geográficos, étnicos, económicos, financieros y militares*. Buenos Aires.

SOLVEIRA, BEATRIZ R.

1992 «El ABC como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios de siglo». *Ciclos, en la historia, la economía y la sociedad* II. 2.

1994 *La Argentina, el ABC y el conflicto entre México y Estados Unidos*. Córdoba (Argentina): Centro de Estudios Históricos.

SUBERCASEAUX, GUILLERMO

1917 *Nuevas orientaciones de política internacional sudamericana*. Santiago de Chile.

URIARTE, GREGORIO

1916 «Crónica internacional americana. El pro y el contra del A.B.C.». *Revista Argentina de Ciencias Políticas* XI.

USINGER, OWEN G.

1952 *Fundamentos de la política internacional argentina*. Rosario (Argentina).