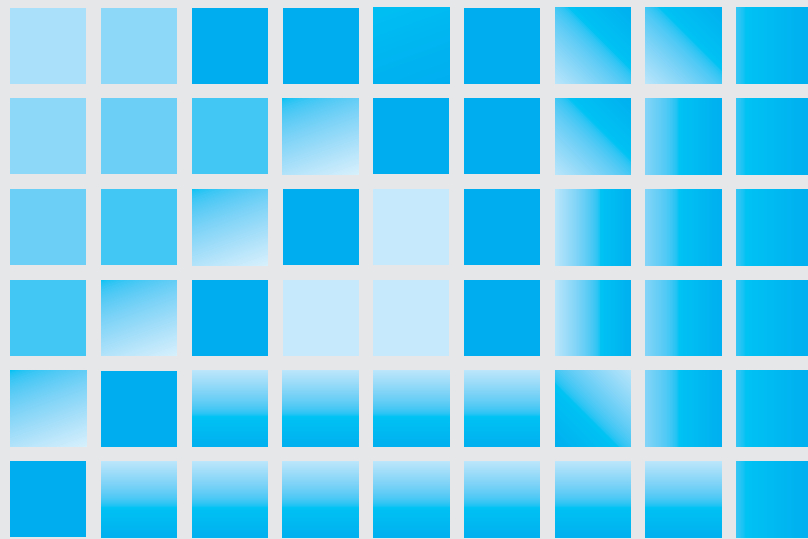




# POLITICA LATINOAMERICANA: VISION Y PERSPECTIVA

Eduardo Sguiglia



# **POLITICA LATINOAMERICANA: VISION Y PERSPECTIVA\***

Eduardo Sguiglia<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Eduardo Sguiglia, economista y master en ciencias sociales, ex Subsecretario de Política Latinoamericana del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.

\*Fragmento de un artículo que con el mismo nombre será publicado por el Boletín de la Organización Techint (Buenos Aires, Argentina).

# 1 La política exterior hacia América Latina

## INTRODUCCION

En los últimos tiempos se ha publicado una buena cantidad de artículos y ensayos que tratan de explicar las causas y las consecuencias de la crisis que sacudió a la Argentina a principios de siglo. La producción ha sido variada y en distintas disciplinas. Los argumentos predominantes señalan errores cometidos en el manejo de la economía (política fiscal y cambiaria), mediocridad en los dirigentes políticos y sociales (para el diálogo y la ejecución de proyectos), y, también, fallas en distintas instituciones (especialmente en la esfera de la justicia) con sus aristas de ineficiencia y corrupción.

Las consecuencias, por su parte, son abordadas desde distintos ángulos, aunque mayoritariamente se enfatiza la secuela de pobreza

y marginalidad que produjo la crisis. Pero muchos de estos esfuerzos son todavía parciales: entre los pensadores aún no hay consenso sobre los episodios que motivaron semejante descalabro -tal vez el mayor de la historia argentina- en el plano social, político y económico, ni acerca de cuando sucedieron, como tampoco en las propuestas que permitan superarlo de modo definitivo.

Tal vez la sensación de haber sido atrapados en una vorágine en la que todos los hechos y los valores se arremolinan, explotan, se descomponen, se mezclan, sumados a la incertidumbre básica sobre lo que es fundamental, lo que es valioso, hasta lo que es real, junto con el estallido de las esperanzas más radicales en medio de radicales negaciones, ha difi-

cultado, hasta ahora, la consideración y el debate que la cuestión requiere.

Lo cierto es que el gobierno de Kirchner, el primero surgido de elecciones generales después de la crisis, ha despertado en su primer año y medio de gestión las expectativas favorables de la mayoría de la sociedad. Su actuación estuvo basada en hechos y discursos que, sin dejar de lado una constante apelación a la democracia y a la autoestima colectiva, revalorizan el papel del Estado y de las instituciones públicas, la importancia de la solidaridad social y de los derechos humanos, así como la necesidad de renovar y profesionalizar la justicia. En el plano económico, alentado por una promisoriosa recuperación, ha impulsado una política que combina austeridad fiscal, tasa de cambio alta e incentivos a la demanda con una negociación de la deuda externa que privilegia la necesidad de apuntalar el crecimiento en lugar de los intereses de los acreedores como le exige la comunidad financiera local e internacional.

La política exterior, y en particular la vinculada a América Latina, objeto de análisis del presente artículo, estuvo, como no podía ser de otra manera, sesgada por la impronta del nuevo gobierno. Es decir que no solo se ratificaron los principios que la caracterizan en tiempos de democracia, sino que además se desplegó una estrategia destinada a fortalecer la reconstrucción económica y política del país. Entre aquellos principios se pueden citar la vocación pacifista y el compromiso con la seguridad, el desarme y la no proliferación de armas de destrucción masiva, la protección del medio ambiente, y el estricto apego al derecho internacional y, en particular, a las decisiones emanadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En cuanto a la estrategia se destacan las vinculadas con Brasil, el Mercosur y otras naciones, que serán analizadas luego de un breve repaso de la situación internacional.

## EL CONTEXTO

En el contexto internacional se consideraba, hace poco más de diez años, que la caída del muro de Berlín inauguraba una época -la post Guerra Fría- que traía consigo la promesa de construir un orden más equilibrado, justo y plural. Era común suponer que la cooperación primaría por sobre el conflicto entre las naciones y que el foco de atención en la agenda se iba a desplazar de las tradicionales cuestiones de seguridad y defensa a la problemática socioeconómica, con la consiguiente asignación de los recursos presupuestarios antes afectados a la carrera armamentista. Prevalecía por entonces la convicción de que el fin de la Guerra Fría representaba una oportunidad idónea para avanzar hacia una comunidad de múltiples interdependencias, basada en el respeto de la legalidad. Era el comienzo de un ciclo en el cual, según distintos líderes y analistas, predominaría un modelo de colaboración y asistencia mutua, que superara a la mera coexistencia (1). Ese clima de euforia, incentivado por las creencias de que el mundo adhería con fervor al sistema democrático y a la economía de mercado, estimuló algunas tesis, que se resultaron prematuras, sobre la inmediatez del fin de la historia.

En el plano regional, mientras tanto, se produjeron, en términos generales, dos procesos casi simultáneos. Por un lado se extendieron y afianzaron los gobiernos democráticos y, por el otro, se instrumentaron una serie de reformas económicas -privatizaciones, apertura, flexibilidad laboral- con el fin de cautivar a la inversión privada, interna y externa, como factor excluyente para promover el desarrollo y la competitividad.

Sin embargo, tanto en la esfera global como en la regional, las cosas no sucedieron como estaban previstas. En el mundo se verificó un conflicto tras otro -de naturaleza financiera, política y étnica- y, sobre todo, luego de los

condenables atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001, se acentuó, en perjuicio del multilateralismo y de la legalidad internacional, el uso prepotente de la fuerza como árbitro de las relaciones internacionales. Tampoco se constataron progresos sustantivos en el manejo de los recursos naturales, en los enfoques de los organismos multilaterales de crédito, y en el desmantelamiento de la política proteccionista de los países avanzados. La realidad indica que las negociaciones comerciales multilaterales se han movido al ritmo que marcan los acuerdos alcanzados entre los Estados Unidos y la Unión Europea, circunstancia que no implica necesariamente armonía y avance para el resto de las naciones.

América Latina -por su lado y salvo pocas excepciones- sufrió grandes crisis que pusieron a prueba el orden institucional de un modo constante. El conjunto de las reformas emprendidas, que siguieron a pie juntillas las recomendaciones del llamado Consenso de Washington, permitió que maduraran enclaves modernos y competitivos en algunas áreas industriales y de servicios pero, al mismo tiempo, el modo vertiginoso y displicente de llevarlas a cabo provocó en casi todos los países niveles inéditos de exclusión social.

El nuevo siglo nos presenta, entonces, numerosos desafíos en una trama internacional compleja, sumamente asimétrica y en rápida evolución. Por otra parte -y en virtud del proceso de globalización- conceptos centrales de la política exterior como soberanía, seguridad e identidad atraviesan una transformación y hasta la singularidad misma de las naciones aparece cuestionada frente al papel que desempeñan otros actores del sistema, con distinto grado de poder e influencia. La región, a su vez, exhibe la vigencia de gobiernos democráticos con altísimos índices de desigualdad y pobreza. La democracia formal (gobiernos civiles, elecciones libres y periódicas y pluralismo político) convive con el incre-

mento de la marginación, la violencia, la debilidad del orden de derecho y la incapacidad de los Estados para garantizar el ejercicio efectivo de una ciudadanía plena. En América Latina ya no hay gobiernos civiles en tensión con los golpes militares. Lo que hoy tenemos, salvo excepciones de fuste, son gobiernos civiles que viven como a la intemperie, expuestos a la amenaza constante de la rebelión social (2). El debate sobre la conexión entre equidad y crecimiento y entre democracia y justicia social está, al sur del río Bravo, a la orden del día.

## **LA ESTRATEGIA EN LA POLÍTICA LATINOAMERICANA**

El contexto reseñado, así como una breve enunciación de las cuestiones centrales que afectan el bienestar y la seguridad de nuestras sociedades, ponen de manifiesto que América Latina, en general, y Argentina en particular deben identificar cuidadosamente las alternativas que presenta el escenario mundial para definir un perfil de inserción que favorezca su desarrollo sostenible y el progreso económico con equidad. Que nos permita, también, aprovechar los beneficios que plantea la globalización y, simultáneamente, mitigar los efectos desfavorables que provocan los conflictos o colapsos en otros continentes. Los intereses regionales estarán mejor resguardados, por cierto, en el marco de un orden global regido por el derecho internacional y el consenso.

En este sentido, todo indica que la estrategia latinoamericana del gobierno de Kirchner estuvo basada, hasta ahora, en los siguientes fundamentos:

- La convicción de que el Mercosur (concebido como un proyecto de vasto alcance que trasciende el plano meramente comercial) y -dentro de él la asociación

estratégica con Brasil- constituye el eje central de la política exterior argentina y la mejor opción para integrarnos al mundo y promover, en forma concertada y de modo más efectivo, la agenda hemisférica que postula la Argentina. Al respecto, cabe destacar la posibilidad de potenciar la oportunidad histórica que brindan los valores, principios, objetivos y visiones que se comparten con nuestros vecinos.

- La afirmación de la integración latinoamericana, el multilateralismo y la plena vigencia de las instituciones democráticas. Cuando hablamos de integración latinoamericana, nos referimos a un proyecto orientado a profundizar y diversificar los vínculos políticos, sociales y culturales entre las naciones y los pueblos de la región, con la idea de agregar una dimensión diferente y ampliada a la identidad nacional. Al respecto, es posible extender a nuestro hemisferio los siguientes conceptos de Jürgen Habermas y Jacques Derrida: "La solidaridad del ciudadano del Estado nacional limitado a la solidaridad con la propia nación, un concepto que hoy en día resulta ya bastante abstracto, deberá extenderse en el futuro a los ciudadanos de otras naciones ... La cultura tuvo que aprender dolorosamente de qué manera se puede establecer una comunicación en la diversidad, institucionalizar diferencias y estabilizar tensiones. También el reconocimiento de las diferencias -el reconocimiento mutuo del otro dentro de su carácter diferente- puede convertirse en característica de una identidad común" (3).
- La preocupación constante por ensanchar los mercados para nuestros productos y, también, por reformar la arquitectura financiera internacional. La gravitación que se asigna a la conexión entre comercio, finanzas y crecimiento quedó reflejada en la Declaración Conjunta sobre Cooperación

para el Crecimiento Económico con Equidad firmada por los Presidentes de la Argentina y de Brasil en marzo de 2004, en la ciudad de Río de Janeiro. Del mismo modo, en ocasión del Diálogo de Cancilleres sobre gobernabilidad democrática de las Américas que tuvo lugar en Santiago de Chile en junio del año pasado, la delegación argentina requirió la urgencia de examinar -al más alto nivel- alternativas viables que permitan regular mejor, a nivel hemisférico, los flujos de capital con fines especulativos y sus prácticas fraudulentas (4).

- Una postura activa en los distintos foros regionales y multilaterales -Grupo Río, Cumbre Iberoamericana, Cumbre de las Américas- basada en promover, en una suerte de juego de espejos, los mismos principios que se sostienen en el discurso doméstico. Es decir, el planteo de afianzar y modernizar las instituciones democráticas nacionales se corresponde con la reforma y el fortalecimiento de los organismos internacionales; el principio de la igualdad entre los ciudadanos, con la necesaria igualdad entre los Estados; el objetivo de lograr mayores niveles de bienestar y de equidad social, con el derecho a un sistema multilateral de comercio abierto, sin distorsiones y no discriminatorio; la cohesión social, con la integración regional; la solidaridad social, con la solidaridad latinoamericana; la defensa de los derechos humanos, con el rechazo de los fundamentalismos de cualquier signo; el resguardo de la paz y la seguridad interior, con la enérgica condena del terrorismo y la consolidación de la zona de paz en nuestra región (5).
- Por último, pero no menos importante, se revalorizó el papel de la cooperación técnica (a través del Fondo de Cooperación Horizontal), de la actuación de los voluntarios para asistencia humanitaria (la

Comisión Cascos Blancos), y de la difusión de nuestra cultura (Programa de Acción Cultural) como tres herramientas fundamentales para vigorizar y multiplicar la presencia argentina en Latinoamérica.

En el marco de estas definiciones conviene, ahora sí, repasar algunas de las acciones impulsadas en el primeros dieciocho meses de gestión.

## **EL MERCOSUR**

Si se considera que fortalecer las instituciones del bloque, velar por la observancia y aplicación de las normas comunes aprobadas, y perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias constituyen elementos que vigorizan el proceso de integración, es posible reseñar algunos avances en este período. Uno de ellos, por ejemplo, fue la aprobación del Protocolo de Olivos sobre solución de controversias. La creación del primer tribunal permanente del Mercosur tiende a dar mayor seguridad jurídica al intercambio de bienes y servicios y seguramente incrementará la confianza del sector privado y su credibilidad frente a terceros países.

Otro paso en materia institucional ha sido la puesta en marcha de la asesoría técnica en la Secretaría del Mercosur, en el marco de la transformación de la Secretaría Administrativa. En virtud de este nuevo sector, el Mercosur cuenta hoy con el apoyo de un cuerpo permanente de profesionales que trabaja en favor del interés del bloque en su conjunto.

También resulta destacable la iniciativa de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur (CRPM) de impulsar y elegir a un Presidente de ese cuerpo con facultades para representar al bloque en sus vínculos con terceros países, grupos de naciones, y organismos internacionales.

Por último, la Cancillería argentina ha impulsado en el período -en consulta con sus socios- propuestas que permitan superar las dificultades que los regímenes constitucionales de los países miembros presentan a la incorporación de la normativa Mercosur. Las propuestas tienen por objeto hallar una solución eficaz, viable y jurídicamente adecuada al problema, descartando la necesidad de realizar grandes reformas que, usualmente, se erigen como vallas para justificar la demora en hacer propias las reglas comunes. En esta lógica, se inscribe, por ejemplo, la idea de instrumentar un procedimiento que permita la rápida vigencia y aplicación de la normativa común que no requiera tratamiento legislativo.

La administración Kirchner manifestó en reiteradas oportunidades que el compromiso con la integración latinoamericana no implica adherir, en el plano comercial, a la (falsa) antinomia ALCA o Mercosur. Al respecto, conviene separar la retórica de la realidad en torno al ALCA y superar los planteos en términos de todo o nada que han avivado la polémica desde el lanzamiento de las negociaciones formales. Un análisis somero de las acciones emprendidas permite inferir que el gobierno está diseñando un camino diferente para el ALCA respecto de la propuesta concebida originalmente en el año 1994, y que las negociaciones avanzan en forma gradual y paralela con las que se desarrollan en el seno de la Organización Mundial del Comercio, entre el Mercosur y la Unión Europea, y con la Comunidad Andina de Naciones. En consecuencia, la Argentina ha decidido encarar las negociaciones hemisféricas a partir de la consolidación del proceso subregional del Mercosur y, en este entendimiento, se ha resistido a los intentos de forzar una negociación a nivel bilateral, optando por la actuación coordinada como bloque.

Esta misma política fue asumida en la Quinta

Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio que tuvo lugar en septiembre de 2003 en Cancún. La Argentina -que siempre ha participado activamente en esas negociaciones- bregó junto a una veintena de países (latinoamericanos en su gran mayoría) por la constitución de un sistema mundial de comercio abierto, sin subsidios ni barreras de distorsión que dificulten a los países en desarrollo la posibilidad de obtener ingresos genuinos a través del intercambio comercial. El resultado de Cancún constituyó un llamado de atención para que los países industrializados asuman que la agenda comercial multilateral no les pertenece en exclusividad.

### **LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA CON BRASIL. EL CONSENSO DE BUENOS AIRES Y EL ACTA DE COPACABANA.**

El lugar de Brasil en el orden de las prioridades de la política exterior argentina siempre es tema de debate. Pero los pasos dados por los diferentes gobiernos de los últimos años evidencian que no solo han quedado muy atrás las épocas de rivalidad sino que, por el contrario, se ha afianzado una cultura de confianza y cooperación mutua entre ambos países. En ese sentido, la administración de Kirchner ha perseverado en el afán por consolidar una sociedad de vasto alcance que fortalezca la inserción internacional de las dos naciones y, también, la estabilidad política y el crecimiento económico de la región.

El grado de convergencia y entendimiento, así como el nivel de maduración de la asociación estratégica, se puso de manifiesto en todo su alcance en ocasión de la visita del Presidente Lula, en octubre de 2003. En esa ocasión, se firmó una Declaración Conjunta en la cual quedaron plasmados acuerdos en diversos campos como la cultura, la educación, el uso pacífico de la energía nuclear, la facilita-

ción del tránsito de los ciudadanos de ambos países, la creación de una comisión que supervise el comercio y la integración física.

Asimismo, ambos Presidentes suscribieron el Consenso de Buenos Aires (ver anexo I), instrumento destinado a constituir un punto de inflexión en la política exterior del subcontinente. Al respecto, más allá de comprometer la voluntad de los dos gobiernos para trabajar conjuntamente en pos de la concreción de los objetivos del Consenso, los Presidentes convocaron a todos los países latinoamericanos a compartirlo con el fin de promover una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que fortalezca la democracia en la región. En dicho documento, se destaca el valor que Argentina y Brasil atribuyen a la mejora de la calidad de las instituciones republicanas, al respeto de los derechos humanos, la lucha contra la iniquidad y la pobreza, el cumplimiento de los compromisos en materia de protección del medio ambiente y a la consolidación de un sistema multilateral de comercio abierto. El Consenso de Buenos Aires constituye una afirmación inequívoca respecto de la integración regional como opción estratégica de inserción en el escenario internacional, así como un pronunciamiento categórico en favor del multilateralismo. Además, es imposible soslayar su contrapunto con el llamado Consenso de Washington. Mientras que este, inspirado en algunos conceptos académicos, aconsejaba, de un modo dogmático y equívocamente universal, la desregulación financiera, las privatizaciones y la disciplina fiscal como únicas premisas para el despegue económico, el Consenso de Buenos Aires desarrolla una serie de criterios como puntos de partida para la solución de problemas que enfrentan nuestros países.

En otro orden, es interesante subrayar que en esta misma ocasión (octubre de 2003) se acordó establecer un procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el



ámbito del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dicho procedimiento está siendo instrumentado desde comienzos del año 2004, por medio de la incorporación de un funcionario diplomático argentino a la delegación brasileña ante el Consejo de Seguridad. Al respecto, cabe señalar que el trienio 2004 - 2006 implicará, en esta materia, ejercicios con alcances políticos complementarios (durante el año 2005 ambos países integrarán el Consejo y en el año 2006 un funcionario brasileño se incorporará a la delegación argentina). Esta experiencia representará, seguramente, un hito clave en el camino hacia una política exterior de creciente afinidad con Brasil y, también, a nivel del Mercosur.

Meses más tarde, en marzo de 2004, se produjo otro paso importante en la asociación estratégica con la firma en Río de Janeiro del Acta de Copacabana (ver anexo II), cuyos acuerdos son comparables a nivel internacional con los establecidos entre Francia y Alemania.

El Acta de Copacabana contiene tres iniciativas concretas cuya instrumentación significará la consolidación de la confianza mutua. Por ejemplo, en cumplimiento de lo dispuesto a nivel presidencial, los Jefes de Misión de Argentina y de Brasil acreditados ante terceros países celebrarán, al menos bimestralmente, reuniones de coordinación e intercambio con una agenda abierta. Asimismo, comenzará en breve la puesta en marcha de dos experiencias piloto de consulados conjuntos, en la sede del Consulado argentino en Hamburgo y en la sede del Consulado brasileño en Boston. La experiencia que se recoja en estos dos casos permitirá evaluar la extensión de este mecanismo a otras sedes consulares en un futuro próximo. Esta iniciativa, además de estrechar los vínculos entre ambas Cancillerías, también constituye un aporte para la mejor atención y defensa de los intereses y derechos de nuestros ciudadanos en el exterior.

El tercer aspecto a destacar del Acta es el acuerdo relativo al establecimiento de un sistema de intercambio de funcionarios diplomáticos entre las Cancillerías de ambos países, iniciativa orientada a facilitar y agilizar el diálogo entre los dos gobiernos y a procurar una concertación más intensa en diversos ámbitos de interés concurrente.

La consolidación de una cultura de amistad requiere de una activa participación en los ámbitos de la educación y de la sociedad civil. En esta línea se destaca el acuerdo para declarar un "Día de la Amistad Argentino-Brasileña" que se celebrará el 30 de noviembre de cada año, en conmemoración del encuentro que mantuvieron en Foz do Iguazú, los Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney y en cuya ocasión se suscribiera la Declaración de Iguazú, origen, por cierto, del proceso de integración regional. Los institutos educativos argentinos y brasileños deberán dedicar esta jornada a actividades orientadas a difundir recíprocamente la cultura y la historia del país asociado. También se puede resaltar la decisión de instituir el Premio Binacional de las Artes y la Cultura, destinado a reconocer la obra y la trayectoria de artistas e intelectuales de ambos países. El premio será entregado el día 30 de noviembre de cada año, como parte integral de la celebración del Día de la Amistad Argentino-Brasileña.

Si bien en el plano político los avances impulsados por el Acta de Copacabana tienen especial relevancia, en el aspecto económico las coincidencias no le fueron en zaga. Ambos presidentes suscribieron un documento titulado Cooperación para el crecimiento con equidad en el cual, como se mencionara anteriormente, describen las falencias actuales del sistema financiero internacional y se comprometen tanto a desplegar acciones conjuntas para la apertura de mercados y la eliminación de subsidios, como a conducir las negociaciones con los organismos multilaterales de cré-

dito sin limitar el crecimiento de la economía, la inversión en infraestructura, el ahorro doméstico, y la participación de las empresas nacionales.

Finalmente, y como testimonio de la magnitud del grado de coincidencia, resulta interesante resaltar que en ocasión del simposio sobre "Seguridad regional. Futuro y propuestas", organizado en mayo pasado por el Instituto para la Seguridad en Democracia de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, los Ministros de Defensa de la Argentina y de Brasil coincidieron en señalar que "la conformación de Fuerzas Armadas conjuntas entre la Argentina y Brasil ya forma parte de la agenda de relaciones entre los dos países. La progresiva integración en el Mercosur lleva hacia ese objetivo."

## **LA RELACIÓN CON CHILE, BOLIVIA, VENEZUELA Y MÉXICO**

En el período -mayo 2003, octubre 2004- es posible registrar un diálogo fluido y amistoso con el resto de los países del área, pero sobresalen, en particular, las acciones desarrolladas con Chile, Bolivia, Venezuela y México. Con éstas cuatro naciones, claves en el panorama latinoamericano, se profundizó el nivel de entendimiento mutuo, la cooperación en materia de comercio, intercambio económico, científico y tecnológico, y en la elaboración y consolidación de una visión estratégica común.

Con Chile se destacan los instrumentos suscritos en agosto del año pasado durante la visita del Presidente Lagos: Carta del Futuro para la Integración Informática; Declaración Presidencial sobre Libre Circulación de Personas; Memorandum de Entendimiento para la Integración y Cooperación de las Juventudes de Ambos Países, y Declaración de El Calafate sobre Cambio Climático y Capa de Ozono. La

agenda a desarrollar incluye temas de particular relevancia como la libre circulación de personas, proyectos de integración física, el proceso de integración en la zona austral, y los compromisos enunciados en la Carta del Futuro en materia educativa y de salud.

En cuanto a México, además de los avances en las negociaciones bilaterales referidas al comercio, se destaca la organización y puesta en marcha de un Foro que se reunirá dos veces por año, y cuyo primer encuentro se llevó a cabo en Buenos Aires en abril de 2004. El Foro México-Argentina permitirá contar con un espacio de reflexión plural orientado a consolidar y fortalecer los vínculos entre ambos países, involucrando en dicho proceso a destacados representantes de sectores políticos, empresarios, académicos, culturales, así como a funcionarios gubernamentales. En la sesión de apertura del mencionado Foro, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez -además de solicitar la incorporación de México como país asociado al Mercosur- calificó a la relación entre ambas naciones como de entrañable cercanía y se refirió a la potencialidad del vínculo en los siguientes términos: "Sobran razones para exigirnos más. Argentina y México influyen entre las naciones de la región más de lo que creemos. Por eso, tal vez la principal tarea y la primera es voltear hacia nosotros mismos y admitir que hemos actuado muy por debajo de nuestro ritmo potencial. La dimensión y capacidad productiva, la complejidad de ambas sociedades y la consistencia de las instituciones democráticas de las dos naciones nos indican con toda certidumbre que debemos ir más allá de donde hoy nos encontramos."

Con el mismo espíritu de estimular una cultura de la integración y la amistad que animó tanto la creación del Foro Argentina - México como las iniciativas plasmadas en el Acta de Copacabana a las que se aludió previamente

hacia fines de octubre del año pasado, se suscribió el Acuerdo entre la Cancillería argentina y el Colegio de México por el cual se creó

la Cátedra Raúl Prebisch, como un homenaje a su valiosa contribución al pensamiento y a la integración latinoamericana.



## 2 Recomendaciones

La política latinoamericana del gobierno de Kirchner tendió, durante el período analizado, al fortalecimiento de las relaciones con el bloque Mercosur (y con otros países del área) como un elemento de importancia para incrementar la capacidad de negociación en el ámbito internacional. En cuanto a Brasil, los distintos acuerdos logrados permiten colegir que el objetivo particular y prioritario de la cancillería argentina consistió en potenciar la asociación política, económica y tecnológica con el fin de impulsar cierta autonomía que, tomando en cuenta las características del proceso de globalización, favorezca un desarrollo ventajoso y sostenible en el tiempo.

En el camino trazado se considera importante el cumplimiento en tiempo y forma de los

compromisos firmados, respetando los plazos acordados para su puesta en marcha, con el fin de consolidar una cultura de gestión que reduzca la brecha entre el discurso y la praxis, entre la retórica y la realidad. También, que se continúe convocando a la participación de la sociedad civil, en aras de pasar de la instancia de la cooperación a la instrumentación de política activas.

En el ámbito del Mersosur, se impone acentuar la coordinación de políticas a fin de afirmar la identidad como bloque en la escena internacional. Especialmente en la política macroeconómica, en las normas técnicas y de calidad, y en la complementación productiva. También apoyar su ampliación gradual con la finalidad de incrementar su poder en las

diversas negociaciones multilaterales en curso, y, al mismo tiempo, de darle forma a un proyecto más amplio de integración con el resto de la región. Una ampliación escalonada, por etapas, permitirá evitar riesgos y tensiones con aquellos socios, actuales o potenciales, que tienen acuerdos bilaterales en curso o ya concretados con otros bloques comerciales. Asimismo convendría que el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) superara su tradicional dinámica de deliberación y enlace, para asumir cierta capacidad de decisión. Este Foro debería, a su vez, otorgar prioridad de tratamiento a los proyectos que representen mejoras puntuales y verificables para las poblaciones de nuestros países.

El Mercosur posee como aspecto distintivo haber sido declarado zona de paz y libre de producción de armas de exterminio masivo. Creemos que las cuatro recomendaciones que se presentan a continuación -si fueran adoptadas por el Consejo del Mercado Común- contribuirían a acentuar su singularidad en el orden global:

*I. Declaración Política sobre Medición de Progresos en el Campo de los Derechos Humanos:* esta declaración debería reafirmar la convicción de que los derechos humanos y las libertades fundamentales son universales, indivisibles e interdependientes. Esta propuesta reconoce la necesidad de complementar el sistema que permite documentar y denunciar las violaciones de los derechos civiles y políticos con propuestas de acción (6). Con esta Declaración, los gobiernos se comprometerían a instrumentar la aplicación periódica de una serie de indicadores que permitan medir los progresos en el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el campo de los derechos humanos y a utilizar los diagnósticos en la formulación de sus políticas públicas.

*II. Declaración sobre un Mecanismo de Diálogo*

*go y Cooperación para la Preservación de las Instituciones Democráticas:* esta medida constituiría un complemento de la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia, que prevé la aplicación de procedimientos específicos en casos de ruptura del sistema democrático en los países signatarios. Asimismo, representaría un avance respecto del mecanismo que se puso en práctica -en coordinación con Brasil- con el envío de una misión conjunta a La Paz, en octubre de 2003, en ocasión de la grave crisis que culminó con la renuncia del ex Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada. El objetivo de esta Declaración -que reconoce la vigencia del principio de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados- sería prevenir la profundización de eventuales crisis de gobernabilidad que, por su naturaleza o magnitud, impliquen riesgos de ruptura del orden democrático. La función del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur se prevé determinante.

*III. Declaración Política contra la Corrupción:* esta iniciativa debería plantear que la lucha contra la corrupción constituye una prioridad para fortalecer el orden democrático. De ese modo se reconocería la necesidad de dar cumplimiento a las conclusiones y recomendaciones adoptadas por la Primera Reunión de Estados Partes del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Asimismo, los gobiernos deberían asumir el compromiso de no otorgar asilo, refugio ni residencia permanente o transitoria a los autores, cómplices o encubridores de estos delitos que se encuentran prófugos de la justicia.

*IV. Declaración Política contra la Impunidad:* éste proyecto se justifica porque la lucha contra la impunidad de los responsables de la comisión de los delitos más graves que afectan a la Comunidad Internacional en su conjunto -como son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra-

debe ser coordinada no sólo a nivel universal, sino también en la región. La Declaración tendería a asegurar el ejercicio efectivo de la jurisdicción penal respecto de los responsables de los crímenes mencionados, y a evitar que se le otorgue, en los países miembros del

Mercosur, asilo, refugio, residencia permanente o transitoria a los autores, cómplices o encubridores de éstos delitos.

Octubre 2004

## REFERENCIAS:

---

- (1) Cassese, Antonio, "International Law in a Divided World", Clarendon Press, Oxford, 1992.
- (2) Koch, María Celeste, "La evolución de los principios fundamentales que gobiernan las relaciones internacionales", Buenos Aires, 1995.
- (3) Botana, Natalio, La Nación, Buenos Aires, febrero de 2004.
- (4) Canciller Rafael Bielsa, Santiago de Chile, junio de 2003.
- (5) Presidente Néstor Kirchner, discurso de bienvenida al Presidente Lula de Brasil, Buenos Aires, octubre de 2003.
- (6) Cuellar, Roberto, "La medición de progresividad de los derechos humanos", Costa Rica, febrero de 2003.
- (3) Habermas, Jürgen y Derrida, Jacques, "Europa, en defensa de una política exterior común", El País, Madrid, mayo 2003.





# 3 Anexos

## **ANEXO I: CONSENSO DE BUENOS AIRES**

1. Nosotros, los Presidentes de la República Argentina, Néstor Kirchner, y de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, convencidos de que el bienestar de los pueblos constituye el objetivo prioritario de ambos gobiernos, reafirmamos nuestra voluntad de intensificar la cooperación bilateral y regional para garantizar a todos los ciudadanos el pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, en un marco de libertad y justicia social acorde con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio.  
  
2. Destacamos la trascendencia que la consolidación de la democracia política posee para nuestra región así como nuestro común propósito de fortalecerla, asumiendo la responsabilidad histórica que nos concierne en relación con el combate a la pobreza y la desigualdad, el desempleo, el hambre, el analfabetismo y la enfermedad, que configuran una pérdida efectiva de autonomía y dignidad de las personas, obstaculizando gravemente el ejercicio pleno de la ciudadanía.
3. Convenimos en impulsar decididamente en el proceso de integración regional la participación activa de la sociedad civil, fortaleciendo los órganos existentes, así como las iniciativas que contribuyan a la complementación, la asociatividad y el diálogo amplio y plural.

4. Manifestamos nuestra convicción de que, en un contexto mundial signado por la aceleración de un proceso de globalización que ha ampliado el horizonte de las posibilidades humanas pero que, paralelamente, ha generado inéditas modalidades de concentración económica, nuestras naciones deben definir su futuro en el marco de una agenda que responda a las necesidades, posibilidades y desafíos que singularizan a nuestros países en el comienzo del siglo XXI.
5. Nos comprometemos a instrumentar políticas públicas que apunten el crecimiento sostenido y la distribución equitativa de sus beneficios, propiciando ordenamientos tributarios y fiscales más justos.
6. Tenemos la certeza de que el flagelo de la pobreza no se resuelve con planes asistenciales. Aún cuando éstos constituyan un paliativo obligado hasta la efectiva solución del problema, no deben tender a cristalizar una sociedad dividida entre quienes tienen trabajo y quienes son asistidos. Por ello, nos proponemos impulsar todas las acciones necesarias para disminuir las elevadas tasas de desocupación que castigan a nuestras sociedades, generando condiciones propicias para el desarrollo de los negocios y la inversión productiva.
7. Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabremos los esfuerzos tendientes a fortalecer sus instituciones, profesionalizar a la administración pública, mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.
8. Reconocemos que nuestra común aspiración al desarrollo implica otorgar una absoluta prioridad a la educación como herramienta de inclusión social, en tanto su capacidad integradora y equiparadora no ha sido superada por ninguna otra política social. En tal sentido, a través de la política educativa, nuestros gobiernos procurarán garantizar a todos los ciudadanos la adquisición de capacidades de aprendizaje que les permitan desarrollarse a lo largo de su vida, en una sociedad cambiante que requiere la actualización constante de destrezas y habilidades.
9. Reafirmamos nuestro compromiso para construir una sociedad de la información orientada por los objetivos de inclusión social, de erradicación del hambre y de la pobreza, de la mejora de la salud y la educación, así como de alcance de un desarrollo económico y social equilibrado.
10. Sabemos que la revolución informática trae novedosas oportunidades de participación y de acceso al conocimiento, pero presenta inéditos peligros de exclusión, generando una brecha tecnológica entre nuestras naciones y los países altamente industrializados. En este marco, nuestros pueblos deben incorporarse al mundo digital, por lo que nos proponemos desarrollar la infraestructura necesaria, de manera tal que todos los ciudadanos y las empresas, especialmente las pequeñas, estén en condiciones de participar activamente de las ventajas que ofrece la sociedad de la información.
11. Redoblabremos los esfuerzos para que nuestras universidades e institutos de ciencia y tecnología multipliquen y potencien sus vínculos, con el fin de generar un polo científico tecnológico regional que profundice las investigaciones básica y aplicada, con criterios de sostenibilidad y equidad social.
12. Consideramos que muchos de los problemas que hoy nos aquejan reconocen una

base en los fuertes desequilibrios y desigualdades regionales existentes en el ámbito de nuestras naciones. Por lo tanto, nos proponemos instrumentar políticas de desarrollo regional que contemplen y respeten la diversidad del territorio.

**13.** Reafirmamos nuestra convicción de que el trabajo decente, tal como es concebido por la OIT, es el instrumento más efectivo de promoción de las condiciones de vida de nuestros pueblos y de su participación en los frutos del progreso material y humano. Auspiciamos la próxima Conferencia Regional de Empleo del Mercosur en marzo de 2004 y deseamos que de sus resultados surjan líneas de acción que nos permitan ir alcanzando en nuestras comunidades niveles satisfactorios de cohesión social y dignidad del trabajador y su familia.

**14.** Reiteramos nuestra adhesión a los principios consagrados en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y a los programas de acción establecidos por la Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente e Desarrollo y en el Plan de Implementación adoptado por la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable.

Expresamos nuestra firme intención de cooperar y coordinar acciones con vistas a la promoción de los objetivos consagrados en los acuerdos multilaterales ambientales, tales como la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo de Kioto y la Convención sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Continuaremos aunando esfuerzos en la búsqueda de soluciones sustentables para la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos, con la intención de propiciar el desarrollo sustentable de nuestras poblaciones.

**15.** Ratificamos nuestra profunda convicción de que el Mercosur no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido. De tal modo, nuestros gobiernos se encuentran trabajando para fortalecerlo a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales y políticos y de la incorporación de nuevos países.

**16.** Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

**17.** Reafirmamos nuestro deseo de continuar con las negociaciones de la Ronda de Doha en bases equilibradas y con reales perspectivas de éxito, en particular en el capítulo agrícola, superando la falta de resultados concretos en Cancún. Reafirmamos nuestro firme compromiso con los objetivos de la Agenda de Doha e instamos a los países desarrollados a cooperar de manera efectiva para su realización, de modo de consolidar un sistema multilateral de comercio abierto, sin distorsiones y no discriminatorio. Declaramos, asimismo, nuestra intención de generar nuevas alianzas y estrategias

conjuntas con otros países con los cuales compartimos intereses y preocupaciones semejantes.

18. Reiteramos nuestro compromiso con una continuada y estrecha coordinación de posiciones en la búsqueda de acuerdos equilibrados, que incrementen las relaciones del Mercosur con los demás socios, en particular la Comunidad Andina, con el objetivo de mayor prosperidad para todos. Coincidimos en la disposición de continuar participando desde el Mercosur en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado que respete los intereses disímiles de los participantes y dote al proceso de la flexibilidad necesaria para permitir que la negociación se desarrolle conforme a la situación de cada uno de los países y bloques involucrados. Para ello, coincidimos en reafirmar la propuesta de formato metodológico presentada por el Mercosur, por considerar que la misma constituye una alternativa realista que permitirá alcanzar un acuerdo satisfactorio en enero de 2005.

19. Expresamos que la administración de la deuda pública debe tener como horizonte la creación de riqueza y de puestos de trabajo, la protección al ahorro, la reducción de la pobreza, el fomento de la educación y la salud y la posibilidad de mantener políticas sostenibles de desarrollo económico y social.

20. Enfatizamos nuestro compromiso histórico con el fortalecimiento de un orden multilateral fundado en la igualdad sobe-

rana de todos los Estados y rechazamos todo ejercicio de poder unilateral incompatible con los principios y propósitos consagrados por la Organización de las Naciones Unidas.

21. Entendemos que el multilateralismo y el respeto a las normas y principios del derecho internacional deben permanecer en primer plano en todos los esfuerzos relacionados con la seguridad internacional y, particularmente, con relación a los objetivos de desarme y no proliferación.

Reafirmamos el papel central de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales como el principal instrumento universal para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y la promoción del desarrollo económico y social de forma sustentable. Subrayamos la necesidad de la estricta observancia de la Carta de la ONU y de los principios y normas universalmente reconocidos del derecho internacional por todos los miembros de la comunidad internacional.

Reafirmamos la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad internacional y el terrorismo, en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos jurídicos de que son partes Argentina y Brasil.

22. Afirmamos nuestra voluntad de trabajar conjuntamente para la concreción del presente consenso y hacemos extensiva nuestra convocatoria a todos los países latinoamericanos para alcanzar así una sociedad más justa, equitativa y solidaria, que fortalezca la democracia en la región. Néstor Kirchner, Luiz Inácio Lula da Silva

## **ANEXO II.**

### **ACTA DE COPACABANA (15 de marzo de 2004)**

1. Los Presidentes de la República Argentina, D. Néstor Kirchner y de la República Federativa del Brasil, D. Luiz Inácio Lula da Silva, mantuvieron una reunión de trabajo en Río de Janeiro, el día 16 de marzo de 2004, con el objetivo de continuar profundizando la asociación estratégica entre ambos países y definir una posición convergente en los grandes temas comunes. Reiteraron su convicción sobre la importancia de fortalecer el papel de las Naciones Unidas. En tal sentido, se felicitaron por la efectiva coordinación política entre Argentina y Brasil, evidenciada con la activa participación de un diplomático argentino en la Representación del Brasil ante el Consejo de Seguridad durante el 2004. Declararon su vehemente condena a los actos terroristas ocurridos en Madrid e instaron a la Comunidad Internacional a combatir enérgicamente todo tipo de terrorismo. Coincidieron en que, en el transcurso del año, bajo las Presidencias de Argentina y Brasil, el MERCOSUR dará pasos significativos en las áreas comercial, económica y política, conforme al Programa de Trabajo que fuera aprobado en la Cumbre de Montevideo, celebrada en diciembre de 2003. En este sentido, expresaron su decisión de concluir el Acuerdo de Libre Comercio con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) firmado en aquella ocasión. A partir de la profundización de las relaciones entre el MERCOSUR y la CAN, se avanzará en la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Coincidentemente, señalaron su determinación de que el MERCOSUR concluya en el transcurso de 2004 el Acuerdo de Asociación Bi-regional con la Unión Europea. Expresaron satisfacción con el avance de las negociaciones de un acuerdo comercial

del MERCOSUR e India, las cuales deberán concluir en junio próximo.

Decidieron trabajar conjuntamente para el pleno éxito de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Sudamericanos y Arabes, que tendrá lugar en diciembre de 2004 en Brasil.

Se comprometieron a promover la integración de las políticas laborales y sociales en torno al objetivo de generación de empleo de calidad, porque éste es uno de los ejes articuladores del crecimiento y el desarrollo. Consecuentes con ello, propusieron impulsar esta idea en la región durante la próxima Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR que tendrá lugar en Buenos Aires los días 15 y 16 de abril de 2004 y que fuera anunciada en el Consenso de Buenos Aires, donde ambos Presidentes manifestaron el deseo que de sus resultados "surjan líneas de acción que nos permitan ir alcanzando en nuestras comunidades niveles satisfactorios de cohesión social y dignidad del trabajador y su familia".

2. Instruyeron a sus respectivas Cancillerías a que instrumenten dentro de los próximos seis meses dos experiencias piloto de consulados conjuntos, a desarrollarse en la Sede del Consulado argentino en Hamburgo y en la Sede del Consulado brasileño en Boston. La pronta puesta en práctica de estos dos Consulados conjuntos permitirá evaluar la extensión de este mecanismo a otras sedes consulares en un futuro próximo.
3. Acordaron establecer un sistema de intercambio de funcionarios diplomáticos entre las Cancillerías de ambos países con el fin de facilitar y agilizar el diálogo entre

los dos gobiernos y procurar una concercación más intensa en diversos ámbitos de interés convergente.

4. Coincidieron en la importancia de establecer un mecanismo de colaboración estrecha entre las Representaciones Diplomáticas y Consulares de ambos países. A tal fin, los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores instruirán a los Jefes de Misión acreditados ante terceros países para que celebren cada dos meses reuniones de coordinación e intercambio de opiniones e información.
5. Acordaron concretar una primera misión satelital conjunta a través del proyecto destinado a generar información relativa al Agua, al Ambiente y los Alimentos. En tal sentido, instruyeron a las autoridades responsables en temas espaciales a que se reúnan en un plazo de 60 días para tratar esta cuestión.
6. Encomendaron a sus respectivas Cancillerías a que convoquen durante el primer semestre de 2004 a una reunión del Grupo Técnico Bilateral de Infraestructura a los efectos de tratar el desarrollo de los proyectos de interés común tendientes a profundizar la integración entre nuestros países.  
Destacaron la inminente concreción del Control de Cargas (COTECAR) en Paso de los Libres y dieron instrucciones para avanzar en la construcción de la "Autopista del Mercosur" señalando que, del lado argentino se ha efectivizado el llamado a licitación, el próximo 29 de abril, para el tramo de la Ruta Nacional N 14, que va desde la Ruta Provincial N 16 hasta el empalme con la Ruta Provincial N 20, y del lado brasileño la BR 290, a partir de Uruguayana, la cual se conecta con la Br 101, que será duplicada en el tramo entre Palhoça (SC) y Osório (RS).

Dispusieron, asimismo, tomar todas las medidas necesarias para la construcción de una línea ferroviaria que, atravesando las provincias de Corrientes y Misiones, se conecte con la red brasileña, en los Estados de Mato Grosso do Sul y Sao Paulo, posibilitando unir a través del Norte argentino y con la misma trocha, los puertos chilenos en el Pacífico con la Hidrovía y los puertos brasileños sobre el Atlántico, potenciando a su vez el desarrollo del corredor ferroviario mesopotámico.

Solicitaron la pronta finalización del estudio institucional y legal para las obras de la hidrovía Paraguay-Paraná a fin de asegurar la futura realización de las obras.

Expresaron su satisfacción con los resultados de la reunión de la Comisión Mixta bilateral en materia energética, celebrada en enero de 2004, en la que se acordaron las medidas para avanzar en el intercambio de energía eléctrica y de gas natural entre ambos países, así como la cooperación bilateral necesaria para la realización del proyecto hidroeléctrico de Garabí, con posible participación de la iniciativa privada.

7. Se hicieron eco de la voluntad expresada por las comunidades de Paso de los Libres y Uruguayana de integrar ambas ciudades, y encomendaron a los responsables de ambos gobiernos nacionales evaluar las alternativas y diseñar los marcos necesarios para establecer un convenio de ciudades fronterizas integradas que les sea aplicable.
8. Convinieron instituir el "Día de la Amistad Argentino-Brasileña" al 30 de noviembre de cada año, en conmemoración del encuentro que mantuvieron en dicha fecha de 1985, en Foz do Iguazú, los señores Presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, y que fuera ocasión de la firma de la "Declaración de Iguazú" que diera ori-

gen al proceso de integración regional. Los institutos educativos argentinos y brasileños dedicarán esta jornada conmemorativa a actividades orientadas a difundir recíprocamente la cultura y la historia del país asociado.

9. Determinaron instruir a las autoridades competentes a que en un plazo de 90 días se establezca el Reglamento y los recursos necesarios para otorgar el Premio Binacio-

nal de las Artes y la Cultura, dirigido a reconocer la obra y la trayectoria de artistas e intelectuales de ambos países, según lo previsto en el Punto 25 de la "Declaración Conjunta de los Señores Presidentes de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil del 16 de octubre de 2003".

Dicho Premio será entregado el día 30 de noviembre de cada año, "Día de la Amistad Argentino- Brasileña".