Globethics Repository



Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur [The changes of government in Argentina and Brazil and the creation of an agenda of Mercosur]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Bizzozero,Lincoln
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 02:48:38
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218892

Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur

¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/ interamericana?

Lincoln Bizzozero

El artículo parte de los cambios de gobierno ocurridos recientemente en Argentina y Brasil y sus repercusiones en el Mercosur y en las negociaciones del ALCA y la OMC. Algunas condiciones han modificado la aproximación de Estados Unidos a los países de la región, y por otro lado la alianza estratégica entre Argentina y Brasil ha modificado las relaciones con el entorno. En ese sentido, en la reciente reunión entre los presidentes de Brasil y EEUU se concretaron las bases de negociación que posibilitarían el reconocimiento de la agenda de desarrollo sudamericana. Por otra parte, ese resultado fue posible a partir de la alianza estratégica de Argentina con Brasil expresada en la reciente cumbre del Mercosur.

Cambios de gobierno y redefinición del vínculo en el eje argentino-brasileño

El Mercosur ingresó en 2003 con significativos cambios políticos en tres de los cuatro países del bloque regional. El 1º de enero asumió el presidente de la República Federativa de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva; el 25 de mayo hizo lo

Lincoln Bizzozero: coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay; presidente de la Comisión Sectorial del Mercosur (UR); profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ha publicado libros y artículos sobre política internacional, política exterior, procesos de integración, socios pequeños, Mercosur, relaciones Mercosur-Unión Europea, entre otros.
Palabras clave: integración, Mercosur, Argentina, Brasil.

propio Néstor Kirchner en la Argentina, y falta que asuma en agosto el nuevo presidente de Paraguay, Nicanor Duarte Frutos. Estos cambios se producen en momentos en que las sucesivas crisis en la región han ocasionado que las sociedades cuestionen las bases del modelo económico vigente en los últimos años, y han afectado el funcionamiento de las instituciones y de la gobernabilidad democrática. Si bien los efectos de las crisis no han sido similares en todos los países, existe una marcada convergencia regional en la vulnerabilidad frente al pago del servicio de la deuda y en las consecuencias que depara a las sociedades los ajustes requeridos por el Fondo Monetario Internacional.

El carácter simbólico que tuvo la asunción del presidente Da Silva en Brasil, el fuerte contenido político que tuvo el Mercosur en la campaña electoral en Argentina, los énfasis de los presidentes recién juramentados o por juramentar en la inclusión de otros temas políticos y sociales en el proceso regional, el cuestionamiento enfático de determinadas consecuencias provocadas por el neoliberalismo[1], han provocado debates y reflexiones sobre los efectos, el contenido y alcances que estos cambios de gobierno pueden generar en la marcha del bloque regional.

La relación entre los principios políticos de los gobiernos, y en particular de los presidentes, y la orientación y contenidos del proceso regional existe desde los inicios de la aproximación argentino-brasileña y del surgimiento del Mercosur[2]. En los comienzos de este mercado común, la convergencia política de los gobiernos en la implementación de las reformas del Consenso de Washington (reforma del Estado, desregulación de la economía, apertura comercial) otorgó un impulso al proceso regional a partir del «Programa de Liberalización Comercial» (PLC). Ese impulso inicial fue factible debido a la «permisividad» que le otorgó el sistema internacional, y en particular Estados Unidos, al desarrollo de esta experiencia, sobre la base de las reformas de la agenda interamericana a ejecutar.

1. Por obvias razones de síntesis se plantea en conjunto el cuestionamiento del modelo, y sobre todo de determinadas consecuencias, que se ha producido en los procesos electorales de la región, cuando en realidad hay diferencias claras entre los tres procesos, principalmente los discursos de campaña y las propuestas programáticas. Es claro que las situaciones de partida son distintas y ello se refleja en las posiciones de los candidatos. En el caso de Argentina, el clima electoral no pudo dejar de lado el *default* y la crisis política e institucional.
2. Los regímenes presidenciales favorecen esta impronta de los Ejecutivos y en particular de los presidentes. De esta forma las cumbres presidenciales consagran una agenda posible con los objetivos, los temas encarados y los problemas a resolver, aun cuando resta todo el proceso decisorio en las respectivas sociedades nacionales y en la articulación con las instancias regionales.

Los gobiernos utilizaron el argumento de los acuerdos regionales para no quedar fuera del proceso, y para propulsar el cumplimiento estricto del PLC y otras reformas vinculadas al mismo. Los factores endógenos que posibilitaron esas transformaciones fueron específicos y expresaron las diferentes prioridades nacionales[3]. Varios análisis concuerdan en señalar que la cooperación regional pudo irse asentando sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial por el «colchón financiero», producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal, y porque las políticas exteriores de los países pusieron como prioridad en sus respectivas agendas el completar la conformación de una zona de libre comercio[4]. Las diferencias en materia de prioridades y opciones comenzaron a pesar una vez que se debía enfocar una política comercial común y era necesario adoptar decisiones que tenían consecuencias en las políticas internas de los Estados (políticas industriales y de apoyo a las exportaciones, entre otras).

Los buenos resultados iniciales se fueron agotando, y la falta de voluntad política de los gobiernos (sobre todo el de Brasil) para pasar a definir reglas comunes de política comercial, y asumir determinados costos de liderazgo, llevó a primer plano las diferencias en las prioridades externas de los países, el incremento de los conflictos sectoriales, y una vulnerabilidad financiera que se expresaba, entre otras cosas, en las tasas de cambio y en los indicadores de competitividad. La devaluación del real en 1999 vino a empeorar la situación regional, y ésta a su vez manifestaba otros problemas y carencias debido a que la agenda interamericana se había quedado sin temas, salvo los vinculados a la agenda «negativa» (deuda externa, narcotráfico) o los derivados de las negociaciones continentales (que terminaron centrándose en el comercio), mientras por otra parte los gobiernos manifestaban visibles diferencias políticas que se eviden-

3. Resumidamente, Argentina buscó ingresar en el denominado «pelotón de los incluidos», Brasil articuló la única propuesta no reactiva de política industrial, y los socios pequeños hicieron efectivo su acceso al mercado regional. V., para el caso de Argentina, Andrés Cisneros (comp.): *Política exterior argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales / Nuevo Hacer / Grupo Ed. Latinoamericano, Buenos Aires, 1998; para Brasil, en lo que concierne a la relación entre la política industrial y la regional resulta ilustrativo el artículo de Pedro da Motta Veiga: «Brasil en Mercosur: influencias recíprocas» en Riordan Roett (comp.): *Mercosur: integración regional y mercados mundiales*, Nuevo Hacer / GEL, Buenos Aires, 1999.

4. El «colchón financiero» fue funcional a los buenos resultados del proceso hasta 1998, cuando se hicieron sentir en forma más patente los desequilibrios causados por las crisis externas. En definitiva, tenemos buenos desempeños de las economías que no ocultan los condicionantes estructurales, que han sido uno de los factores esenciales en la erosión del proceso y en la limitación de las políticas públicas. La relación de este aspecto con el desarrollo de la integración ha sido presentada por Aldo Ferrer: «Subdesenvolvimento, Dependência e Integração: Os Dilemas da Relação Argentina-Brasil» en *Revista Brasileira de Comércio Exterior* Nº 64, 7-9/2000, Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Río de Janeiro.

ciaron en las relaciones externas y en las políticas de desarrollo. Una nueva aproximación política se produjo en 2000 con los cambios de gobierno que se concretaron en Argentina y posteriormente en Chile. Ello derivó en una nueva expresión del ABC[5] a partir de la cercanía política de los presidentes Fernando Henrique Cardoso, Fernando de la Rúa y Ricardo Lagos, que condujo a presentarlos como los artífices de la *tercera vía* en América Latina. Esa aproximación de los gobiernos de Argentina y Brasil dio lugar a que se planteara el inicio de una nueva etapa de «relanzamiento» del proceso[6], lo que fue refrendado por las instancias burocráticas del Mercosur: el Grupo Mercado Común, en la primera reunión de 2000 realizada en abril en Buenos Aires, y el Consejo Mercado Común.

La actual convergencia política de los gobiernos argentino y brasileño ha llevado a un impulso regional sobre la base de una alianza estratégica

En los primeros meses de la etapa de relanzamiento, a principios de 2000, los presidentes esbozaron algunas medidas y propuestas políticas, que han pasado a ser parte de la agenda temática de la región. Además de las relativas al «relanzamiento del Mercosur» y las vinculadas a las relaciones bilaterales de los países, se anunciaron dos iniciativas que comenzaron a bosquejar los alcances del espacio geopolítico y del referente temático del proceso de integración. Estas iniciativas estaban relacionadas con la concreción de una cumbre sudamericana, a los efectos de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano y con la inclusión del tema social en la agenda regional. La primera propuesta fue adelantada por Cardoso desde Brasilia, insistiendo en el objetivo de la integración y el desarrollo en América del Sur[7]. La segunda propuesta fue adelantada por Lagos en una visita oficial que realizó a De la Rúa, y durante la cual planteó la necesidad de incluir en la agenda el tema social y firmó una declaración conjunta y una Carta Social.

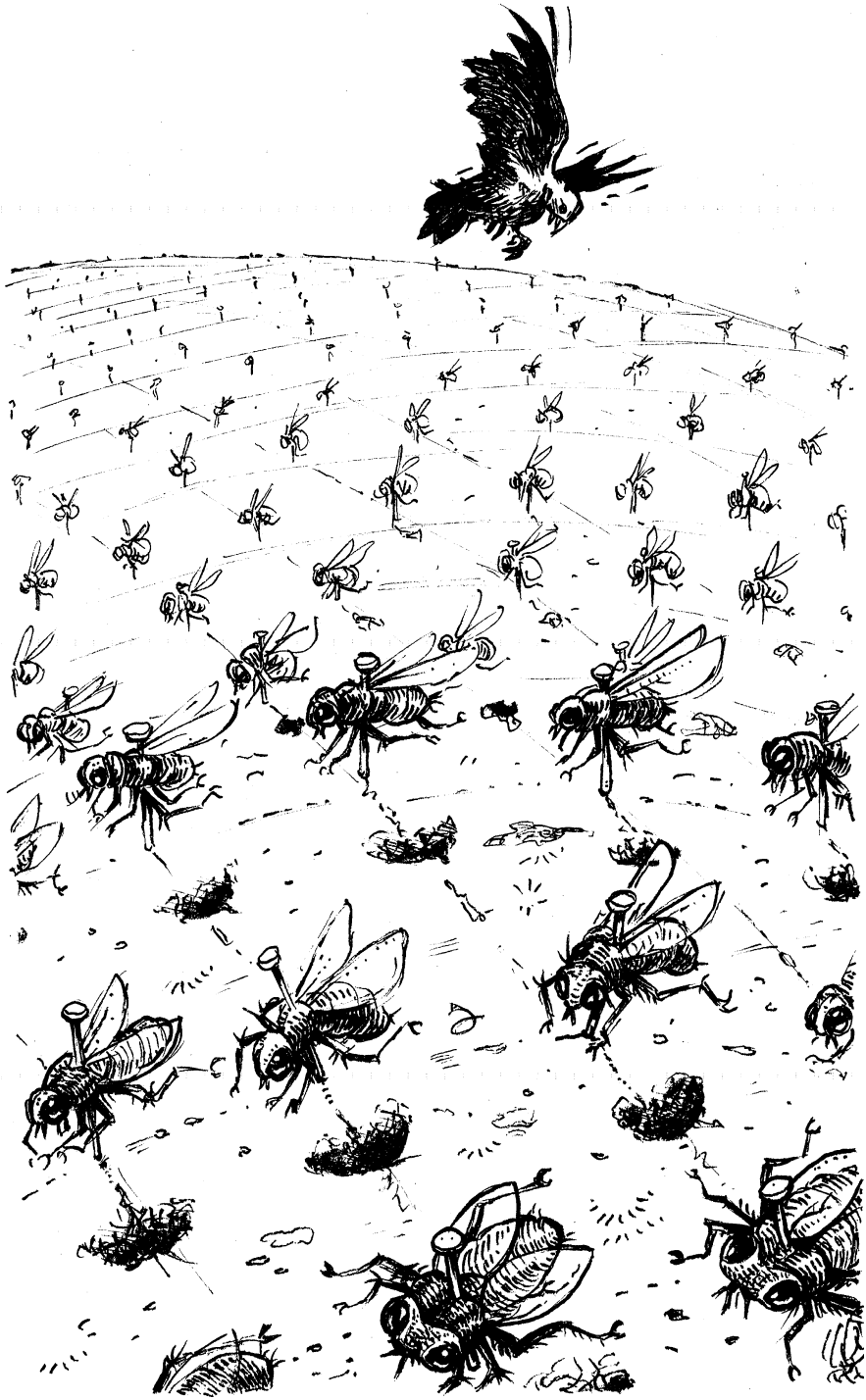
5. El Tratado de Cordial Inteligencia Política y Arbitraje, más conocido como «Tratado ABC», fue firmado en Buenos Aires el 25 de mayo de 1915 por los cancilleres de Argentina, Brasil y Chile, a raíz de la mediación que hicieran los tres países para evitar la guerra entre EEUU y México. Posteriormente, en 1953, surgió una nueva iniciativa ABC, cuando Juan Domingo Perón propuso a los presidentes Getúlio Vargas de Brasil y Carlos Ibáñez de Chile una unión económica, como un paso adelante para la construcción de los «Estados Unidos del Sur».

6. También se debió a que el anterior presidente argentino Carlos Saúl Menem completó su mandato y con ello su ciclo en el proceso regional. El hecho de contar con un nuevo mapa político sin la presencia de ninguno de los «fundadores», y la percepción de que se agotaba una etapa, abrió el espacio en el imaginario regional para la idea de un nuevo impulso, de fortalecimiento y hasta de una «refundación».

7. La invitación del presidente de Brasil fue hecha a los presidentes de América del Sur, lo cual dejó en claro la prioridad continental de Brasil. V. al respecto el artículo de Luis Bilbao: «Brasil tentado por una opción sudamericana» en *Le Monde Diplomatique* año 2 Nº 13, 7/00.

La actual convergencia política de los gobiernos argentino y brasileño ha llevado a replantear la perspectiva de un impulso regional sobre la base de una alianza estratégica, retomando los parámetros de inicios del proceso de cooperación entre ambos países, a mediados de los años 80. Las bases de esa alianza fueron expuestas por los presidentes Da Silva y Eduardo Duhalde en enero del presente año, pero fueron reafirmadas y ampliadas en el encuentro que mantuvieran los presidentes de Brasil y Argentina con anterioridad a la cumbre del Mercosur. Poco después de esa reunión, el primero de ellos realizó una visita oficial al presidente de EEUU, donde se precisaron los puntos de vista sobre algunos temas y se definieron algunos objetivos. El punto de partida en que se sustenta este trabajo es que se han generado condiciones para que se redefinan los vínculos entre EEUU y los países de la región sobre la base de una nueva agenda. Esto posibilitará a su vez otros términos de negociación entre las prioridades estadounidenses, centradas en los nuevos temas del comercio internacional (energía, propiedad intelectual, inversiones, servicios, ambiente, etc.), y las prioridades de Brasil, definidas en las cumbres sudamericanas y vinculadas al desarrollo del espacio regional (infraestructura, energía, telecomunicaciones, fronteras, entre otras).

Dicha redefinición, que es parte de la negociación entre ambos países como responsables de la coordinación de esta etapa del ALCA, permitirá efectivamente una nueva «permisividad» de EEUU para el desarrollo de los proyectos regionales, a partir de una mayor responsabilidad de Brasil en la gestión y seguridad de la región, siempre que además quede intacto el Acuerdo de Libre Comercio como objetivo e instancia a la cual remitirse en el ámbito interamericano. La nueva definición en las relaciones interamericanas y en particular entre EEUU y Brasil bosqueja un nuevo escenario regional en donde los temas (políticos, de seguridad, culturales) de la arquitectura estratégica comenzarán a tener mayor peso y, por ende, requerirán de una mayor atención. A los efectos de visualizar las consecuencias de esta alianza estratégica en el proceso regional del bloque y en las relaciones externas, resulta adecuado ubicar primeramente el Mercosur en el contexto internacional y en particular en las relaciones con EEUU, para luego analizar si efectivamente se han concretado o se registrarán modificaciones en la agenda del bloque regional, y sus repercusiones en el espacio sudamericano. Posteriormente, a partir de los resultados de la última cumbre del Mercosur, realizada en Asunción los días 17 y 18 de junio de este año, se esbozarán las consecuencias regionales de esta aproximación. Finalmente se extraerán algunas conclusiones sobre este nuevo escenario regional, que tiene una cobertura en materia de seguridad y de libre comercio, atendiendo a una agenda interamericana en negociación entre EEUU y Brasil.



Las bases de la alianza estratégica argentino-brasileña, EEUU y el sistema internacional

Las bases de la alianza estratégica formada por Argentina y Brasil fueron establecidas cuando todavía era presidente Duhalde, en enero de 2003[8], y posteriormente ampliadas por los presidentes Kirchner y Da Silva el 11 de junio, en Brasilia, es decir, poco antes de la reunión cumbre del Mercosur en Asunción. Esas bases consisten fundamentalmente en lo siguiente: necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas políticos y sociales en la agenda Mercosur; compromiso de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera y la conformación del Mercado Común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; acuerdo para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo referente a la vigilancia de los ilícitos en la región. El conjunto de estos puntos implica una redefinición del espacio regional a partir de las prioridades de política exterior de los dos países, las que a su vez tienen repercusiones en las relaciones con EEUU y en el sistema internacional.

Hay dos aspectos a considerar en la definición de esta alianza estratégica. El primero es si sus bases significan algo nuevo en materia de relaciones bilaterales entre los dos países, a los efectos de evaluar sus consecuencias en el bloque regional y en las relaciones externas. El segundo tiene que ver con el juego triangular EEUU-Argentina-Brasil, y en particular con los cambios que se puedan haber originado desde la perspectiva de la administración estadounidense. En relación con el primer punto, lo novedoso se encuentra en el giro dado por Argentina en sus prioridades externas, ya que por el lado de Brasil existe una continuidad básica de la política exterior, que ha tenido un nuevo impulso «discursivo» con el cambio gubernamental[9]. Por otra parte, en este juego trian-

8. La reunión se efectuó en Brasilia el 14 de enero de 2003. El 4 de febrero, los cancilleres Celso Amorím y Carlos Ruckauf mantuvieron una reunión de trabajo a los efectos de profundizar los distintos puntos de la alianza estratégica, donde se planteó como objetivo el desarrollo del Mercosur, pero también la integración sudamericana. V. al respecto, RelNet Boletim: «A Palavra Internacional do Brasil», Universidad de Brasilia / Fundação Alexandre de Gusmão-MRE, Brasilia, 11/2/2003.
9. Puede discutirse si existe una variación en profundizar objetivos y lineamientos programáticos, pero con ello no llegamos a señalar que haya un cambio en la orientación de la política exterior. Para ubicar la variación, nada mejor que el artículo del propio presidente de Brasil; v. Luiz Inácio Lula da Silva: «La política exterior del nuevo gobierno brasileño» en *Foreign Affairs en español*, 1-3/2003.
10. V. al respecto el análisis de los paradigmas del Estado y sus repercusiones en la política exterior en Amado Luiz Cervo: «Relações Internacionais do Brasil: um Balanço da era Cardoso» en *Revista Brasileira de Política Internacional* Nº 1, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia, 2002. Cervo ubica la política exterior de Argentina durante el periodo de Menem en el paradigma del

gular también ha variado la política exterior de Argentina, que ha pasado de un enfoque basado en el paradigma del «Estado normal»[10], por el cual definió una relación prioritaria con el centro hegemónico, vaciando de contenido las relaciones regionales, a uno de alternancia en esta materia, sin modificar el paradigma de base, buscando una respuesta en la *gobernanza regional*[11].

La reafirmación de la alianza estratégica argentino-brasileña replantea desde una nueva perspectiva el bloque regional, los temas de la agenda sudamericana e interamericana y las relaciones con EEUU. La pertenencia a un bloque regional posibilita, desde una ubicación Sur del planeta, algunas capacidades para negociar los tiempos, las estrategias y las prioridades sectoriales del proceso de liberalización en el sistema de comercio internacional. Ello tiene como consecuencia la probabilidad de que el bloque deba articular políticas conjuntas de desarrollo referidas al ámbito regional, pero también que pueda generar políticas (en general) reactivas y participar en las negociaciones del sistema de comercio internacional (y también continental). Los países en vías de desarrollo no formaron parte del impulso inicial del nuevo regionalismo, pero debieron reaccionar frente a ese proceso a partir de su situación de marginalidad. Si bien el Mercosur se hizo posible porque surgió en el marco de la agenda interamericana, EEUU fue articulando políticas para «cobijar» el proceso regional, de manera de tener la capacidad de dirigirlo en última instancia[12]. En ese contexto se inscriben la Iniciativa para las Américas, que se explicita poco antes del Acta de Buenos Aires que suscribieron los gobiernos de Argentina y Brasil para conformar un mercado común, y la Cumbre de Miami que dio inicio a las negociaciones para un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, contemporáneo del pasaje del acuerdo regional a una Unión Aduanera.

Además de esas iniciativas para administrar el continente bajo las nuevas reglas del comercio, EEUU siempre tuvo la carta de negociar bilateralmente acuerdos de libre comercio, algo que en los hechos significaba el libre acceso al mercado, lo que tenía un atractivo significativo para países como Argentina, Chile y Uruguay. Las repercusiones de esta política se evidenciaron en la política exterior

«Estado normal», según el cual dicha política se somete al centro hegemónico del capitalismo y ello termina alienando las funciones básicas del Estado-nación.

11. El concepto de gobernanza alude a una superación del eslabón nacional, pero también hace referencia a trascender las políticas estatales (coordinación jerárquica y vertical) a través de la inclusión de los actores sociales (coordinación social y horizontal). Sobre el concepto, v. Dirk Messner: *Desafíos de la globalización*, Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 2000. El nuevo giro de la política exterior ha sido objeto de cuestionamientos por carecer de un ancla. V. al respecto, Mariano Grondona: «Kirchner entre Lula, Chávez, Powell y Lagos» en *La Nación*, 15/6/03.

12. Desde una perspectiva de gestión de recursos de poder, la capacidad de dirigir un proceso lleva implícita la posibilidad de debilitarlo si no es funcional a los intereses del centro.

de Argentina, que mantuvo la opción de ingresar al Tlcan durante algunos años, hasta que el ALCA abrió efectivamente otra perspectiva. El caso de Chile también resulta esclarecedor del potencial que genera el acceso al mercado en la orientación de políticas de los países en el continente. Chile desiste de solicitar su incorporación plena al Mercosur como consecuencia de la invitación del presidente Bill Clinton a negociar un tratado de libre comercio con EEUU. Esa invitación se concretó algunos días antes de la cumbre del Mercosur de diciembre de 2000 en Brasilia, y poco después de la primera Cumbre Sudamericana y cuando todavía se mantenían abiertas las expectativas por la etapa de relanzamiento del Mercosur.

La posición de los Estados y las regiones no varía sustancialmente sino a través de extensos periodos. Al identificar las variaciones contextuales en que se asientan las relaciones entre los países, podemos situar los movimientos, las opciones y perspectivas que se van generando a partir de esas relaciones. En ese sentido, se entiende que el vínculo entre EEUU y el Mercosur se ha modificado recientemente como consecuencia de las variaciones que se han producido en dos canales de interacción diferentes: el que se asocia con los temas del uso de la fuerza y la seguridad en el sistema internacional, y el que se remite a los foros de negociación del comercio continental. Para ambos canales el interlocutor de EEUU en el momento actual es Brasil, que potencia sus capacidades para gestionar el espacio regional del Mercosur, pero también la perspectiva sudamericana.

El escenario pos-Irak ha planteado nuevamente el tema del uso de la fuerza en el sistema internacional

El canal referido al tema del uso de la fuerza y su relación con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adquirió un nuevo vigor con posterioridad a la reciente guerra con Irak. Desde la caída del Muro de Berlín hasta la intervención de la OTAN en Kosovo, la cuestión del uso de la fuerza fue canalizada por el Consejo de Seguridad, sin que los debates originados llegaran a cuestionar el núcleo del asunto o a erosionar las bases de legitimidad del sistema. Es recién hacia fines del siglo y milenio, como consecuencia de la guerra en los Balcanes, que volvió a plantearse el tema de la guerra y la paz entre los Estados (y también en sentido específico entre las comunidades humanas)[13].

13. Sobre la evolución del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y las consecuencias del 11 de septiembre de 2001 en el sistema de la ONU y en las relaciones entre Estados, v. Lincoln Bizzozero y Ana Pastorino: «¿Hacia una modificación del régimen de paz y seguridad internacional? Los atentados del 11 de Septiembre y el uso de la fuerza» en *Revista Cena Internacional* Nº 1, RelNet, Brasilia, 2002.

Los atentados del 11-S provocaron una modificación abrupta de la agenda internacional, como consecuencia del nuevo orden de prioridades estadounidense. Las respuestas que fue articulando EEUU a partir de los atentados –combate al grupo Al Qaida e invasión a Irak– diseñaron desde Washington un sistema internacional de Estados ordenados de acuerdo con criterios de mayor o menor afinidad o animosidad, y un planeta de regiones basado en la seguridad o inseguridad, tomando como indicador la existencia de grupos terroristas. El escenario pos-Irak ha planteado nuevamente el tema del uso de la fuerza en el sistema internacional, convergiendo con los ámbitos en los cuales se define al terrorismo y sus agentes[14]. Esta orientación nos aproxima más a un escenario global en el que las definiciones de lo ilícito y su castigo tendrán un componente global-local, que a un orden estructurado a partir del principio de equilibrio entre potencias. De esta forma, el tema de la reforma del Consejo de Seguridad se vincula con las responsabilidades específicas regionales y ello lleva directamente al reconocimiento de interlocutores continentales. En el caso del espacio sudamericano, esta responsabilidad solamente puede ser asumida desde el Mercosur, y particularmente desde el eje argentino-brasileño, que deberá definir una posición al respecto en el marco de las relaciones bilaterales y regionales.

En lo que concierne a los foros de negociación del comercio internacional, el bloqueo de algunas instancias (agricultura en particular, pero también propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales) y la proximidad de los plazos fijados han llevado a la necesidad de intercambios basados en las cartas que tienen EEUU y Brasil con la copresidencia del ALCA. Brasil ha podido gestionar con éxito en dos niveles para poder llegar a esta instancia de reconocimiento de EEUU: el referido a la articulación de temas ALCA-OMC y el que tiene que ver con la vinculación Mercosur-ALCA. En el primero, EEUU estaría dispuesto a que los temas sensibles para Brasil, como compras gubernamentales, inversiones, servicios y propiedad intelectual, sean discutidos en el marco de la OMC, tal cual lo había preconizado para los subsidios a la agricultura y las reglas antidúmping, que constituyen uno de los puntos más sensitivos para la región. La pieza de intercambio por parte de Brasil es mantener la fecha de 2005 para terminar el proceso del ALCA, que estaría estrechamente vinculado al de la OMC, lo cual implica también no cuestionar las bases del mismo. En el

14. La derivación actual permite visualizar que quienes definen el terrorismo y a los involucrados en éste son algunas instancias decisorias en EEUU. Ello indudablemente no tiene un valor oficial en el contexto analítico interestatal, pero sí lo tiene en el actual escenario global, donde las ideas-fuerza asumen un valor determinado.

segundo, Brasil obtuvo más tiempo real para profundizar el Mercosur y abrir una agenda de temas para el mercado común[15].

Estos intercambios diseñan un nuevo escenario continental que acotará las posibles opciones hasta culminar esta década: la continuidad de las negociaciones sobre los temas a profundizar en el marco del ALCA será el eje al que EEUU otorgará prioridad, mientras el desarrollo regional a partir de los temas de la Cumbre Sudamericana continuará siendo el eje fundamental de Brasil. Entre ambas agendas se pueden producir acercamientos operativos y funcionales desde el momento actual, por ejemplo en el tema de la energía. La posibilidad de que se termine conformando una agenda positiva no resulta, entonces, tan lejana, sobre todo si observamos los resultados del encuentro entre los presidentes de Brasil y EEUU, poco después de culminada la cumbre del Mercosur. De acuerdo con los resultados –creación de tres grupos de consulta de alto nivel, uno con el Departamento del Tesoro para fomentar el crecimiento, otro para el campo agrícola, y un tercero en el área de energía y continuidad de otros comités bilaterales que abordan temas que van de la educación a la defensa–, es factible que EEUU apoye los asuntos vinculados al desarrollo regional (comunicaciones, infraestructura, energía, ambiente), siempre que se mantenga la agenda de temas del libre comercio continental.

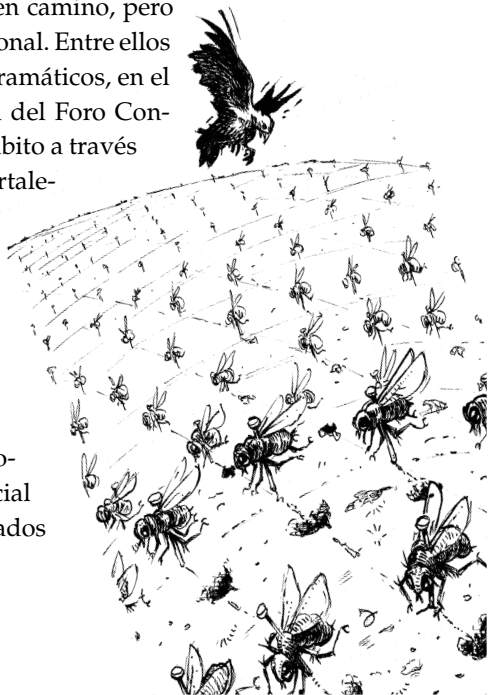
La cumbre del Mercosur y el espacio regional

La reciente cumbre del Mercosur realizada en Asunción produjo de por sí algunos resultados que enmarcan el camino y las opciones que puedan buscarse y desarrollarse en los próximos años en el Mercosur, en el bloque y países asociados y también en el espacio sudamericano. En ese sentido, los siguientes puntos enfatizan la idea de que se está gestando una nueva cartografía sudamericana con distintos vectores y alcances: la propuesta de Brasil, «Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006»; el reconocimiento de las asimetrías para buscar compatibilizar el desarrollo de los distintos países; la definición de objetivos políticos, culturales y de seguridad en la región del Mercosur y países asociados; los avances en el acuerdo Mercosur-Comunidad Andina de Naciones (CAN); y la articulación de los planes de desarrollo regional en el marco del Mercosur y países asociados con las prioridades y proyectos definidos en la Cumbre Sudamericana.

15. Según el análisis del diario *O Globo*: «Avanço na Reorganização do Mercosul Levou Brasil a Aceitar ALCA em 2005», Informe ALCA Nº 72, RelNet, 23/6/03.

La iniciativa brasileña plantea una agenda de temas con vistas al proceso de integración, algunos pendientes y otros nuevos que confirman el mayor protagonismo que comenzó a tomar Brasil en la región desde 2000 con la iniciativa de la Cumbre Sudamericana. La propuesta consta de cuatro puntos: 1) programa político, social y cultural; 2) programa de la unión aduanera; 3) programa de base para el mercado común; y 4) programa de la «nueva integración». Los temas pendientes no son ninguna novedad en términos del proceso Mercosur: definir el arancel externo común y negociar los sectores sensibles a apoyar; terminar de concretar los regímenes especiales y un régimen de salvaguardas; adecuar y fortalecer la estructura institucional; precisar un orden jurídico regional y la exigibilidad de la normativa; terminar de procesar algunas negociaciones y acuerdos (servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia); especificar un régimen de incentivos y de promoción de inversiones. Estos temas ya estaban presentes en la Agenda 2000 del Mercosur y algunos se arrastran desde la etapa de transición. Lo novedoso se encuentra, entonces, en la definición de la alianza estratégica y en la voluntad política de llevarla adelante. Ello podría ser visto como más de lo mismo, sin una definición sobre las reglas exigibles e instrumentos para ponerlas en funcionamiento, pero la diferencia se encuentra en el cambio de las condiciones que llevan a que la sociedad política y civil de la región se enfrente a definiciones, temas y plazos que necesariamente debe encarar.

Los nuevos temas que plantea el «Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006» puntualizan algunos procesos e iniciativas que estaban en camino, pero que aún no se habían incorporado a la agenda regional. Entre ellos se encuentran los que tienen como objetivos programáticos, en el programa político, social y cultural: valorización del Foro Consultivo Económico y Social y ampliación de su ámbito a través de los mecanismos que entienda el propio Foro; fortalecimiento del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta a través de su participación en negociaciones y una articulación con los otros órganos de decisión, con el objetivo final de constituir un parlamento regional mediante elecciones directas; promover una mayor visibilidad cultural entre los Estados para un mayor conocimiento del Mercosur cultural; fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados



que sirvan de base para la elaboración de metas de política social de los países; concretar acuerdos en distintas áreas (migración, tramitaciones, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional.

Entre los otros temas nuevos para la agenda Mercosur que surgen de la propuesta de Brasil se incluyen: el trato de las asimetrías de desarrollo[16], el fomento de la integración productiva a través de foros de competitividad e instrumentos de financiamiento específicos, el reconocimiento de títulos para incentivar la libre circulación de profesionales, el desarrollo de programas de cooperación en educación con el objetivo de mejorar los niveles académicos, reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología con el objetivo de fomentar polos de desarrollo y promover proyectos de integración física regional.

La definición de compromisos y propuestas en materia política, cultural y de seguridad en la región se concreta en el «Comunicado conjunto de jefes de Estado del Mercosur y países asociados». Si bien este comunicado no obliga, las consideraciones expresadas y expuestas puntualizan los objetivos y definiciones de los países sobre algunos puntos concernientes al desarrollo futuro de los temas. Entre los objetivos que enfatizan la cobertura política de la región se ubican los siguientes: establecimiento de un marco jurídico sólido, que permita avanzar en la definición de una política común de seguridad; intensificación de las reuniones de coordinación en el ámbito del Foro de Consulta y Concertación Política, sobre los temas de la agenda internacional; continuidad de los esfuerzos desarrollados para combatir la producción, el tráfico y la distribución de todas las drogas ilícitas, y concertación de acciones conjuntas para promover proyectos, programas y planes nacionales y regionales basados en una estrategia de desarrollo alternativo o desarrollo alternativo preventivo; reafirmación de la importancia del Programa de Acción de Asunción acordado para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito de la región latinoamericana; compromiso de realizar los máximos esfuerzos para viabilizar los proyectos prioritarios que contribuyan efectivamente a un acceso rápido a los mercados intrarregionales y a los puertos de ultramar, así como a un fortalecimiento de la integración sudamericana en el marco de la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana; resolución para instruir a las autoridades competentes de sus respectivos países en la preparación y aprobación de

16. Puede parecer exagerado incluir el tema de las asimetrías de desarrollo como tema novedoso, pero hasta el momento no había encontrado su inclusión oficial. En la reciente reunión del Consejo del Mercosur en Asunción, Paraguay presentó una propuesta de tratamiento de las asimetrías, que consta de diversas iniciativas agrupadas por materias (arancelaria y para-arancelaria, desarrollo fronterizo, infraestructura, negociaciones externas, capacitación de la mano de obra).

una Convención Internacional para la Diversidad Cultural en el marco de la Organización de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

La iniciativa de Brasil para el Mercosur, las propuestas y compromisos que surgen del comunicado conjunto de los jefes de Estado, y los temas prioritarios del espacio sudamericano consolidan el esbozo de esta nueva cartografía de Sudamérica, de geometría variable en sus procesos de cooperación e integración en distintos planos: político, seguridad, económico, social, físico. En esta nueva cartografía general, Brasil se plantea como eje, en tanto impulsor del espacio sudamericano, por obvias razones de desarrollo y seguridad. Desde la perspectiva brasileña, la importancia del espacio regional es significativa, tanto por sus extensas fronteras como por su posición en cuanto al proceso de integración en América del Sur. Es por ello que el Mercosur resulta una prioridad definida en relación con su espacio territorial y que la consolidación del proceso le permite encarar de mejor manera el desarrollo de la infraestructura necesaria para enfrentar distintos problemas fronterizos[17]. Al respecto resulta relevante que mientras el porcentaje de territorio brasileño que colinda con Venezuela y Perú es significativamente mayor, el PBI regional de los estados de Brasil en tales límites no sea importante, y la relación inversa se produzca en las fronteras con Argentina[18]. De esta manera, además de la iniciativa de Brasil en el Mercosur y de los objetivos delineados en el marco de la cooperación política entre el Mercosur y los países asociados, los temas del desarrollo y la seguridad regional que fueron planteados y evaluados en la Cumbre de Guayaquil, y la marcha del acuerdo de libre comercio CAN-Mercosur, posibilitan ir definiendo una agenda sudamericana a partir de determinados principios comunes con los países de América del Norte, principios con particularidades y especificidades que parten de las necesidades de desarrollo regional, pero que continúan con definiciones políticas e identidades sociales y culturales[19].

17. La importancia de Argentina y del Mercosur en la política exterior de Brasil está reflejada en distintos análisis. V. el artículo de Antônio Carlos Lessa: «A Diplomacia Universalista do Brasil: a Construção do Sistema Contemporáneo de Relações Bilaterais» en *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)*, Número Especial 40 años de RBPI, 1958-1998, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasilia, 1998. V. tb. Alcides Costa Vaz: «La política exterior brasilera: prioridades, alianzas estratégicas e implicancias para el Mercosur», ponencia presentada al seminario «Integración y seguridad en Mercosur + Chile», Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1998.

18. La frontera con Venezuela cubre 2.200 Km y los estados brasileños fronterizos ocupan 21,2% del territorio de Brasil. En el caso de Perú, la frontera común es de 1.520 Km y los estados limítrofes conforman 20,3% de ese territorio. En los dos casos, el PBI conjunto de los estados no sobrepasa 2,5%. Con Argentina, la frontera común es de 1.224 Km y los estados lindantes, que cubren 7% del territorio brasileño, generan 16% del PBI nacional.

19. Al respecto v. Sistema Económico Latinoamericano (SELA): «El consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad y desarrollo: elementos para el análisis de la viabilidad de sus propuestas», SP/Di Nº 17-02, Caracas, 2002.

Conclusiones

Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil generaron expectativas de variaciones en el proceso regional del Mercosur y en las perspectivas de las negociaciones externas, en particular las que se enmarcan en el ALCA. Ello resulta de especial significación por la orientación de izquierda de los nuevos gobiernos, por el carácter simbólico de la asunción de Da Silva en Brasil, por las circunstancias que atravesó Argentina y por los debates sobre los modelos de sociedad posible que se originaron en el nuevo escenario internacional. Por otra parte, la copresidencia del ALCA que comenzó a ejercer Brasil con EEUU en la última etapa de negociaciones con vistas a 2005, plazo establecido para concluirlas, plantea un desafío de especial significación para las sociedades de la región, debido a la necesidad de generar recursos para el pago del servicio de la deuda y las perspectivas que le proporciona el acceso al mercado externo.

La definición de una alianza estratégica entre Argentina y Brasil vuelve a plantear los primeros desarrollos del proceso de cooperación entre ambos países en un nuevo marco regional. Esta nueva alianza estratégica, que se sustenta en una modificación de la política exterior argentina más que en una profundización de los ejes de la política exterior de Brasil, ha facilitado una nueva disposición de las negociaciones con EEUU. La modificación de la agenda del sistema internacional, más centrada en temas de seguridad y de responsabilidad regional, dificultad avanzar en los temas del comercio internacional, y la proximidad de los plazos ha llevado a EEUU a negociar con Brasil sus respectivas propuestas de futuro. Los intercambios se basan en el respeto de las fechas del ALCA, el pasaje de varios temas conflictivos al ámbito de la OMC, que a su vez tendrá probablemente un acuerdo para otorgar continuidad a las negociaciones, y el apoyo a los temas del espacio sudamericano de desarrollo y seguridad.

Estas negociaciones pueden propiciar una nueva agenda interamericana basada en el intercambio entre el desarrollo regional y un proceso continental que se dirige hacia el libre comercio. Por otra parte, ella es posible porque se ha ido consolidando una agenda sudamericana que tiene como eje articulador a Brasil, en tanto Estado continental. En este carácter, Brasil toma un mayor liderazgo en los distintos vectores de América del Sur, promoviendo: en el Mercosur (y los países asociados), con Argentina, un mercado y una política exterior y de seguridad comunes; a partir del Mercosur, con la CAN, una zona de libre comercio; en el espacio sudamericano, el desarrollo de las comunicaciones, infraestructura y energía.