

Informe sobre política exterior

Daniel Chuburu, Alberto E. Dojas
Carlos D. Riva, *et al.*¹

1999

I ndice

A. EL ESCENARIO GLOBAL QUE ENCONTRARA LA ALIANZA

1- La globalización e interdependencia crecientes brindan oportunidades, pero también plantean desafíos.

2- La respuesta a estos desafíos no puede ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requieren no sólo medidas internas, sino también una concertación política internacional.

3- Predominio de los EE.UU. y del eje Atlántico frente a otros actores: Rusia, Japón, ASEAN y China.

4- Necesidad de un mundo estable y pacífico basado en valores esenciales: pleno funcionamiento del sistema democrático, vigencia del respeto a los derechos humanos y del estado de derecho, economía de mercado.

B. PRINCIPIOS GENERALES PARA ESTE ESCENARIO INTERNACIONAL

5- Necesidad de una política exterior orientada a la maximización del bienestar de la sociedad en su conjunto, sin exclusiones.

6- Defensa de los derechos humanos.

7- Presencia internacional activa y sistemática, sin alineamientos automáti-

DOCUMENTO PRELIMINAR PREPARADO PARA LA FUNDACIÓN "CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA REPÚBLICA", PRESIDIDA POR EL SENADOR NACIONAL DR. FERNANDO DE LA RÚA. BUENOS AIRES, 11 DE MAYO DE 1999.

¹ En la redacción de este trabajo participaron otros dos diplomáticos. Otros funcionarios también fueron consultados para la preparación de diversas secciones de este documento.

cos, que promueva el afianzamiento de la credibilidad internacional de nuestro país.

8- Plena vigencia de la transparencia, el diálogo y la concertación como criterios básicos de las relaciones internacionales.

9- Necesidad de una estrecha coordinación de políticas con las distintas áreas de la administración. Desfeudalización de las áreas de gobierno.

C. PRINCIPALES EJES DE LA POLITICA EXTERIOR

10- Mercosur.

11- Relación con América Latina.

12- Relación con los Estados Unidos de América.

13- Relación con Europa.

14- Relación con otros países y regiones.

15- Relaciones multilaterales.

16- Relaciones Económicas, Comerciales y Financieras multilaterales.

17- Promoción Comercial.

18- Malvinas.

19- Seguridad Internacional.

20- Medio Ambiente.

21- La Cultura y la Cooperación Internacional.

D. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA EXTERIOR: LA CANCELLERIA Y EL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACION.

a) Los instrumentos esenciales de la vinculación de la Argentina con el mundo.

b) Necesidad de un cambio estructural de la Cancillería, para convertirla en un instrumento adecuado para afrontar los desafíos internacionales de la próxima década: un diagnóstico.

c) Criterios básicos para una reorganización ministerial: centralización de la decisión, descentralización de la ejecución; planeamiento político y control de gestión.

d) Reexamen de la distribución y funciones de las Misiones en el exterior.

e) Perfeccionamiento constante de los profesionales del Servicio Exterior de la Nación. Sistema serio y transparente de promoción.

f) Exposición de los graves problemas actuales: Deuda, Presupuesto, Administración, Personal, Auditoría, archivos, Biblioteca, informatización.

g) Transparencia e información ciudadana. Prensa y Difusión, promoción cultural.

A. EL ESCENARIO GLOBAL QUE ENCONTRARA LA ALIANZA

1- La globalización e interdependencia crecientes brindan oportunidades, pero también plantean desafíos.

La próxima década encontrará a la Argentina - y a un gobierno de la Alianza - frente a un mundo en profundo cambio, donde se afianzarán los procesos de globalización e interdependencia.

Ambos procesos, como lo han demostrado las experiencias recientes, a la vez que brindan oportunidades plantean desafíos. Por ejemplo, en el campo político, luego de la desaparición del conflicto Este-Oeste, la globalización parece tender al afianzamiento de principios democráticos y de un sistema de valores basados en el respeto a los derechos humanos. Pero, al mismo tiempo, no dejan de presentarse factores de inestabilidad, como los conflictos fronterizos, nacionales, étnicos o religiosos, que ya provocaron - en los noventa - la Guerra del Golfo, la crisis en los Balcanes, la disputa fronteriza entre Perú y Ecuador, las guerras tribales en África y el aumento desmesurado de la brecha entre países ricos y pobres. La solución a la mayor parte de estos problemas está en generar condiciones para la convivencia de las distintas particularidades que son propias de las diferentes culturas, en el marco del principio de la defensa de la dignidad de la persona humana.

En el plano económico y financiero, si bien los procesos de liberalización y apertura han producido un crecimiento sustancial del comercio, las inversiones y los flujos de capital, a su vez trajeron una creciente incertidumbre, generada por los efectos de crisis nacionales o regionales que alimentan procesos similares en otras partes del mundo; el aumento del desempleo y la generación de bolsones agudos de pobreza y exclusión.

El hecho es que la Alianza encontrará a los países occidentales en una búsqueda de políticas alternativas con mayor injerencia en lo social, que busquen mitigar los efectos negativos de la aplicación de un capitalismo salvaje, de la globalización, la desregulación y el retiro del Estado de las áreas clave de la economía. Lo que ha dado en llamarse “neoliberalismo” en sus distintas variantes (del extremismo thatcherista o reaganiano a la mitigada versión continental europea) se enfrenta hoy a una perspectiva crítica en los propios países desarrollados. El próximo gobierno de la Alianza encontrará, por lo tanto, a importantes líderes de países occidentales en consonancia con su preocupación por lo que ha dado en llamarse “tercera vía” o “tercer camino”. En este sentido, la agenda de los países occidentales coincidirá - en gran medida - con las expectativas que un gobierno de la Alianza recibirá de la ciudadanía argentina.

2- La respuesta a estos desafíos no puede ser individual: para enfrentarlos exitosamente se requieren no sólo medidas internas, sino también una concertación política internacional.

Estas características del sistema global constituyen limitantes a la capacidad de acción individual de las naciones y generan la necesidad de acciones comunes para enfrentar problemas que son de naturaleza global o afectan a la sociedad internacional en su conjunto. Lo cierto es que, cuanto más la Argentina se incorpora a la economía global, un problema en nuestras antípodas podrá -crecientemente- generarnos dificultades y consecuencias inesperadas.

Por lo tanto, al participar activamente de este sistema global e interdependiente, nos veremos obligados a actuar con responsabilidad y -a la vez- a estar atentos para aprovechar con decisión y rapidez las oportunidades que se generan. Si bien la complejidad de la situación internacional limitará en ciertas oportunidades la capacidad de adopción de medidas o respuestas a nivel exclusivamente nacional, también nos ofrecerá oportunidades para nuestra incorporación provechosa al sistema global.

Al considerar este escenario, también hay que tener en cuenta que crece el número de problemas que, por su propia naturaleza, requieren ahora acciones comunes y coordinadas entre los distintos países, tales como el medio ambiente, las migraciones, la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo.

3- Predominio de los EE.UU. y del eje Atlántico frente a otros actores: Rusia, Japón, ASEAN y China.

No puede dejar de tenerse en cuenta que el escenario internacional está caracterizado por la hegemonía militar de los Estados Unidos, basada en el hecho de ser el único país en condiciones de enfrentar una guerra convencional generalizada en cualquier lugar del mundo. Paralelamente, el eje europeo-norteamericano suma a la formidable capacidad militar de la OTAN, su hegemonía compartida en los campos económico, comercial, financiero, industrial, científico-tecnológico, social y cultural, que lo convierte en el centro de gravedad de la sociedad internacional. Sin embargo, ello no evita que Europa continúe en su avance hacia una personalidad propia: más rápidamente en el plano económico, monetario y financiero, más lentamente, por las dificultades de coordinación interna, en el diseño de su política exterior y de seguridad común (PESC).

El sistema internacional también tiene como actores con una significativa influencia a países o grupos de países, como Rusia, Japón, la ASEAN o China, cuya importancia debe tenerse presente a la hora de ponderar decisio-

nes de política exterior o planificar una estrategia de ganar nuevos mercados para nuestros productos. En cualquier caso, pese a las situaciones hegemónicas descritas, el sistema global - como se ha dicho - impone límites al accionar individual de cualquier país, lo que obliga a todos a recurrir a mecanismos de coordinación y legitimación internacional.

4- Necesidad de un mundo estable y pacífico basado en valores esenciales: pleno funcionamiento del sistema democrático, vigencia del respeto a los derechos humanos y del Estado de derecho, economía de mercado.

En este contexto, la Argentina necesita para su desarrollo un mundo pacífico y estable, donde las relaciones internacionales estén regidas por normas de derecho internacional y por los principios básicos que caracterizan al sistema internacional.

La creciente influencia en el mundo de un conjunto de valores caracterizado por la consolidación del sistema democrático asentado en el estado de derecho, la vigencia de las libertades individuales, los derechos humanos y la liberalización de las relaciones económicas, como, a nivel regional, por el afianzamiento de la democracia, los procesos de integración y los avances hacia un esquema de seguridad cooperativa, constituye un entorno favorable para la política exterior del próximo gobierno de la Alianza. La promoción de estos valores no sólo es consistente con nuestro sistema democrático y el ideario político de la Alianza, sino que también es coincidente con nuestros intereses, tanto a nivel regional como global.

B. PRINCIPIOS GENERALES PARA ESTE ESCENARIO INTERNACIONAL

5- Necesidad de una política exterior orientada a la maximización del bienestar de la sociedad en su conjunto, sin exclusiones.

Para el escenario internacional que se ha descrito, el Gobierno de la Alianza necesitará adoptar una política exterior acorde, con un alto grado de madurez, seria y previsible, despojada de actitudes oportunistas, histriónicas y personalistas, que - en muchos casos - han dejado de lado la legítima promoción y defensa de los intereses nacionales más generales. En este sentido, la piedra angular de una nueva política exterior debe ser la búsqueda de la maximización del bienestar de la sociedad argentina en su conjunto, sin exclusiones, en el contexto de la política general de la administración.

6- Defensa de los derechos humanos.

La política exterior de la democracia argentina ha enfatizado siempre su apego a los derechos humanos y ha sido especialmente activa tanto en el marco de la OEA como de la ONU en todas las iniciativas destinadas a fortalecer su protección internacional.

La participación que le cupo al país en la década del 80 en la redacción y sanción de la Convención contra la Tortura y en la Convención sobre los Derechos del Niño, y más recientemente en la Convención Interamericana sobre Desaparición de Personas o en la creación del Tribunal Penal Internacional, por citar algunos ejemplos, testimonian acerca del compromiso de todas las fuerzas políticas por jugar un rol muy activo en la materia. Ello se explica por la sensibilidad existente en la sociedad argentina tras los graves atentados contra las libertades fundamentales que el país sufrió durante la dictadura militar pero también por la convicción de que la promoción de los derechos humanos en el mundo es un factor inescindible de la paz mundial y regional y es necesario, por lo tanto, reforzar los mecanismos supranacionales de protección.

Como lo demuestra la situación aún grave que aflige a varios países latinoamericanos y las catástrofes humanitarias que ocurren en otros continentes, la acción internacional sigue siendo indispensable para abordar circunstancias de extraordinario retroceso y para emplear esfuerzos diplomáticos que reconduzcan a países y regiones por el camino de la democracia y el respeto de las normas internacionales. Este esfuerzo, para ser legítimo y gozar de garantías de objetividad y neutralidad, debe canalizarse a través de las organizaciones regionales o universales y preservarse de las acciones unilaterales, siempre sospechosas de encubrir objetivos políticos, además de que implican un desprecio del orden jurídico internacional.

La Argentina, por la tradición humanista que intenta defender, así como por la importancia para su supervivencia de preservar la legalidad internacional, debería encarar con firmeza el impulso de acciones que eleven el rango de los derechos humanos en el sistema internacional. Así como en la reforma de la Carta de la OEA se estableció un sistema de sanciones para los países en los que se viole el orden democrático, los recientes acontecimientos de Yugoslavia demuestran que la Carta de la ONU adolece de limitaciones, pues no se contempla allí de manera explícita la preocupación contemporánea por los derechos humanos y los problemas humanitarios. Este factor ha limitado las posibilidades de la ONU e indirectamente favorecido la intervención unilateral de la OTAN. Una reforma que contemplara el otorgamiento al concepto de derechos humanos de un rango similar al del de paz y seguridad internacional, devolvería a las Naciones Unidas un papel seguramente más activo que el que está desempeñando en la actualidad, de pronuncia-

da marginalización, lo que no puede sino ir en perjuicio de los países de desarrollo pequeño o mediano.

Este es un extraordinario desafío para el siglo venidero si se aspira a la construcción de un orden internacional más justo y equitativo. Todos y cada uno de los miembros de la comunidad internacional deben también hacer su parte, abandonando algunos prejuicios persistentes sobre el carácter universal de los derechos humanos en nombre de un relativismo cultural perimido y aceptar las ventajas de un sistema internacional más fuerte y efectivo, única alternativa a las acciones aisladas de las grandes potencias, cuyas consecuencias pueden ser imprevisibles.

Como observación final, no es ocioso sostener que la idea de protección internacional de los derechos humanos requiere, para ser efectiva, de su aplicación irrestricta, por encima de las simpatías políticas o ideológicas o las solidaridades regionales, posición a la que con frecuencia se recurre en América Latina. Cada caso debe ser analizado con objetividad, con la colaboración de expertos independientes, e intentar siempre agotar los esfuerzos diplomáticos para el reencauzamiento de la situación en un sentido compatible con las normas vigentes. La existencia de parámetros dobles para calificar situaciones similares tiene un efecto desquiciante para el orden internacional y debe ser intensamente combatido para asegurar que la causa de los derechos humanos obtenga progresos reales.

7- Presencia internacional activa y sistemática, sin alineamientos automáticos, que promueva el afianzamiento de la credibilidad internacional de nuestro país.

La Argentina debe tener una presencia activa y creíble que no nos identifique con alineamientos automáticos que nos restan capacidad de acción y nos convierten - tanto en el corto como en el largo plazo - en un actor poco confiable. La política exterior debe reencauzarse hacia la idea de una posición más autónoma, donde el diálogo y la coordinación con nuestros socios y aliados recupere su valor de objetivo primario.

El restablecimiento de la autonomía vis à vis los alineamientos automáticos, permitirá una promoción racional, lúcida y articulada de nuestros intereses. La política exterior no puede basarse en la aceptación lisa y llana de las posiciones de terceros países. Todo lo contrario, el compartir valores y principios básicos es lo que permite relaciones maduras, cooperativas y de largo plazo, como lo prueban, por ejemplo, las relaciones entre los EE.UU., Europa y Japón desde la segunda posguerra.

8- Plena vigencia de la transparencia, el diálogo y la concerta-

ción como criterios básicos de las relaciones internacionales.

Para el logro de este objetivo, el diálogo, la transparencia y la voluntad de concertar con flexibilidad políticas comunes constituyen actitudes básicas. Ni los desplantes, ni la política errática ante las dificultades, ni las pretensiones desmedidas constituyen conductas que permitan construir relaciones sólidas y duraderas y, menos aún, encarar con seriedad y perspectiva de futuro la integración con nuestros vecinos.

Estas actitudes básicas constituyen, al mismo tiempo, una herramienta indispensable para contribuir a la consolidación democrática y la integración con nuestros vecinos. El afianzamiento de la confianza mutua se logra, en gran medida, a través de la transparencia, que constituye, por otra parte, una efectiva garantía de los derechos de los ciudadanos, base de toda política exterior de un gobierno democrático.

9- Necesidad de una estrecha coordinación de políticas con las distintas áreas de la administración. Desfeudalización de las áreas de gobierno.

Otro capítulo que merece una consideración particular es la coordinación interna dentro del Poder Ejecutivo. En el diseño y la ejecución de las políticas nacionales, no deben sobrevivir feudos burocráticos o políticos, que resulten la propiedad exclusiva de quienes ejercen circunstancialmente su conducción. La retroalimentación de las distintas áreas de gobierno, la transparencia e información compartida constituyen un elemento central para el desarrollo armónico de los objetivos de la Administración Central.

La Cancillería tampoco debe ser una excepción, porque debe dejar de ser un coto de caza privado y ser pensada y dirigida como un elemento más en la búsqueda del bienestar común: si bien es la encargada de ejecutar la política exterior de la Nación, su accionar deberá basarse en las políticas que el gobierno tenga en las distintas áreas y, viceversa, deberá ser consultada en todos aquellos aspectos que tengan una influencia en nuestra proyección exterior, evitando la duplicación - en la mayoría de los casos contraproducente - de esfuerzos e iniciativas externas.

C. PRINCIPALES EJES DE LA POLÍTICA EXTERIOR

En el marco de esta definición de principios que deben caracterizar a la política exterior, los ejes principales de reflexión y articulación deben ser analizados en forma conjunta, por constituir partes de una estrategia que sólo adquiere valor cuando son considerados en su relación con los demás. A los efectos de una

exposición más sistemática en este documento, se han elaborado los siguientes:

10.- MERCOSUR

a) De la etapa inicial de integración comercial a la profundización económica, política y cultural.

La “opción por el Mercosur” debe ser considerada como una “opción estratégica”, que no puede abandonarse por una crisis de coyuntura, aún tan seria como la presente. Un proceso de integración supone la comprensión de las dificultades de los distintos socios, y buscar, a través de la cooperación y la buena voluntad mutua, la superación de problemas que - considerados en el largo plazo - no pueden ser vistos sino como circunstanciales. La Alianza debe reafirmar este principio, que será valorado en toda su dimensión por nuestros socios y, en particular, por el Brasil.

La visión prevaleciente hasta el momento en el proceso de integración, de mera desgravación arancelaria e incremento del comercio (aún cuando haya sido beneficiosa, porque el socio absorbe casi el 30% de nuestra oferta exportable), sin mejoras en la competitividad global argentina y del bloque, no es suficiente ni sustentable como política nacional a largo plazo.

La única respuesta válida y sobre la que existe un gran consenso entre las distintas fuerzas políticas argentinas es la necesidad de profundizar el Mercosur. Esta profundización debe incluir tanto lo económico como lo político y lo cultural, aspectos estos que son fundamentales para la consolidación de cualquier proceso de integración. El horizonte debe desplazarse de una unión aduanera al establecimiento de un Mercado Común siendo cada vez más imperiosas las necesidades de desarrollo institucional.

Nuestro país requiere un fuerte crecimiento de sus exportaciones, intra y extra Mercosur, como instrumento fundamental para su desarrollo. Es por ello que, más allá de que éste represente, para nuestro país, un espacio económico ampliado, protegido por el Arancel Externo Común y un polo de atracción para las inversiones externas por sus dimensiones, deben generarse las condiciones de competitividad internacional necesarias para mejorar la cantidad y – sobre todo – la calidad de nuestra oferta exportable. El Mercosur puede y debe jugar un papel importante como generador de esfuerzos comunes orientados en este sentido, que lo consoliden como opción estratégica de todos los socios.

b) Coordinación macroeconómica. Desarrollo de infraestructuras para la integración, emprendimientos conjuntos industriales y tecnológicos y otros mecanismos que favorezcan la competitividad

externa del Mercosur.

La próxima etapa del proceso de integración deberá incluir, más allá de medidas tales como la armonización técnica, la “nivelación” de las condiciones de competencia comercial intra-Mercosur; esto es, la eliminación progresiva de las subvenciones y las prácticas de dumping y el desmantelamiento de las barreras para-arancelarias, una clara y eficaz “coordinación de políticas macroeconómicas” que debería incluir como objetivo a largo plazo, la “convergencia monetaria”.

Un papel clave en la próxima etapa del Mercosur también lo deberán cumplir los proyectos conjuntos de desarrollo de la necesaria infraestructura regional que facilite los intercambios internos (por ejemplo, no puede considerarse aceptable que la ruta más importante de acceso al mercado brasileño - y eje de nuestra vertebración norte-sur - continúe siendo llamada “ruta de la muerte”); el emprendimiento de proyectos conjuntos de desarrollo industrial y tecnológico, formando consorcios en los que la experiencia europea puede resultar de particular importancia, y - en definitiva - de los distintos campos que promuevan un aumento de la competitividad internacional del Mercosur, incorporando en la oferta exportable bienes cada vez más sofisticados tecnológicamente.

c) Mecanismos de consulta, coordinación política y solución de controversias. Desarrollo de los aspectos institucionales del Mercosur. La dimensión cultural.

La nueva etapa de profundización requiere imperiosamente la consolidación de mecanismos que contribuyan al intercambio de información, la transparencia, el diálogo y la coordinación política como elementos vitales en la generación de confianza mutua entre los socios, sin la cual resultará difícil poder lograr los objetivos que nos estamos proponiendo. En adición, la consulta y coordinación de posiciones con nuestros socios con el objetivo de unificar criterios, facilitará la negociación conjunta, a nivel internacional, de los intereses comunes. Complementariamente, este esfuerzo de armonización de criterios con vista a una posición común en distintos foros de negociación (ALCA-Rueda Milenio), deberá ponderar el valor de reservar una suerte de “preferencia MERCOSUR”, en aquellos sectores que, por su naturaleza, se considere conveniente preservar una ventaja para el bloque regional.

El proceso de institucionalización del Mercosur requiere la profundización de su sistema de solución de controversias, para despolitizar los conflictos comerciales y, al mismo tiempo, un refuerzo de la Secretaría del Mercosur, de forma de poder contar con un instrumento técnico que, a largo plazo, contribuya a la construcción de la Unión Aduanera y refuerce el conjunto de instituciones del Mercado

Común.

Este proceso de consolidación del MERCOSUR no puede excluir al sistema de solución de diferencias, que debería profundizarse en base a dos elementos: automatización del procedimiento (esto es, disminución del componente político en la decisión de litigar) y posible acceso directo de los particulares a la instancia jurisdiccional (hoy en día de naturaleza arbitral), con la contrapartida de costos a cargo de quien activa la instancia.

A largo plazo, esta tendencia debería consolidarse en un sistema en el que aún dentro de la interestatalidad, hubiera una internalización automática de las normas en todo el espacio económico común, normas que el particular podría invocar en una primera opción ante un tribunal nacional, con un reaseguro de apelación posterior ante una instancia Regional.

La otra pieza de la arquitectura institucional del MERCOSUR debería contemplar el refuerzo de la Comisión Parlamentaria Conjunta que, en definitiva, será el órgano encargado de efectuar el control político del avance del proceso de integración.

Igualmente, la cultura constituye una importante dimensión de los procesos de integración y desarrollo ya que impulsa el conocimiento mutuo y facilita la comprensión recíproca tan necesaria a estos mecanismos. Este hecho fue reconocido con la firma, en 1996, del Protocolo de Integración Cultural del Mercosur que constituye la Carta Magna de este proceso. La coordinación también permitirá que el Mercosur se exprese como bloque cultural a la hora de coordinar políticas internas e internacionales.

d) Ampliación del Mercosur. Incorporación de otros países de la región. La generación de un espacio político y económico ampliado fortalece la capacidad de negociación.

Asimismo, debe procurarse continuar con los esfuerzos que se vienen realizando para crear las condiciones para una expansión del Mercosur, incorporando, a través de distintos mecanismos (como la asociación o los acuerdos entre bloques), a otros países de la región. La generación de un espacio ampliado reforzará la capacidad de negociación, dándole un creciente protagonismo a la región. No es lo mismo negociar en nombre de cuatro que en nombre de toda una región.

e) Negociaciones conjuntas frente a terceros actores: ALCA, OMC (Rueda del Milenio), Unión Europea. Importancia de negociaciones comerciales sin excluir el sector primario.

Una capacidad negociadora ampliada del Mercosur resultará de importancia particular frente a tres importantes negociaciones multilaterales que se están desarrollando o se encuentran a punto de comenzar: el ALCA, la Rueda del Milenio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la integración con la Unión Europea. En los tres foros, los países del Mercosur deberán mantener como posición que la negociación debe incluir el universo del comercio, sin excluir al sector primario, que constituye aún la base de nuestras exportaciones.

El resultado de estas negociaciones establecerá las reglas de juego para la inserción comercial de Argentina en el siglo XXI.

11.- RELACIÓN CON AMÉRICA LATINA.

a) América Latina como ámbito natural de pertenencia.

La relación con los países de América Latina debe constituir uno de los aspectos prioritarios de la política exterior argentina. No se trata de volver al “latinoamericanismo” retórico de otras épocas, tras el cual subyacía un cierto espíritu de confrontación con los Estados Unidos no adecuado a las condiciones actuales, sino de fortalecer los intereses en común con la Región a la que nos unen lazos históricos, políticos y culturales de gran importancia. Los avances y el carácter estratégico que ha tenido la conformación del Mercosur, han puesto de manifiesto que los mecanismos de integración de más largo alcance resultan posibles y deben afrontarse con pragmatismo y decisión.

En un mundo donde se consolidan bloques económico-comerciales y se perciben tendencias hacia la integración política, la consulta y coordinación con los países latinoamericanos, en forma individual o a través de mecanismos subregionales ya existentes (Mercosur, Pacto Andino), resulta a todas luces imprescindible para aumentar, en forma simétrica, la incidencia que un país como el nuestro puede tener en la comunidad internacional.

Los esfuerzos para aumentar nuestra vinculación con los países latinoamericanos tienen, además, un interés concreto, ya que la región recibe casi el 50 % de las exportaciones argentinas y se ha convertido, en muchos casos, en un mercado de gran atracción para nuestras PYMES.

El gobierno actual, fuera de adherir y participar en los organismos e instituciones regionales existentes, no ha demostrado gran interés en buscar coincidencias políticas o nuevos entendimientos para profundizar estas relaciones. Por el contrario, el énfasis puesto en alinear nuestra política con los Estados Unidos ha alejado al país de aquellos objetivos, al privilegiar actitudes individuales desvinculadas

de toda consulta y coordinación regional.

Como ejemplo de lo expuesto, puede mencionarse la política de confrontación con Cuba que, más que afirmar un sano principismo democrático se ha exhibido como meramente funcional a la posición norteamericana; la actitud de apoyo a la intervención militar en Haití; las tentativas de inmiscuirse y mediar en el conflicto de Medio Oriente, así como las oportunistas razones esgrimidas en ocasión del envío de efectivos y buques en la Guerra del Golfo; las sucesivas crisis con Irak; el reconocimiento como aliado estratégico extra-OTAN, y los alineamientos en la ONU y en algunas conferencias internacionales. Todas estas constituyen expresiones de una política exterior efectista, carente de autonomía, meramente “seguidista” y de dudosos beneficios para el país. Sus consecuencias más gravosas han sido involucrar a la Argentina en cuestiones y conflictos ajenos a sus intereses estratégicos o históricos, y aislarla, al mismo tiempo, del resto de América Latina.

Esta situación deberá ser revertida rápidamente con la puesta en marcha de una nueva política exterior que inspire confianza en la región y que señale con claridad y coherencia los objetivos permanentes del país.

b) Promoción y consolidación democrática. El marco regional.

Tanto a través del Mercosur, de los mecanismos de coordinación política vigentes como el Grupo de Río o de la participación en organismos regionales como la OEA, la defensa de la estabilidad política de la región en el marco de la democracia es considerada indispensable para asegurar los objetivos de la integración que son, a su vez, decisivos para nuestro desarrollo económico.

En épocas pasadas, una interpretación juricista del principio de no intervención llevó a que se ignoraran los graves atentados a los derechos humanos y la ruptura del orden democrático que ocurrían en los diferentes países. Las nuevas condiciones en que se desenvuelven las democracias latinoamericanas, no sólo hacen posible reaccionar colectivamente contra los golpes militares en el sentido clásico, sino también contra cualquier acción contraria a los principios constitucionales de cada estado, promoviendo, conjuntamente con los demás países, las soluciones diplomáticas que reencaucen al país afectado por el camino de la legalidad.

La situación en Cuba merece la atención y preocupación de la Región, ya que es el único estado latinoamericano que no se encuadra en los principios del pluralismo político y la democracia representativa. Por el contrario, parece haberse revertido una tibia apertura política que acompañó la tendencia hacia la aceptación de la economía de mercado que ese país va exhibiendo en el plano económico. La Argentina, en forma coordinada con los demás países latinoamericanos, deberá

continuar reclamando al gobierno cubano señales claras del avance hacia una transición pacífica a la democracia y el respeto a los derechos humanos. Pero ello no tiene que confundirse con actitudes que puedan alentar acciones tendientes a satisfacer intereses políticos sectoriales, cuyo efecto negativo recaerá esencialmente sobre el pueblo cubano.

El resguardo de la libertad, la democracia y los derechos humanos es una tarea prioritaria que ha sido asumida individual y colectivamente por los países del continente. En el marco regional se han producido notables progresos para preservarla y establecer sanciones a quienes violen la legalidad constitucional. Así quedó consagrado en el Grupo de Río, en la reforma de la Carta de la OEA, en la Declaración y Plan de Acción de las Cumbres de las Américas de Miami y Santiago y en el compromiso democrático aprobado en el Protocolo de Ushuaia en la Cumbre Presidencial del Mercosur, Bolivia y Chile. El futuro gobierno de la Alianza deberá insistir en dotar a todos estos mecanismos de los instrumentos aptos para hacer efectivo el accionar de la Región en esta materia.

c) Fortalecimiento de los mecanismos de consulta y coordinación. Fortalecimiento de la OEA como ámbito de negociación regional con los Estados Unidos.

Las Cumbres Iberoamericanas se han caracterizado por ser un espacio político y foro de concertación y cooperación con características propias, y su importancia consiste en que sus reuniones facilitan la aproximación de posiciones en asuntos de interés común y el fortalecimiento del espacio cultural iberoamericano.

Asimismo, el Grupo de Río, que en sus orígenes tuvo importancia decisiva para alcanzar la paz en Centroamérica, se ha afianzado como mecanismo de consulta y consenso regional, por lo cual resulta importante reforzar su rol de interlocutor con terceros estados o grupos de estados y, en el campo multilateral, coordinar su trabajo en organismos como la Asamblea de la ONU. A tal efecto, las cumbres presidenciales del Grupo deberán centrar su accionar en temas sustantivos en los que la política de concertación que impulse pueda ser más efectiva y vinculante, de modo tal de despejar las dudas que puedan aparecer sobre un posible agotamiento de este mecanismo.

En el mismo sentido, se deberá propiciar la periodicidad y alternancia de las cumbres presidenciales del Grupo de Río e Iberoamericana, con el objeto de no transformar en rutinarios y declamativos a estos foros.

Entre los organismos interamericanos, la OEA es el más antiguo y el que ha atravesado diversos momentos de crisis, esencialmente por la asimetría existen-

te entre los Estados Unidos y el resto de países de América Latina y el Caribe. A las dificultades del diálogo político y económico, se sumaba el clima negativo que ejercía sobre el hemisferio la situación mundial dominada por el enfrentamiento ideológico entre las superpotencias. Las nuevas condiciones desde 1989, la estabilización de los regímenes democráticos en la Región, la Iniciativa para las Américas impulsada por el gobierno norteamericano y la puesta en marcha del ALCA, permiten sostener que la OEA, como institución del sistema interamericano, puede dar el marco adecuado para el “nuevo diálogo” del continente, la cooperación y el desarrollo.

12.- RELACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

a) De las “relaciones carnales” a una “relación madura de cooperación”.

En adición a su marcada influencia a nivel internacional, los Estados Unidos constituyen la potencia hegemónica continental indiscutida, lo que obliga a definir con precisión el nivel y la calidad de las relaciones que deberán mantenerse con dicho país en los próximos años.

La coincidencia existente en torno a valores básicos y su posición hegemónica en la región determinan que resulte imprescindible mantener el mejor nivel de relación posible. Esta caracterización nos obliga a definir la relación bilateral en forma seria, madura y responsable, sin perjuicio de las claras asimetrías existentes, y que se fundamente en la coincidencia de objetivos comunes, en contraposición a una relación oportunista y de alineamiento automático que diera en definirse, en términos peyorativos para nuestro país, como “relaciones carnales”. Una relación de esta naturaleza debe ser ciertamente una relación de cooperación y no una relación de subordinación.

b) Necesidad de desarrollar una agenda bilateral equilibrada que contemple los temas de interés de cada país y los temas de interés global.

El nivel de importancia de esta relación hace que resulte fundamental la configuración de una agenda bilateral que exprese claramente, y en forma equilibrada, los respectivos intereses nacionales que están en juego, los objetivos comunes y los valores compartidos. La definición de una agenda común implica el análisis serio y sistemático de los distintos campos de cooperación a nivel nacional e internacional que deben contemplarse y explorar.

El avanzado grado de desarrollo político, económico y militar de los Estados Unidos brindan a nuestro país una gran oportunidad para lograr avances concretos en áreas vitales para la consolidación del proceso de desarrollo nacional y por ende para el bienestar de la población argentina. En la definición de los intereses nacionales argentinos debe tomarse una posición activa para la identificación de las áreas de interés para el desarrollo de posibles acuerdos de cooperación como también para la identificación de áreas de conflicto que puedan afectar nuestros intereses.

Esta instancia debe definirse en un marco de diálogo razonado y coordinado donde nuestro país debe tomar posiciones claras y responsables en todos aquellos temas que, de una forma u otra, son de interés global o particular de los Estados Unidos, tanto en el plano bilateral como multilateral. En este marco, el posible disenso en temas específicos no debe interpretarse como un sinónimo de antagonismo: si el mismo es debidamente desarrollado y fundamentado, contribuye a generar respeto y credibilidad en las posiciones que se mantienen.

c) Establecimiento de acuerdos básicos en cuestiones de seguridad internacional y regional y fomento de la cooperación militar.

La seguridad internacional, así como la regional, son temas de gran importancia en la agenda bilateral con los Estados Unidos: sobre los mismos deben desarrollarse todos los mecanismos institucionales que favorezcan un diálogo serio y responsable en pos de la consolidación de un escenario internacional adecuado a nuestros intereses. Debemos adaptarnos a un mundo en el que luego de la Guerra Fría vamos hacia esquemas de cooperación asociativa. La confrontación se reemplaza con la cooperación.

El diálogo y la discusión sobre estos temas deben basarse en nuestra firme convicción de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el mecanismo internacional que tiene competencia y responsabilidad sobre estas cuestiones. Las acciones internacionales deben estar respaldadas por los principios de responsabilidad y legitimidad a través de decisiones de dicho órgano para que sean reconocidas como acciones legales y no aventuras individuales en busca de intereses particulares donde la discrecionalidad de una parte sea el motor de acciones cuyo objetivo no es la seguridad colectiva.

Con estos criterios en vista, debe mantenerse con los Estados Unidos una instancia de diálogo y concertación sobre los problemas vinculados a la seguridad regional y al avance de iniciativas ya acordados en cuanto al mantenimiento de la región como zona desnuclearizada, la no producción de armas de destrucción masiva, América Latina como región de Paz o los mecanismos de cooperación aso-

ciativa en materias de seguridad regional.

Asimismo, debe darse particular importancia al reequipamiento de nuestras Fuerzas Armadas no solamente a través de la compra de material y repuestos sino por medio de la participación en programas de ayuda militar o donaciones que tiene dicho país. El otorgamiento a la Argentina del reconocimiento como gran aliado extra-OTAN, debe ser evaluado en sus propios méritos, más allá de cuales fueron las motivaciones que generaron esta decisión por parte del Gobierno de los EE.UU., el desmedido esfuerzo de nuestras autoridades para conseguirlo o la interesada interpretación que dieron a su verdadero alcance.

En efecto, la calidad de gran aliado extra-OTAN no implica, de modo alguno, el establecimiento de una alianza militar ni compromisos de nuestra parte en ese campo. Más allá de las connotaciones políticas negativas existe un lado práctico que puede traer beneficios concretos: el reequipamiento militar. El error sería esgrimirlo, como ha hecho el actual gobierno, como hecho político tanto en el plano interno como frente a nuestros socios de la región, generando innecesaria irritación. Además, esta calificación no debe provocar ataduras contraproducentes, ya que al haber sido concedida unilateralmente, bien podría ser revocada por el gobierno norteamericano en el futuro.

d) Fomento y consolidación de las relaciones entre instituciones, organizaciones y distinto tipo de asociaciones.

La complejidad de una potencia del nivel de los Estados Unidos obliga a tener un acabado conocimiento de sus instituciones, de su idiosincracia y de sus mecanismos de toma de decisión, sin los cuales es imposible adoptar políticas realistas y beneficiosas. De la misma manera, este conocimiento permitirá tener un cuadro preciso de cómo y dónde debemos consolidar y profundizar las relaciones existentes en los distintos niveles del gobierno, organizaciones, asociaciones y de la propia sociedad civil.

Existen particularidades que no deben escapar a este análisis: aunque no en forma excluyente, vale la pena mencionar algunas de ellas. En cuanto al sistema político de los EE.UU., debe tenerse en cuenta que el Congreso, además del importante rol que juega en términos de la política exterior de ese país, es la única instancia de mediación política, y es a través de los debates legislativos donde primariamente se fijan posiciones o se debate en términos ideológicos. Los partidos políticos, por su parte, constituyen meras maquinarias orientadas a la captación de los fondos necesarios para las campañas electorales sin cumplir un rol decisivo en la generación y desarrollo de ideas. Por ende y en adición a las relaciones naturales entre los poderes ejecutivos, el Congreso debe constituir una instancia destacada en

nuestros esfuerzos de relacionamiento político con los Estados Unidos.

En segundo lugar debe mencionarse que, pese a que se atribuye un marcado individualismo en la sociedad de dicho país, existe una fuerte vocación asociativa, que se manifiesta en la existencia de innumerables Asociaciones Nacionales o Estaduales dedicadas a diferentes temas, y que constituyen un importante elemento a la hora de procurar desarrollar instancias de cooperación, resultando más fácil negociar en forma institucional que individual.

e) Estrategias para enfrentar la paradoja creada entre buenas relaciones políticas y la existencia de conflictos comerciales.

El diseño de una política adecuada con los EE.UU. debe contemplar, asimismo, lo que a simple vista puede considerarse como una paradoja y que está constituido por la dicotomía que puede plantearse entre un excelente nivel de relación política y una relación comercial conflictiva. Baste como ejemplo mencionar las permanentes amenazas de guerras comerciales entre dicho país y sus principales aliados, Europa y Japón. Un marco político adecuado es requisito deseable e indispensable pero no suficiente a la hora de considerar los intereses comerciales. La fuerte presión generada por los lobbies empresariales y su capacidad de influencia, generan una suerte de doble andarivel que no necesariamente refleja una relación política antagónica.

13.- RELACION CON EUROPA.

a) Europa Occidental. Hacia políticas bilaterales y multilaterales dirigidas a una mayor asociación en los campos político, empresarial, económico y cultural.

1. La relación con los países de Europa Occidental constituye una importante prioridad para la política exterior de nuestro país. El gobierno de la Alianza deberá profundizar dicha relación, no sólo por la importancia de esta región, expresada en la supremacía del eje nor-atlántico, sino por constituir las raíces de la gran mayoría de nuestra población, el importante nivel de participación en nuestro comercio exterior, así como el elevado monto de inversiones que se registran y los estrechos lazos que siempre nos han unido al viejo continente. Europa constituyó tradicionalmente el centro de atención casi excluyente de nuestras relaciones exteriores. Hoy en día ese centro se ve, si no desplazado, al menos compartido, por los EE.UU. y por la región latinoamericana, en particular por los vínculos con nuestros socios del Mercosur.

Esta estrategia de balance entre los ejes centrales de interés de la política

exterior argentina, debe constituir un objetivo central no sólo de nuestras relaciones bilaterales sino también de las relaciones que se han establecido entre el Mercosur y la Unión Europea, por un lado, y por el otro la relación Mercosur – NAFTA y el proceso de negociaciones de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este balance en nuestras relaciones internacionales permitirá contrarrestar los efectos de la política de alineamiento automático mantenido por nuestro país durante la última década.

Hablar de Europa Occidental como un bloque homogéneo resulta difícil, pero existen grandes líneas que no pueden ignorarse. En términos generales, esa región se encuentra inmersa en un proceso de integración creciente y profunda que poco a poco se va expandiendo al resto de los países del continente. Una clara manifestación de lo expuesto se encuentra en el establecimiento de una moneda común, el euro, y en el proceso de adhesión de nuevos miembros recientemente iniciado. Asimismo, cabe destacar la importancia que para la región ha tenido la unificación de las Alemanias y la incorporación a la frontera “occidental” de los ex -países de la Europa Central, en particular Polonia, la República Checa y Hungría, que ha demandado un gran esfuerzo pero que está en vías de concreción con su incorporación a la OTAN y su proceso negociador con la UE. Esta experiencia europea constituye un importante precedente para el Mercosur. Los fondos comunitarios destinados a la cooperación con el Mercosur constituyen una fuente importante de financiación de iniciativas conjuntas que favorezcan este aprendizaje por parte de nuestros líderes y funcionarios, así como de la sociedad civil en su conjunto, a la vez que favorecen el conocimiento recíproco entre ambas experiencias integradoras.

El hecho de que no todos los países europeos pertenezcan a la U.E. requiere una cuidadosa implementación de la estrategia a desarrollar, ya que deberá procurarse una aproximación dual entre las relaciones que se mantengan con la Unión Europea como tal -en los temas que sean de su exclusiva competencia- y la relación bilateral con los distintos países (sean o no miembros de la U.E.), no sólo por las influencias de cada uno de ellos en las políticas comunitarias sino también por los temas específicos de la relación país a país y los lazos que históricamente existen con los mismos. Asimismo, no debe olvidarse la importancia que un adecuado nivel de relación puede tener en las pretensiones nacionales de continuar el proceso de incorporación a la OCDE como miembro pleno.

Sin perjuicio de estas peculiaridades, la especial relación con los países europeos permite imaginar una serie de políticas destinadas a favorecer su profundización, así como a sustentar internacionalmente acciones tanto de política interna como de aquellas dirigidas al Mercosur y otras regiones. Así, el flujo de inversiones y comercio debería articularse con una política negociadora que favorezca la for-

mación de joint-ventures y consorcios industriales dirigidos a la exportación hacia terceros mercados de bienes crecientemente elaborados.

Paralelamente, los países del Mercosur deberían asegurar la participación creciente de nuestras empresas en proyectos industriales europeos, con su beneficiosa influencia tecnológica y de conocimiento de ese mercado. Tanto el poder de compra de los países del Mercosur, como las cuantiosas inversiones necesarias para que nuestra región cuente con una infraestructura física de avanzada que aumente la competitividad internacional del bloque, son una decisiva oportunidad para lograr la radicación de empresas proveedoras en nuestros países, la incorporación de nuestras propias empresas como proveedoras asociadas, al menos en parte, de estos proyectos, y la transferencia de tecnologías de punta (tal el caso, por ejemplo, de la industria ferroviaria europea y su tecnología líder de alta y media velocidad). Este tratamiento debería encararse no sólo en relación a las grandes empresas o consorcios, sino también a las pymes de un lado y otro del Atlántico.

También en el campo de la agroindustria, nuestro país debería favorecer una negociación global, para superar el impasse producido por la Política Agrícola Común. En este sentido, debería encararse una negociación que favorezca la formación de joint-ventures de pequeñas y medianas empresas sobre la base de la especialización, el cumplimiento de las regulaciones europeas y las exportaciones conjuntas a terceros mercados: de esta manera, deberíamos encontrar fórmulas que superen la actual visión de suma cero en el capítulo agropecuario, que traba la negociación global UE-Mercosur. Asimismo, debe tenerse presente que nuestro país ha denunciado recientemente el acuerdo de pesca con la U.E.: el nuevo marco que se adopte debería ir en línea con las observaciones generales de este trabajo.

Estos nuevos enfoques deberían también facilitar la incorporación de las empresas y centros de investigación del Mercosur a los proyectos europeos de desarrollo científico-tecnológico, aprovechando, por ejemplo, la experiencia en el campo nuclear entre la Argentina y el Brasil y el EURATOM. Ello facilitaría la maduración tecnológica de nuestras empresas y Universidades y la formación de científicos y técnicos, utilizando el modelo europeo para dinamizar este capítulo clave de la futura agenda del Mercosur.

Las relaciones con los países europeos también debería contribuir a una mayor cooperación en el campo de la investigación antártica (para la que nuestro país puede aportar su experiencia, presencia en la zona y contiguidad continental), el aprovechamiento del espacio -a través de la CONAE y la Agencia Espacial Europea (ESA)- y, como marco general, en la formación de cuadros empresarios y académicos, hoy virtualmente “monopolizada” por los posgrados en las Universidades estadounidenses. Los abundantes fondos de cooperación y progra-

mas de becas europeos deberían dirigirse hacia un enfoque “estratégico”, hacia aquellos cuadros que cumplirán, en el futuro, un rol dirigente en nuestro país. Del mismo modo, los valores democráticos compartidos entre nuestros países abren un amplio campo de cooperación recíproca para ayudar a la consolidación democrática regional, a través de programas conjuntos de formación de líderes políticos, empresarios, científicos y de la sociedad civil.

En este contexto, nuestro país debería procurar resolver los problemas derivados de las restricciones para la homologación de títulos argentinos en Europa y asegurar una mayor libertad migratoria en ambos sentidos. Todas estas iniciativas coadyuvarán a restablecer la relación histórica con Europa y crearán mejores condiciones para el proceso de integración UE-Mercosur.

Si se realiza un análisis de los casos particulares, debe destacarse que con España e Italia las relaciones están en un muy alto nivel y esto se ve plasmado en una serie de instrumentos y acuerdos, incluyendo uno sobre protección consular de ciudadanos, suscripto por la Argentina con ambos países, donde no existe representación de alguno de ellos y convenios bilaterales que permiten el voto a nivel municipal para los ciudadanos residentes en el otro país. Esto sin mencionar importantes acuerdos en materia de cooperación económica, y en particular con Italia, el Tratado General de Amistad y Cooperación Privilegiada que vino a reemplazar a la RAPIA (Relación Asociativa Particular Italo Argentina).

Francia, asimismo, constituye un país con grandes vínculos con la Argentina, con fuertes intercambios culturales, comerciales, y financieros. Esto sin perjuicio de ser Francia un país competitivo con el nuestro en términos de su producción agrícola, hecho que lo ha llevado a mantener una rígida oposición a la inclusión del tema agrícola en las negociaciones Mercosur – UE, así como en las negociaciones en el marco de la OMC. Particular atención deberá prestarse a la creciente relación con el reino de Bélgica, que, más allá del nivel de inversiones de capitales de ese origen y de importantes proyectos de cooperación científica y tecnológica, ha designado recientemente a la Argentina como “país referente” para la región latinoamericana, lo que nos obliga a intensificar esfuerzos en búsqueda de concretar esta iniciativa en proyectos específicos. Igual mención merece la necesidad de profundizar la relación con los Países Bajos por la importancia que tiene como mercado comercial y financiero y como centro portuario y distribuidor de productos nacionales.

Una especial referencia merece nuestra relación con el Reino Unido de Gran Bretaña, por la incidencia que tiene el conflicto de Malvinas y nuestro objetivo de recuperación de las Islas. Las relaciones tradicionales han sido de un elevado nivel, constituyendo prácticamente el socio externo más importante de nuestro

país hasta la década del 50, situación que se vio particularmente afectada por la aventura militar de recuperación de las Islas en el año 82. Deberá procurarse mantener y aún incrementar el nivel actual, en el contexto global de la estrategia de recuperación de las Malvinas.

Finalmente, cabe mencionar a Alemania que constituye un importante actor en el escenario internacional, y europeo en particular, con un gran potencial luego de la unificación y poseedor de un fuerte ascendiente en toda la Europa Central. Los países nórdicos, Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia deben constituir también un importante objetivo para nuestra política exterior, porque representan un interesante mercado y un importante inversor, sin perjuicio de ser, además (salvo Noruega), firmes defensores de las pretensiones agrícolas argentinas en las negociaciones con la UE y en el seno de la OMC, como contrabalance a las posiciones mantenidas por Francia en ambas instancias.

Otro tema de relevancia que merece destacarse es el proceso de afianzamiento político y militar de la región, cuya más clara expresión se encuentra en la crisis de los Balcanes y los bombardeos que la Alianza Atlántica está llevando a cabo en Yugoslavia y la correspondiente crisis en el sistema internacional. La Argentina deberá priorizar con estos países una vía de diálogo tendiente a restablecer un orden internacional basado en normas de derecho claras y equitativas.

Asimismo, otro elemento que debe tenerse en cuenta es el proceso de cambio político que se está viviendo en Europa Occidental, donde hoy existe una mayoría de gobiernos socialdemócratas, lo que facilitará el diálogo entre la Alianza y los países de la región, en pos de políticas con mayor enfoque social. En este sentido, la participación en la Internacional Socialista y la próxima reunión que tendrá en nuestro país abre una interesante instancia en el intercambio de experiencias, la definición de políticas y el establecimiento de mecanismos de cooperación entre sus miembros.

b) Europa Central y Oriental. Revalorización de las relaciones y recuperación de los mercados en el marco de las transformaciones de los Estados de la región.

La caída del muro de Berlín sumió a la región en un profundo cambio político y económico que ha sido la característica dominante de la última década, junto a los procesos de democratización y transformación económica de la gran mayoría de estos países. Durante este período, la aparición de numerosos nuevos países independientes, el nuevo mapa político de la región, la crisis y los profundos procesos de cambio determinaron que este proceso fuera el centro de atención y de los esfuerzos de cooperación de gran parte de la comunidad internacional.

Otro de los elementos característicos de la región y el período ha sido la profunda crisis en que se vio envuelta la región de los Balcanes. La desintegración de la Federación de Yugoslavia generó una serie de conflictos armados entre las etnias y repúblicas federadas que componían ese país. Los enfrentamientos serbo-croatas, la guerra en Bosnia-Herzegovina, y los conflictos por Eslavonia Oriental constituyen tristes recuerdos de lo que ha sido este proceso. En este mismo plano debe incluirse la grave situación que se está atravesando por la guerra de Kosovo, las graves consecuencias que ella puede tener sobre el sistema internacional y las incertidumbres que genera una posible expansión del conflicto a otros países.

Asimismo, cabe destacar que no obstante estas convulsiones regionales, ciertos países de Europa Central han avanzado enormemente en este proceso de democratización y de apertura económica: Polonia, la República Checa y Hungría han dado importantes pasos hacia su plena incorporación en los esquemas institucionales propios de Europa Occidental, como la Unión Europea y la OTAN.

Esta situación representa un importante desafío para la política exterior de la Argentina. Sin perjuicio de las especificidades de cada país, en general, nuestro país deberá hacer un gran esfuerzo por la necesidad de fomentar y brindar apoyo a los procesos de democratización y de transformación económica que están viviendo los países de la región. La estabilidad y la solución de los conflictos de todo tipo por los que atraviesan varios de esos países, (incluyendo las repúblicas de la ex Unión Soviética), constituyen un objetivo primordial para nuestros intereses en materia de paz y seguridad internacionales.

Nuestro accionar en términos de política exterior deberá orientarse conjuntamente en los campos político, económico, comercial, cultural y de cooperación. Las acciones deberán dirigirse a mantener una presencia activa que permita proteger los intereses nacionales existentes en la región, tales como los flujos comerciales e inversiones de empresas nacionales, y procurar recuperar los niveles de comercio que nuestro país tuvo en las décadas del 70 y el 80. Asimismo, la cooperación deberá constituir un elemento importante en la estrategia a establecerse. En este campo existen enormes posibilidades de generar proyectos específicos en ambas direcciones: la transferencia de tecnología y de experiencias en los campos del conocimiento y la producción pueden constituir las bases de un programa de cooperación que genere beneficios mutuos.

En ese mismo sentido, en los países de la ex URSS y la ex Yugoslavia resultará de gran interés avanzar en la concreción de distintos acuerdos bilaterales que permitan establecer un marco jurídico para el desarrollo de las acciones que se proponen. Acuerdos en materia de Protección Mutua de Inversiones, Doble

Imposición, Transportes, Cooperación Económica, entre otros, han de ser los mecanismos centrales para el establecimiento de las condiciones que faciliten la penetración comercial y de inversiones argentinas y la expansión de las exportaciones nacionales.

c) Relación con Rusia. Necesidad de potenciar una relación histórica, aprovechando las oportunidades de su proceso de cambio.

La Federación de Rusia, que sin lugar a dudas constituye la potencia dominante en la región, transita por la más importante de sus crisis tanto en lo político como en lo económico financiero, desde su existencia como nuevo Estado independiente en diciembre de 1991.

La Argentina, que tiene una más que centenaria relación diplomática con Rusia y lazos de amistad que se han demostrado efectivos en los sucesivos períodos históricos de los respectivos países, debería aprovechar este hecho en la medida que la coyuntura rusa lo permita, para insertarse con firmeza en dicho mercado.

Rusia puede aportarnos un nicho en la diversificación de nuestras exportaciones e inversiones, si los sectores público y privado coordinan una presencia firme y constante en ese inmenso país. Ambos países cuentan con instrumentos gubernamentales firmados y en vigencia que sólo necesitan su puesta en marcha con seriedad para poder dar beneficios mutuos a mediano plazo.

Otro plano de la relación bilateral que puede rendir muy buenos beneficios en el mediano y largo plazo, es la cooperación científico y técnica. Una de las ventajas comparativas que Rusia ofrece es un alto grado de desarrollo en sus cuadros profesionales y científicos quienes, carentes de todo incentivo en lo económico dado lo bajo de los salarios, desean abrir sus horizontes hacia países que les ofrezcan empleo y un mínimo de estabilidad política y económica.

Si el Estado Nacional encara una política migratoria con seriedad, los recursos humanos provenientes de Rusia pueden ser muy importantes para la capacitación y el enriquecimiento de profesionales argentinos en áreas de las ciencias naturales, física, matemática o biotecnología, entre otras disciplinas. La misma consideración merece el campo cultural, si la política migratoria tiene parámetros claros y es interdependiente de las necesidades de las administraciones provinciales y municipales.

d) De una política de migraciones improvisada respecto a Europa Central y Oriental, hacia una política articulada que contemple los requerimientos de nuestro país y las capacidades y condiciones

de los potenciales inmigrantes.

En el contexto de la relación con Europa Central y Oriental, sería conveniente profundizar la actual política migratoria nacional con la región, a través de la firma de convenios en la materia. El Estado nacional, al fijar una política migratoria, debería elaborar pautas programáticas para la orientación de los migrantes. Por una parte, hacia las distintas regiones del país donde, debido a su bajo perfil demográfico, resulta necesario incrementar la presencia de mano de obra con cierta calificación como es la que puede provenir de dichos países. Por la otra, debe balancearse esta pauta con la necesidad de procurar que la ubicación de los migrantes se lleve a cabo en zonas donde haya una mayor familiaridad con el medio del que provienen. Dicha política tiene que estar estrechamente coordinada con otras áreas de la Administración Pública nacional, provincial y municipal y, en particular, no debe dejar de atender la inserción socio - laboral de los extranjeros.

De lo señalado en el punto precedente, el actual Gobierno hace caso omiso, siendo su única política migratoria hacia la región un decreto renovable anualmente, sin fecha cierta, que marca las pautas formales de la eventual migración, pero carente de las necesarias definiciones del objeto de la migración y inserción de los mismos en la República.

14.- RELACIÓN CON OTROS PAÍSES Y REGIONES.

a) Globalidad de relaciones internacionales tendientes a un desarrollo armónico y sin exclusiones a nivel internacional. La reformulación de los Cascos Blancos para ser utilizados como instrumento de política exterior en distintas regiones.

Sin perjuicio de la relación prioritaria que nuestro país tiene y deberá tener tanto con la región latinoamericana como con los Estados Unidos y Europa, es fundamental desarrollar líneas de política exterior serias y concretas con el resto de la comunidad internacional, sin exclusiones. Así como en la política interna la existencia de marginalización y exclusión hacen inviable un modelo, en términos de la política exterior, y en el contexto de un mundo globalizado, debe buscarse un desarrollo armónico de toda la comunidad internacional en su conjunto. El concepto de continente o regiones olvidadas o marginadas genera a la larga tensiones y conflictos que, sumado al concepto de “un país un voto” en el plano multilateral, confirman esta necesidad.

Un instrumento que podría cumplir un importante rol en la política argentina con Africa y ciertos países asiáticos es el de los Cascos Blancos, desprovisto del carácter personalista y demagógico con que fue creado y rescatando el aspecto

positivo que puede significar en términos de cooperación y asistencia humanitaria. Esta iniciativa, que debe convertirse en una verdadera herramienta de política exterior, debe ser colocada bajo la responsabilidad del Ministerio de Relaciones Exteriores.

b) El conflicto de Medio Oriente. Las relaciones con Irán e Irak.

La Argentina debe continuar sosteniendo la necesidad de un arreglo pacífico en el conflicto del Medio Oriente, poniendo énfasis en el papel insustituible de las Naciones Unidas para encauzar una solución política definitiva.

La tradicional posición argentina está basada en la necesidad de buscar una solución equitativa y consensuada, respaldando los derechos y aspiraciones de las partes involucradas y las resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas desde 1967. Israel debe retirarse en forma total e incondicional de los territorios árabes ocupados y reconocer en forma definitiva los derechos palestinos sobre los territorios determinados en los acuerdos de paz.

La Argentina tiene fuertes vínculos históricos que la unen a los pueblos del Medio Oriente pero pocas posibilidades de contribuir a la solución del problema, razón por la cual proseguirá apoyando todas las resoluciones de la ONU tendientes a obtener una paz global, justa y duradera en la Región y lo acordado en el proceso de paz. Esa actitud se compadecerá con una posición de prudencia y responsabilidad que evite cualquier intento de protagonismo, como pretendió con ligereza el actual gobierno hace algunos años.

Las relaciones con Irán deberán recomponerse sobre la base del respeto mutuo y el restablecimiento de la confianza recíproca, teniendo en cuenta los antiguos lazos argentino-iraníes y salvando el apresuramiento e incongruencia en que incurrieron las autoridades argentinas en el tratamiento de la crisis de las relaciones bilaterales

En relación a Irak, la Argentina debe continuar apoyando, en el marco de lo resuelto por las Naciones Unidas, el cumplimiento de lo exigido a ese país sobre la inspección de sus instalaciones militares y obrar de conformidad a lo que disponga el organismo internacional respecto a las medidas de restablecimiento de la confianza que el gobierno iraquí deberá cumplir.

La baja de la tensión en esa región y el mejoramiento de las condiciones de convivencia luego de largos años de desconfianza que tuvieron su culminación en la guerra Iran-Irak y, posteriormente, en la crisis que llevó a la Guerra del Golfo, son elementos ponderables para que la Argentina pueda avanzar en el proceso que

lleve al pleno restablecimiento de las relaciones con dichos países.

c) África: subregiones diferenciadas y con problemáticas propias. Desarrollo de políticas de asistencia y cooperación horizontal frente a políticas de desarrollo o conquista de mercados.

África, sin dudas, ha resultado, particularmente en la década de los 90 y sin perjuicio de ciertas excepciones, una región que ha carecido no sólo de prioridad sino que ha sido excluida del circuito internacional, generando una clara situación de marginalidad y pobreza. Resulta imprescindible a la hora de analizar el caso africano, hacer una distinción en términos de regiones dentro del continente por la diferente situación que atraviesa cada una de ellas.

En el caso de los países árabes del Norte de África, la problemática ha girado mayormente en términos de conflictos político-religiosos con una fuerte vinculación al conflicto de Medio Oriente. En este sentido, y dado que la posición argentina frente al problema está fuertemente comprometida en favorecer el proceso de paz y el desarrollo de la región, esta circunstancia podrá permitir a nuestro país reforzar vínculos políticos y comerciales con una región en la que claramente podremos colocar productos nacionales por la complementariedad que existe en términos de producción. Asimismo, debemos procurar la profundización de nuestra relación con países con los que estamos cooperando y a los que estamos exportando tecnología nuclear argentina, como es el caso de Egipto y Argelia.

En lo que respecta al África Subsahariana o la llamada “África Negra”, con la excepción de Sudáfrica por sus características particulares de desarrollo, constituye una de las áreas más marginadas del planeta y donde la problemática es claramente diferente del Norte. La cuestión fundamental de la región se plantea en términos de desarrollo económico y satisfacción de necesidades básicas de la población.

La relación, al menos en una primera instancia, debería enfocarse prioritariamente en establecer una política de asistencia y de cooperación horizontal, ya sea de carácter exclusivamente bilateral o buscando formas de aprovechar los recursos de la cooperación internacional que hagan viables algunos proyectos de cooperación técnica que nuestro país pudiera impulsar. Sólo mejores condiciones para el desarrollo de la región y nuestra presencia activa en esta etapa, nos permitirán encarar acciones en términos comerciales en el futuro, sin perjuicio de posibles operaciones u oportunidades que se pudieran ir presentando.

No resulta apropiado acordarse de estos países exclusivamente para el momento en que se precisa un voto en foros multilaterales para apoyar una candi-

data argentina o cuando necesitamos un respaldo para un interés específico. Debe sostenerse una continuidad en la relación, que al día de hoy se ha visto aún más disminuida por la falta de participación argentina en mecanismos multilaterales de coordinación donde participa la región – tal el caso del Grupo de los 77, la OUA o los No Alineados - más allá de nuestra pertenencia al llamado Grupo de los 15, o una activa presencia en el Banco Africano de Desarrollo.

Finalmente, debe considerarse Sudáfrica, que constituye un caso aparte con sus características propias. El fin de la política del apartheid sumado a sus riquezas naturales lo colocan en un nivel de desarrollo relativo muy distinto a otros países de la región. La relación debe encararse de una forma más global y superadora de una etapa básica de asistencia.

Deben desarrollarse en forma paralela acciones de índole política y económico-comerciales: en este caso ya existe un mercado como realidad e iniciativas que incluyen la Zona de Paz del Atlántico Sur que deben profundizarse para aprovechar toda su potencialidad.

d) Asia y la diferencia de desarrollo relativo en la región e importancia de ciertas potencias regionales. Necesidad de complementar las políticas bilaterales y multilaterales. La Cuenca del Pacífico como mercado argentino y del Mercosur.

El caso asiático presenta asimismo características de heterogeneidad que deben tenerse en cuenta. Los distintos grados de desarrollo o de dimensión exigen políticas diferenciadas de distinto tenor. Baste como ejemplo citar a China, no solamente por el tamaño de su mercado sino como potencia internacional y miembro permanente del Consejo de Seguridad, la India y su presencia en la región y a Japón y Corea.

Sin perjuicio de las políticas bilaterales específicas con estos grandes actores internacionales, nuestro país debería profundizar su presencia en la región por medio de una activa participación en distintos mecanismos regionales y subregionales de coordinación y desarrollo como son, entre otros, APEC, ASEAN, PECC, PBEC o el propio Banco Asiático de Desarrollo. Dadas las dimensiones y la escasez de recursos financieros, una activa participación argentina en foros multilaterales puede permitir acceso a países con lo que es más costoso desarrollar políticas de aproximación bilateral.

En términos generales, Asia constituye un atractivo mercado para la República Argentina no sólo en términos de exportaciones agrícolas, sino también de ciertos productos industriales que ya se pueden encontrar en esos mercados

como el caso de caños sin costura, grúas de última generación o la participación argentina en la licitación de proyectos de infraestructura.

Nuestra posibilidad de acceder a la Cuenca del Pacífico por medio de Chile nos acerca más a un conjunto de países que deberían contemplarse como de enorme importancia para los proyectos de expansión de las exportaciones tanto nacionales como del Mercosur y para la generación de iniciativas comunes con el país trasandino para explotar un mercado en expansión, pese a los inconvenientes que aún subsisten como consecuencia de la crisis financiera que padeciera dicha región.

e) Australia y Nueva Zelandia como socios del grupo Cairns y la necesidad de establecer mecanismos de cooperación en el marco de economías competitivas.

Un caso más homogéneo es el constituido por Australia y Nueva Zelandia, no sólo por su nivel de desarrollo relativo sino por los vínculos que existen con dichos países. Estos se han visto afianzados por la normalización de relaciones con el segundo de ellos, por la participación en acciones conjuntas en el ámbito del Grupo Cairns -en el marco de las negociaciones agrícolas internacionales- y por su carácter de miembros del Tratado Antártico.

El Grupo Cairns debe ser visto como una clara posibilidad de establecer y desarrollar mecanismos de cooperación entre economías que son claramente competitivas en términos de producción y comercio, debiéndose buscar nichos de complementariedad y afianzar las relaciones políticas que nos den mayor confiabilidad y faciliten los mecanismos de coordinación ya existentes.

15.- RELACIONES MULTILATERALES

a) Importancia de los organismos multilaterales en las relaciones internacionales. Participación de la República Argentina en el ámbito multilateral.

A pesar de que durante los últimos años se ha derrumbado una gran barrera ideológica que durante decenios fue fuente de desconfianza y hostilidad, la realidad nos muestra que continúa existiendo una importante gama de cuestiones que separan a los Estados y que es conveniente analizar, a los más altos niveles de gobierno, en los Organismos Internacionales.

Las manifestaciones que se pueden apreciar de dichas tensiones son múltiples; así vemos el aumento de los armamentos convencionales, la amenaza de incremento de las armas de destrucción masiva, las tensiones raciales que buscan expre-

sión en la violencia, las brutales luchas étnicas, religiosas, sociales, culturales o lingüísticas, los daños ecológicos que amenazan a la comunidad internacional en su conjunto, la destrucción de la vida de la familia y la comunidad en algunos estados, la violación de los derechos de los individuos, las migraciones forzadas, la disminución de los recursos destinados a la cooperación, la lucha contra la pobreza y el desarrollo, entre otros, son algunos de los desafíos que tienen los organismos multilaterales para, por medio de la negociación y el consenso, encontrar soluciones.

Un trabajo paciente y responsable dentro del ámbito de los organismos multilaterales aparece como el camino más idóneo para conjurar, con éxito, las amenazas que se ciernen sobre la comunidad internacional.

Para países medianos como la República Argentina, tanto la Organización de los Estados Americanos como la Organización de las Naciones Unidas, sus organizaciones especializadas y sus programas, constituyen un lugar ideal para interactuar a nivel regional y mundial exponiendo, claramente, los puntos de vista de nuestro país para así contribuir a la solución de los problemas que aquejan a la comunidad internacional.

En este contexto se hace necesario revertir la política de alineamiento automático practicada por el actual Gobierno durante los últimos años, en razón de ser un factor que contribuye a la pérdida de prestigio de la Argentina en los foros internacionales y que se pone de manifiesto, por ejemplo, en oportunidad en que un candidato argentino participa en una elección.

Un gobierno de la Alianza debe propiciar relaciones maduras con los miembros de la comunidad internacional basadas en el respeto mutuo, la comprensión de las posiciones de los otros actores, el diálogo franco y la previsibilidad de las decisiones que adopte la Argentina sin renunciar a sus legítimos intereses.

b) Crisis política y financiera de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad como ámbito para presentar los lineamientos fundamentales que guiarán la política exterior de la Alianza

La finalización de la Guerra Fría trajo aparejado un notable incremento de los servicios que la comunidad internacional le requirió a los organismos multilaterales: la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, comenzó a prestar ayuda en las esferas de la transición a la democracia, la reconciliación nacional, la reforma de los mercados, la asistencia humanitaria y, en ciertos casos, sus tropas destacadas para el mantenimiento de la paz se vieron transformadas en fuerzas de disuasión militar.

Muchas de estas medidas, generalmente adoptadas por el Consejo de Seguridad, al no contar con el consenso necesario de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, provocaron una crisis política de la Organización, que devino en financiera cuando los Estados Unidos de América comenzaron a condicionar el pago de su cuota a la adopción de medidas de reformas.

En razón de su carácter universal y extenso mandato, la ONU aparece como un foro indispensable y único, en el que los gobiernos pueden individualizar las cuestiones de interés mundial que la realidad plantea, consensuar las medidas a ser adoptadas para hacerles frente y movilizar los recursos necesarios para cumplir con las resoluciones adoptadas por la Asamblea General.

Es necesario recordar que la ONU ha obtenido notables resultados en una amplia gama de esferas, incluidas las del comercio y desarrollo, el medio ambiente, los derechos humanos, la codificación del derecho internacional, la igualdad entre hombres y mujeres, la población y en las esferas de la paz, la seguridad y el desarrollo, entre otras.

Preparar a las Naciones Unidas para enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI ha demostrado ser una tarea más difícil de lo esperado y sacar a la Organización de la parálisis que la mantiene sumergida la grave crisis financiera, es tarea que ocupará la atención de los Estados Miembros, al menos durante el año 2000.

Es de destacar que, durante dicho año, la República Argentina continuará ocupando una banca en el Consejo de Seguridad de la ONU, en calidad de miembro no permanente, y detendrá el puesto de contribuyente Nro. 13 de la Organización, con una cuota superior a países como la Federación de Rusia (puesto 15) y a China (puesto 19), dos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Nuestro país, con el aporte de 701 hombres que participan actualmente en ocho Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es el séptimo contribuyente de tropas a la ONU.

Una política activa, coherente e independiente, unida a su condición de gran contribuyente a los organismos multilaterales, le asignan a la República Argentina un rol importante a desempeñar en el concierto internacional.

La ONU es el lugar apropiado para interactuar, a nivel mundial, con sus 185 Estados Miembros, en muchos de los cuales nuestro país no dispone de Representaciones Diplomáticas y Consulares.

El Consejo de Seguridad de la ONU será el ámbito propicio para que el

Ministro de Relaciones Exteriores de nuestro país, a los pocos días de asumir su cargo, presente ante la comunidad internacional los lineamientos fundamentales que guiarán la política exterior del Gobierno de la Alianza.

c) Costo financiero que significa para el país la participación en los organismos multilaterales. Importancia del pago puntual de las cuotas requeridas por los Organismos Internacionales.

Es necesario destacar que el prestigio y la seriedad de un país se ponen en peligro cuando no se ha cumplido, como en el caso de Argentina, con el pago de las cuotas requeridas y que emanan de las claras obligaciones financieras establecidas en la Carta de las Naciones Unidas.

Se estima que el gobierno que asuma el 10 de diciembre deberá hacer frente a una mora con los Organismos Internacionales del orden de los 60 millones de dólares, cifra que el 1º de febrero del año 2000 se verá incrementada a un monto cercano a los 90 millones de dólares.

Sin perjuicio del problema que plantea la deuda, se considera necesario diseñar una política que favorezca que funcionarios y ciudadanos argentinos en general lleguen a ocupar puestos de dirección en los diversos organismos internacionales y que, por otro lado, las empresas nacionales puedan participar con éxito en las licitaciones para la provisión de bienes y servicios que requiere el sistema multilateral. En ese aspecto, se destaca que, anualmente, los organismos multilaterales en su conjunto, así como sus programas, efectúan compras en el mercado por una suma superior a los 30.000 millones de dólares.

d) Razones y efectos del paso de país receptor de cooperación a la condición de donante neto de cooperación. Cascos Blancos al servicio de la política exterior.

Otro de los elementos nuevos que marcará la relación entre la República Argentina y los Organismos Multilaterales es que nuestro país, al poseer en la actualidad un ingreso per capita superior al promedio mundial, ha dejado de ser un país elegible como receptor de cooperación multilateral para pasar a su nueva condición de donante neto de cooperación, razón por la cual estará obligado a destinar recursos monetarios para ese fin.

La cooperación internacional deberá ser planteada como una importante herramienta de la política exterior y la estrategia para su implementación, las prioridades y su ejecución, deben estar bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se considera conveniente que los denominados "Cascos Blancos", al contar con experiencia en operaciones conjuntas con la ONU, no sean desaprovechados y continúen prestando servicios en tareas de emergencias humanitarias, asistencia al desarrollo y en cualquier otro proyecto de interés, constituyéndose en una herramienta adicional de cooperación y de la política exterior.

e) Análisis de los grupos en los cuales participa el país en los Organismos Internacionales.

En el ámbito de los Organismos multilaterales y en razón de los grandes cambios políticos y económicos que en los últimos años sufrieron muchos de sus Estados Miembros, los grupos de países que actúan como factores de poder en las negociaciones multilaterales, o aún como pilares del éxito de los candidatos en las elecciones, se encuentran en crisis.

Tanto el Movimiento de Países No Alineados como el Grupo de los 77 han perdido parte de la influencia y poder de negociación que detentaron en el pasado. Por otra parte, países como Corea o México, en razón de su desarrollo y cambios económicos internos, debieron abandonar el Grupo de los 77.

La Argentina debe, sin perjuicio de coordinar posiciones con los países que se estime conveniente, continuar perteneciendo a los grupos en que actualmente se desempeña, para luego adoptar, como resultado del análisis de la realidad internacional y de la evolución que sufran los grupos en particular, las decisiones más beneficiosas para el país.

Es de destacar que el ingreso de Argentina a la OCDE le traería aparejado su inmediata salida del G77.

16.- RELACIONES ECONOMICAS, COMERCIALES Y FINANCIERAS MULTILATERALES.

a) Necesidad de coordinar las posiciones en las distintas negociaciones (Mercosur, ALCA-Rueda Milenio, Mercosur-UE) para la mejor defensa de nuestros intereses económico-comerciales. Los escenarios:

- i) Mercosur**
- ii) Rueda Milenio**
- iii) ALCA y Acuerdo Mercosur-UE**

En el campo de las negociaciones económicas y comerciales multilaterales,

la Alianza parte una serie de compromisos ya adoptados que marcarán el accionar argentino durante los próximos años.

En lo financiero, el paquete de acuerdos con el FMI, el stand-by en vigencia y el consiguiente monitoreo de las cuentas públicas por el Fondo condicionan la política presupuestaria. El cumplimiento de los compromisos asumidos influye en la tasa de riesgo país y en la consiguiente capacidad para captar fondos en los mercados de capitales.

En lo comercial, los compromisos están consolidados básicamente en el acuerdo del Mercosur que ha generado el proceso de integración, con las obligaciones consiguientes, y en los Acuerdos de la Rueda Uruguay derivados de nuestra condición de país miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Estas dos bases legales de nuestra política comercial condicionan por un lado y generan, a su vez, por el otro, cuatro escenarios distintos de negociación de valor cualitativo diferente (Profundización y/o ampliación del Mercosur, ALCA, Zona de Libre Comercio con la UE y Ronda del Milenio). En cada uno de los escenarios los objetivos a perseguir son diferentes y requieren en algunos casos, contar con un valor agregado, que más allá de los márgenes de preferencia que se negocien, hagan atractiva cada negociación en particular.

También existen algunos intereses permanentes relacionados con la estructura productiva argentina (perfectamente identificados), que colocan, por ejemplo, a la liberalización del sector agrícola como una prioridad insoslayable en cualquier negociación. Por otro lado, se hace necesario ampliar las definiciones de política interna en otros campos, de forma tal de poder tratar en las distintas negociaciones, aspectos tan diversos como la política industrial y su relación con el desarrollo del sector automotriz, o la innovación tecnológica y las obligaciones que se derivan de TRIPs, o el futuro del poder de compra relacionado con el desarrollo de la infraestructura del MERCOSUR.

Los escenarios:

i) Mercosur

El análisis de la profundización del Mercosur ha sido desarrollado en el punto 10. Mas allá del cumplimiento de las distintas etapas previstas en el Tratado de Asunción y la profundización de las relaciones intra-Mercosur, en lo que al relacionamiento externo del Mercosur se refiere, debería contemplarse la opción de acentuar las relaciones con otros Miembros de la Región.

El modelo de asociación o Zona de Libre Comercio hasta ahora desarrollado con Chile puede servir de ejemplo para, respetando las particularidades del caso, negociar y expandir los actuales acuerdos preferenciales de la ALADI a otros potenciales socios.

En definitiva se trata en alguna medida de reproducir, a escala regional, los esquemas de acuerdos preferenciales que la UE ha venido tejiendo con distintos países europeos desde la caída del muro de Berlín.

Estos esquemas de acuerdos deberían normalmente rendir un fruto comercial para las economías más competitivas, y consolidarían internamente la situación de los países con los que se firman, que verían facilitadas sus posibilidades de acceso al mercado del Mercosur. Paralelamente podrían paliar, al menos en una primera etapa, el problema de balanza comercial que genera la devaluación en Brasil.

Complementariamente, esta estrategia podría equilibrar políticamente las relaciones dentro del bloque original del Mercosur, en forma similar al reequilibrio interno que generó el acuerdo con Chile.

El conjunto de acuerdos relacionados con el Mercosur, a nivel regional, (excluido el ALCA), son un extremo del escenario de una negociación que tiene en la otra punta al ejercicio multilateral de negociación comercial potencialmente más ambicioso desde la finalización de la Rueda Uruguay, esto es, la Ronda del Milenio.

Los escenarios intermedios de negociación entre estos puntos contemplan al ALCA y el Acuerdo del Mercosur con la UE. Necesariamente, todos estos escenarios se condicionan mutuamente. Lo que se negocie en la Rueda puede quitar margen para la preferencia regional. A su vez, cuando se tenga una suerte de piso arancelario consolidado en la Rueda del Milenio, según el colchón que se hayan preservado los Miembros del Mercosur, la preferencia puede ampliarse internamente o regionalmente, de forma tal que el resultado del ALCA sea una suerte de Rueda Milenio PLUS (Arancel OMC + Preferencia ALCA).

Existen áreas particulares que hoy son objeto de negociación en el marco del Mercosur en las que puede haber un interés en utilizar al máximo la preferencia regional (podría ser compras del sector público o áreas particulares de servicios). En cualquier caso, esta particular situación del Mercosur está ciertamente condicionada al relanzamiento y reafirmación del Mercosur como opción estratégica luego de la crisis provocada por la devaluación en Brasil.

ii) Rueda Milenio

Por otro lado, el escenario multilateral más amplio es el constituido por la Rueda del Milenio. El lanzamiento de dicha Rueda será prácticamente contemporáneo a la asunción del nuevo gobierno, ya que la Conferencia Ministerial de Seattle tendrá lugar los primeros días de diciembre. Este escenario multilateral (Rueda Milenio) se presenta como una negociación global y difícil con un número mucho mayor de actores, y con temas que llegan a la mesa negociadora con una historia de acuerdos y respaldos diferentes (por ejemplo, no es lo mismo la negociación sobre agricultura que la discusión sobre el Acuerdo Internacional sobre Intercambio de Tecnología - ITA).

En cualquier caso, está en marcha en Ginebra un proceso preparatorio que se basa en los propios acuerdos de la OMC, más las adiciones incorporadas en las Conferencias Ministeriales de Singapur y Ginebra, las que si bien son de naturaleza cualitativa distinta, conforman un conjunto de temas que, de una forma u otra, estarán sobre la mesa de discusión. En cualquier caso, la aproximación argentina a la negociación parte del concepto de Ronda en base a un “single undertaking”. Esto es, el equilibrio de las concesiones que se otorgan en los distintos acuerdos se analiza en función de la totalidad de lo concedido y no en base al mérito de las concesiones que se logren en cada acuerdo per-se. En otras palabras, no se juzgará a los servicios por su propio mérito ni al comercio y medio ambiente por su contenido, sino que el “paquete” negociado será aprobado o rechazado en forma similar al fast-track (sistema por el que el Congreso de los EE UU delega en el Ejecutivo la autoridad para efectuar negociaciones comerciales, reservándose el derecho de aprobar o rechazar el acuerdo que se logre, pero sin capacidad para introducir reformas parciales).

La lógica del “single undertaking” es opuesta al criterio que guía a los acuerdos sectoriales que promueven distintos miembros, que de ser aceptado como base de negociación, quitaría incentivos para avanzar en la agricultura o servicios, no obstante el carácter mandatorio de esas negociaciones.

El actual proceso preparatorio apunta a precisar marcos, contenidos y fechas de negociaciones que se puedan lanzar en Seattle a fines de noviembre y principios de diciembre.

El proceso preparatorio que tiene lugar en Ginebra se articula básicamente alrededor de cuatro elementos que compondrán las negociaciones y sobre los que se discute alcances, modalidades y fechas:

- Implementación que abarca la mayoría de los acuerdos de la OMC: cada Miembro conforme su óptica encuentra problemas en distintas áreas: Acuerdo Fitosanitario (SPS), Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT),

Textiles, Anti-dumping, Agricultura. Podría hablarse de un cierto denominador común entre países en desarrollo, esto es, la falta de implementación de las previsiones sobre trato especial y diferenciado contenidas en los acuerdos, fundamentalmente en aquellos casos en los que no existen prescripciones claras que cuantifiquen un grado de compromiso diferente asumido por los PEDs.

- La denominada “Built-in Agenda”, que abarca tanto las negociaciones ya acordadas y con fecha prevista de lanzamiento en los Acuerdos de la OMC (agricultura y servicios), como las revisiones y/o eventuales negociaciones sobre temas puntuales (distintos a la implementación) que contienen los Acuerdos y decisiones de Marrakesh (Acuerdo sobre Propiedad Intelectual -TRIPs-, Subvenciones, Acuerdo sobre Inversiones relacionadas con el Comercio -TRIMs-, Entendimiento para la Solución de Diferencias -ESD-).

- Seguimiento de los trabajos acordados en Singapur (cuatro grupos de trabajo: Inversiones, Políticas de Competencia, Transparencia en Compras Gubernamentales y Facilitación del Comercio)

- Nuevos temas propuestos por los Miembros y que reciban consenso (Estándares laborales, Comercio y Medio Ambiente, Acuerdos Regionales, Artículo VI del GATT 1994, Comercio electrónico, nueva reducción tarifas industriales, etc.)

Está definido actualmente el calendario para el proceso preparatorio, con una segunda etapa tendiente a la presentación de propuestas para fijar el “paquete” o contenido de la negociación que se someterá para la aprobación de los Ministros en Seattle.

Ciertamente, nuestro interés primario se concentra en Agricultura (reducción subsidios a la exportación, reducción del apoyo doméstico, disciplinar medidas no tarifarias, picos tarifarios y, complementariamente, los remanentes o “best endeavours” relacionados con créditos a la exportación).

Seguidamente, en servicios, en donde nuestras exportaciones representan aproximadamente unos U\$S 2.000 millones y donde pareciera haber un interés comercial específico. En este campo se destacan tres áreas, (servicios profesionales, reglas, en particular en lo que subsidios se refiere, y compromisos específicos).

El tema de las tarifas industriales (nueva negociación no contemplada en anteriores decisiones) es particularmente sensible; por un lado por la existencia del Arancel Externo Común (AEC) y la necesidad de negociar con Brasil; por otro, porque el nivel de consolidación comprometido en la Rueda Uruguay pareciera ser

insuficiente (por lo menos en la óptica de los sectores involucrados —textiles, calzado, juguetes, etc.) como para permitir seguir operando a esos sectores productivos (excepto particulares casos de reconversiones).

Capítulo aparte es el régimen automotriz. Sujeto a negociación con Brasil en virtud de los acuerdos del Mercosur (compromiso régimen único para el 2.000, debate sobre incentivos, aranceles, cuotas, régimen de compensación derivados del acuerdo de complementación 14, participación autopartista en el régimen y normas de origen), el que, a su vez, está disciplinado por el Acuerdo TRIMs (obligación eliminar la TRIM Argentina para el 1/1/2000) .

Finalmente, cualquier avance en estos sectores debe reforzar una premisa de nuestra participación en la OMC: el refuerzo del multilateralismo y del mecanismo de Solución de Diferencias como única forma de dirimir las disputas comerciales. En este sentido, el resultado de la revisión del ESD debe preservar su naturaleza de mecanismo entre estados, que reforzando su sistema de “enforcement”, respetando la totalidad de las etapas procesales del mismo, debe ser interpretado y aplicado conforme las normas de interpretación del Derecho Internacional Público.

Los contenidos de los escenarios Mercosur y OMC se superponen en algunos casos y son independientes en otros.

En estos últimos (los no superpuestos) cualquier mejora o preferencia que se otorgue en el Mercosur no impacta en la negociación OMC, en la medida que los cubre el art. XXIV del GATT 1994 (Acuerdos Regionales), aunque ciertamente resta incentivo para una negociación multilateral. Esto requiere un análisis por sectores para precisar en donde conviene “pagar” a cambio de qué “compensación”, para la alternativa de una futura multilateralización del proceso en sectores no comprometidos hoy en la OMC.

Para los sectores que se superponen debería contemplarse el grado de integración alcanzado en la construcción de la unión aduanera: no es lo mismo analizar la situación de los aranceles, donde al haber presentado el AEC a la OMC pareciera que sólo resta negociar en conjunto en la OMC, para la hipótesis de que, por ejemplo, se abra un ejercicio sobre tarifas industriales o acceso a los mercados. En los otros sectores cabe un análisis más detallado en función de la oferta exportable (en servicios, por ejemplo) donde el mercado potencial en servicios profesionales puede tener valor tanto en el Mercosur como en la UE o los EEUU.

No cabe duda de que en agricultura, Mercosur y Cairns constituyen la alianza estratégica para una negociación, donde el resultado es mucho más apetecible en la OMC (sin descuidar el valor de los intentos regionales que se mencio-

nan más adelante).

iii) ALCA y Mercosur-UE

Los escenarios intermedios ALCA y Mercosur-UE, si bien ambos persiguen la creación de zonas de libre comercio y en ambos existe una coordinación de posiciones Mercosur, tienen un contenido cualitativamente distinto, así como un diferente grado de maduración.

En el ALCA existe, además de un número mayor de actores extra-Mercosur, una institucionalización mucho más amplia del proceso: nueve grupos de negociación por sectores, con sus propios calendarios y sedes institucionalizadas para las reuniones. Es cierto que todo el ejercicio adolece de la falta de mandato (“fast-track”) de los EE.UU. para comprometerse, lo que no obsta a que el ejercicio haya tenido hasta el presente una dinámica propia. Sin embargo, no queda claro cuánto de dicha dinámica está potenciada por la voluntad política de los estados y cuánto por la inercia de las estructuras administrativas creadas. En cualquier caso, la fecha del 2005 debería acompañarse con la fecha de la finalización de la Ronda del Milenio (posiblemente 2003), de forma tal que la negociación del ALCA se concentre y profundice después del 2003 en aquellos sectores donde la preferencia regional, en este caso la que se negocie en la Zona de Libre Comercio de las Américas, sea una suerte de GATT/OMC plus que la haga atractiva para sus participantes y compatible con lo negociado en la OMC.

El escenario Mercosur-UE es, en alguna medida, más limitado. El acuerdo vigente (ratificado por los parlamentos de los países miembros de la UE y los del Mercosur), constituye un acuerdo marco de cooperación interregional. El mandato de negociación para la zona de libre comercio UE-Mercosur no ha sido aprobado y existen fuertes presiones para que no sea definido hasta el 2003, acompañando cualquier decisión con la evolución del tratamiento de la Agenda 2.000 de reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en la UE, sector que condiciona toda la evolución de la negociación.

En este escenario, el Acuerdo marco tiene un valor político que no puede soslayarse. Pero, necesariamente, sus alcances no deben tampoco sobredimensionarse, por lo menos en lo que al impacto en la negociación del ALCA se refiere, pareciendo irrelevante para la negociación en la OMC, en donde si la UE paga algo en agricultura, va a hacerlo una sola vez y en el marco de otras concesiones que obtenga en otros sectores (TRIPs o TRIMs) en el marco de un “single undertaking” en la Ronda del Milenio.

En síntesis, es necesario primero dimensionar, más allá de la valoración polí-

tica, el verdadero alcance comercial concreto de cada iniciativa, en primer lugar por su valor intrínseco, y luego como herramienta que fortalece la posición en los otros escenarios.

b) Necesidad de evaluar un proceso de naturaleza dinámica, cuyas variables pueden modificarse en función de elementos hoy día no definidos (aprobación del “fast-track” en los Estados Unidos).

En segundo lugar, el ensamblaje de los tiempos en función de los calendarios pareciera indicar dónde debe realizarse la concentración de esfuerzos en una primera etapa y la consiguiente secuencia de negociación que debe preverse para cada escenario. Esto se basa en la consideración de que elementos esenciales como el “fast-track” no están definidos todavía, o que las modalidades de coordinación intra-Mercosur no están completamente precisadas.

c) Necesidad de ajustar las posiciones de negociación en función de definiciones de política interna.

En tercer lugar, es necesario fortalecer la herramienta diplomática que ejecute esta negociación, dotándola de una visión global que abarque todos los escenarios, articulando al mismo tiempo las posiciones en función de la estructura productiva interna de bienes y servicios no sólo actual sino potencial, en función de las concesiones que se otorguen y el acceso que se prevea ganar en los años 2003 y 2005.

En cuarto lugar, es necesario que toda la posición multilateral económico-comercial y financiera evite las contradicciones y la imposición de obligaciones cruzadas, como a menudo sucede en la negociación simultánea con el FMI por un lado y la aplicación de los acuerdos de la OMC por otro. Así sucede que no pueden, por ejemplo, aumentarse las tasas por retribución de servicios brindados al importador (que ayudan a cumplir las metas fiscales acordadas con el FMI) sin infringir los Acuerdos de la OMC. Lo dramático es que son los mismos actores los que nos exigen a veces el cumplimiento de obligaciones cruzadas y contradictorias según el foro en que se negocie.

d) Importancia de descartar cualquier premisa dogmática al diseñar o ajustar la anterior estrategia.

Finalmente, y como escenario de fondo, debe tenerse presente que estas negociaciones, en un mundo globalizado, representarán una cesión mayor de soberanía y la transferencia de funciones hasta hace poco de resorte interno, hacia instituciones supranacionales, que limitarán las opciones políticas y económicas

futuras. Esto tendrá lugar independientemente de nuestra apreciación sobre la conveniencia de profundizar o no el proceso. Consecuentemente, todos los esfuerzos de un futuro gobierno de la Alianza deberán concentrarse en obtener aquellas concesiones que en mayor medida contribuyan al bienestar de la población en general, sin tomar posiciones preconcebidas en función de dogmatismos ideológicos, en un escenario que no diseñamos.

En otras palabras, los compromisos asumidos y los que se negociarán en el ámbito multilateral en el futuro limitan la capacidad para el desarrollo de políticas autónomas (grado de protección a la industria, por ejemplo), lo que resalta aún más la necesidad de precisar los objetivos de negociación y articular las alianzas correspondientes para su mejor defensa.

17.- PROMOCIÓN COMERCIAL

a) La política de promoción comercial es un instrumento de la política exterior, bajo la competencia de la Cancillería.

Resulta de relevancia destacar el tema de la Promoción Comercial como instrumento de la Política Exterior, no sólo por la importancia del tema en sí mismo, sino también por el hecho de formar parte, desde 1991, de las funciones de la Cancillería. El traspaso de las responsabilidades del Ministerio de Economía a la Cancillería y la incorporación de los miembros del ex- Servicio Económico Exterior se llevó a cabo con el propósito de lograr un mejor aprovechamiento de la infraestructura externa ya establecida - más de 120 sedes diplomáticas y consulares en todo el mundo - así como también para unificar esfuerzos en el campo exterior. Esto coincidió con la instalación - a nivel del Gobierno - de un discurso cuya síntesis era que, a partir de ese momento, todas nuestras Embajadas y Consulados debían transformarse en "vendedores" y que su principal objetivo era aumentar la participación comercial argentina, discurso que constituyó una declaración retórica que no se vio acompañada de las medidas necesarias para su apropiada puesta en práctica.

b) Deben crearse las condiciones para favorecer un incremento de las exportaciones en general y de bienes crecientemente sofisticados, que reemplace la actual preponderancia de bienes primarios o de bajo valor agregado. Esto debe acompañarse con medidas de Promoción de Inversiones.

Como ya fuera señalado en otros capítulos, resultaba en ese entonces y sigue resultando hoy, una prioridad inexcusable incrementar nuestras ventas externas, transformándonos en un país con presencia relevante en los mercados internacio-

nales. Esto no debe hacerse exclusivamente forzado por las urgencias de nuestra vulnerable situación financiera o como reacción a coyunturas desfavorables, sino en forma consistente y mediante una Estrategia de Promoción Comercial acorde con un modelo exportador que se adecue a las características productivas del país y a las tendencias que operan en los mercados internacionales.

Asimismo, la mejora de nuestros saldos comerciales debe acompañarse de un adecuado régimen de Promoción de Inversiones en el sector real de la economía que no desemboque, tal como sucede actualmente, en simples transferencias de activos y que se oriente a sentar las bases de una estrategia exportadora sustentada.

c) Es imperioso dotar a la Cancillería de los recursos humanos, técnicos, institucionales y presupuestarios necesarios y elaborar una adecuada Estrategia de Promoción con base sectorial.

A tales fines, nuestro país necesita recomponer su Sistema de Promoción Comercial para lo que deberían encararse medidas en tres sentidos:

A.- Formación de Recursos Humanos.

La transferencia a la Cancillería de funciones y funcionarios, que se esperaba fuera un refuerzo a las acciones de promoción comercial en el exterior, fue realizada sin ninguna planificación de las etapas subsiguientes a la fusión, lo que sumado a la falta de una política de promoción comercial, llevó al deterioro de este instrumento. El Gobierno no tomó en consideración que, para realizar una tarea de esta magnitud, no bastaba con disponer que un reducido grupo de profesionales experimentados en la materia se incorporase al Cuerpo Permanente de la Cancillería sino que, además, debían tomarse las medidas adecuadas para la formación y capacitación de los antiguos integrantes del SEN, así como producir un cambio en el enfoque funcional tradicional, adaptándolo a la realización de actividades ligadas a la esfera específicamente comercial. En suma, se cometió el error de tratar de poner en acción una determinada política sin reparar que no se contaba con los recursos humanos y económicos adecuados para llevarla adelante.

Esas falencias se están agravando con el paso del tiempo porque las políticas de formación y capacitación de los cuadros diplomáticos y de los aspirantes, no existen o no hacen el necesario hincapié en la formación económica y comercial. La curricula del Instituto del Servicio Exterior de la Nación no ha sufrido las modificaciones necesarias para adaptarse a esta nueva realidad y necesidad del servicio exterior.

En este sentido, debería encararse una agresiva política de formación de cuadros dentro de las áreas respectivas de la Cancillería y del ISEN, debiéndose adoptar las decisiones y los incentivos correspondientes para la existencia de cursos de capacitación y formación para los funcionarios y para los alumnos del Instituto, de forma de garantizar, en el futuro, el relevo de los funcionarios especializados que en su momento se incorporaron a la Cancillería.

B. Necesidad de una Estrategia de Promoción Comercial.

A los efectos de que el sistema promocional funcione de acuerdo a las expectativas del incremento de las exportaciones deseado debe definirse, con el mayor cuidado y análisis posible, el perfil exportador (productos o sectores de interés a ser promovidos) que se quiera determinar para el país en reemplazo de las actuales políticas, basadas exclusivamente - salvo excepciones- en criterios de localización geográfica y destinos probables de nuestra oferta exportable. La necesidad de incrementar nuestras exportaciones debe analizarse no sólo desde la perspectiva cuantitativa sino también desde una óptica cualitativa: debe buscarse una mayor sofisticación y calidad en los productos versus un simple incremento en la exportación de productos primarios sin elaboración o con bajo valor agregado.

Por lo tanto, se deberían impulsar emprendimientos de expansión comercial a través de la definición simultánea de las políticas activas correspondientes en términos sectoriales. El incremento en las cifras absolutas de nuestras ventas al exterior en el último decenio no ha sido el resultado consolidado de esfuerzos promocionales permanentes originados en políticas oficiales, o de una tendencia real hacia la diversificación de nuestras ventas incorporando mayores porcentajes de productos manufacturados ni, mucho menos, que las decisiones de Gobierno hayan derivado en un salto de calidad de las mismas.

Las Acciones de Promoción, que deben de ser encaradas por un organismo activo en la promoción de exportaciones, debieran incluir, entre otras, los siguientes programas:

i. Programa de Apoyo a Exportadores Incipientes que contribuya a estimular y formar a las empresas en materia de comercio exterior. El Programa debe comprender diferentes estrategias a ser aplicadas simultánea o consecutivamente y, según corresponda, deben ser aranceladas de forma tal de contribuir a la financiación del esquema:

- Determinación y calificación de un número manejable de proyectos de interés sectorial, que se correspondan con la estructura exportadora definida por el modelo general.

- Puesta en funcionamiento de un Servicio de Asesoramiento, Consultoría y

Gerenciamiento de carácter específico y que se ocupe, a través de expertos asignados en forma permanente, de cada uno de los proyectos seleccionados.

- Apoyo en la conformación de áreas de negocios internacionales en las distintas empresas, así como apoyo financiero y técnico para la formación y actualización de los cuadros profesionales del área y para acciones de promoción (catálogos, packaging, participación en ferias y misiones, etc.).

ii. Programas de aliento a la conformación de Grupos de Exportadores bajo la forma jurídica que se considere apropiada según el sector del que se trate o los mercados a los que se dirija la oferta exportable (consorcios, cooperativas de producción, tradings especializadas, etc.).

iii. Publicación, difusión y actualización anual de bases de datos de la oferta exportable argentina, en los idiomas básicos del comercio internacional.

iv. Calendario de Participación Oficial en Ferias. Las mismas deberán corresponder a las áreas productivas que respondan al perfil exportador que se ha definido y además, se deberá verificar la actividad real de un número adecuado de empresas con capacidad de producción y calidad competitiva internacional. Esta acción se deberá apoyar financieramente para asegurar la participación empresarial.

v. Calendario de Misiones Oficiales. Como pautas, las Misiones deberían abarcar un número reducido de tipos de productos y un número razonable de participantes. La preparación de la misión deberá realizarse con la antelación necesaria. Si fuera necesario se deberá brindar apoyo financiero a las empresas para facilitar su participación.

vi. Calendario de apoyo a actividades de las Cámaras sectoriales o regionales en lo relativo a:

- Participación en Ferias y Exposiciones, misiones exportadoras sectoriales o misiones empresariales cuyo objetivo sea dotar a las empresas participantes de tecnología y métodos de comercialización para su inserción internacional.

- Seminarios y talleres de capacitación y formación empresarial en los que se contemplen los criterios sectoriales bajo los que se ha definido el perfil exportador deseado.

- Elaboración de directorios y bases de datos de Exportadores.

C. Instrumentos para la implementación de la promoción comercial

La Promoción Comercial debe basarse en dos instrumentos fundamentales

para su aplicación. Por una parte, un mecanismo institucional interno idóneo, altamente especializado y capacitado, con inserción regional y sectorial, a nivel nacional, dotado de recursos humanos y financieros adecuados con flexibilidad operativa, que si bien forme parte integral de la Cancillería, actúe en forma separada de su estructura funcional y administrativa. Por la otra, frente a esta faceta que podemos calificar como “interna”, debemos considerar el brazo ejecutor de las iniciativas de promoción comercial en el exterior, que está constituido por el conjunto de Embajadas y Consulados de nuestro país. Sin lugar a dudas ambos deben estar fuertemente interrelacionados y alimentarse mutuamente para que el mecanismo global de promoción funcione plenamente.

i. Mecanismo institucional interno

Al respecto, se estima que la Fundación EXPORT.AR podría constituir, con las necesarias modificaciones y adaptaciones, el mecanismo institucional adecuado para centralizar los esfuerzos necesarios para una adecuada política de promoción, particularmente teniendo en cuenta la infraestructura y apoyo con que cuenta en el interior del país. Estas adaptaciones deberán contemplar, entre otros, que la implementación de los programas específicos requerirá una dotación de personal altamente calificado y especializado en la materia, que pueda, además, dar continuidad al desarrollo de programas y estrategias. Asimismo, debiera depender de la autoridad de la Cancillería que esté a cargo de los asuntos económicos y la participación de funcionarios diplomáticos debiera restringirse a tareas de conducción y planificación estratégica y no vincularse a tareas operativas puntuales que debieran estar, como ya se mencionó, en manos de técnicos especializados no sujetos a los movimientos naturales propios de los funcionarios del Servicio Exterior.

EXPORT.AR, debe constituirse en el eje de la relación con el sector empresarial, orientado fundamentalmente a las PYMES, con capacidad para identificar programas para los sectores económicos donde debieran concentrarse los esfuerzos de la promoción comercial y poder gerenciar dichos programas específicos con empresarios, grupos de empresarios o Cámaras de nivel regional o sectorial. Sin duda, esta tarea deberá complementarse con la información que desde el exterior deberán remitir nuestras representaciones.

En materia de financiamiento, la realidad es que los esfuerzos de promoción son financiados casi exclusivamente por el erario público, tanto en lo que hace al funcionamiento de EXPORT.AR (salvo apoyo empresarial en algunas provincias), como en lo que respecta a las partidas de promoción comercial en el exterior. Estos recursos son insuficientes para la implementación de una política agresiva que procure un crecimiento importante y sostenido de nuestras exportaciones. Baste mencionar que el gasto en promoción alcanza a una mínima parte de lo que invierten

ProChile u otros organismos similares en la misma tarea. Sin lugar a dudas deberá contemplarse un mecanismo de arancelamiento de las tareas que lleve a cabo la institución, no sólo para que los receptores se sientan parte del esfuerzo sino también para incrementar los recursos disponibles para la promoción comercial.

Finalmente, cabe destacar que resulta conveniente la necesidad de establecer un mecanismo de Coordinación de todos los organismos del Estado que participen o influyan en áreas con trascendencia en las prácticas del Comercio Exterior, evitando compartimentos estancos. Un mecanismo de estas características deberá estar constituido por los organismos competentes en las siguientes áreas: Promoción Comercial, Negociaciones Económicas Internacionales, Inversiones Externas, Comercio, Industria, Agricultura, Hacienda, Aduana, Infraestructura y el Banco Central de la República Argentina.

ii. Funciones de las Embajadas y Consulados argentinos en el exterior

Nuestras representaciones en el exterior tendrán la responsabilidad primaria para la ejecución de los programas que se proponen, aprovechando la amplia red de Embajadas y Consulado argentinos, que hoy superan los 120 en total. Sin embargo, la tarea no ha de reducirse al plano de la ejecución sino que deberán cumplir un importante rol en la provisión de información de la realidad del mercado en que se encuentran, para complementar y colaborar con la identificación de los programas sectoriales, las oportunidades comerciales o los marcos jurídicos del país o jurisdicción en que prestan funciones. En este aspecto también debe destacarse la importancia de analizar posibles programas, en su jurisdicción, que permitan al empresariado nacional aprovechar eventuales créditos o facilidades financieras de instituciones internacionales o el rol que puede jugar un programa del Fondo Argentino de Cooperación (FOAR) en apoyo a determinadas operaciones comerciales.

Asimismo, un rol de importancia que deberán cumplir es el apoyo al sector empresarial nacional en sus gestiones y necesidades, en particular las empresas nacionales con intereses o inversiones en sus jurisdicciones y su participación en licitaciones internacionales. Igualmente, se deberá mantener una estrecha relación con todos los actores de su jurisdicción que tengan una vinculación directa con el sector comercial.

A los efectos de cumplir con las tareas encomendadas, nuestras representaciones deberán ser dotadas de los recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo sus funciones. En adición a los funcionarios diplomáticos, resulta de gran importancia el personal local especializado y con conocimiento adecuado de las circunstancias económicas de los países en los que residen.

La experiencia indica que existe una necesidad de evaluación permanente de la actividad promocional en el exterior para que esté en línea con las políticas activas de orden sectorial, y para generar los cambios que pudieran ser necesarios para ir adaptando la infraestructura externa a las necesidades de ejecución. Este análisis permanente deberá contemplar tanto los recursos humanos y financieros como las necesidades de una correcta ubicación geográfica de los puntos donde deberán concentrarse los esfuerzos de promoción.

18.- MALVINAS.

a) El reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas constituye una prioridad indiscutida y constitucional para la Argentina. El diálogo y la negociación como únicos instrumentos para la recuperación de las Islas.

El reclamo por las Islas Malvinas es, además de un mandato constitucional, un tema de alto contenido simbólico que genera gran sensibilidad en amplios sectores de la sociedad y que se ha convertido en un elemento constitutivo de la identidad nacional de los argentinos.

Cualquier política exterior futura debe dedicar a esta cuestión un tratamiento preferencial y cuidadoso y, precisamente por la naturaleza del tema, debe preservarla de la demagogia y el oportunismo, que en el pasado y en su versión más extrema condujeron a la trágica aventura de 1982. En modo alguno se debe tratar de volver a esas prácticas o a otras que tengan como consecuencia generar innecesarias tensiones con el Reino Unido, pues en las actuales circunstancias ello solo puede acarrear efectos negativos en la relación global con ese país, con la Unión Europea e incluso con los Estados Unidos, lo que perjudica el diseño de una política de buenas relaciones con estos países, tan necesaria para nuestro desarrollo y estabilidad.

El camino de profundizar la relación bilateral con el Reino Unido, consolidando la credibilidad de la Argentina, es la vía más idónea para aproximarse al objetivo de iniciar el diálogo por la recuperación. Es este un trabajo diplomático de largo plazo a desarrollar con las autoridades británicas, debiendo paralelamente imaginar una política nueva con la población de las islas, que supere las actuales acciones de tono ingenuo e inoperante por manifestaciones más concretas de buena voluntad, entre las que corresponderá analizar el incremento de los intercambios entre los isleños y nuestro país, en el marco de las previsiones constitucionales.

b) Existe la necesidad de establecer mecanismos que den per-

manencia y automaticidad al reclamo argentino y a su vez, posibiliten un diálogo amplio y sin exclusiones con el Reino Unido.

La Argentina debe continuar impulsando las acciones diplomáticas en reclamo de las islas, tanto a nivel de las Naciones Unidas, en el marco del Comité de Descolonización, como desde los foros regionales (OEA, Grupo de Río, Cumbre Iberoamericana) o el Mercosur. El proceso de integración ayuda a incorporar con mayor fuerza a otras naciones en el reclamo, extendiendo el consenso y la presión para promover una negociación entre las partes. Otra alternativa a explorar es la de llevar el caso a instancias jurisdiccionales internacionales que se pronuncien sobre la validez jurídica de los títulos invocados por nuestro país o sobre la obligatoriedad existente para el Reino Unido de acatar la necesidad de negociar dispuesta en reiteradas resoluciones de las Naciones Unidas.

c) La necesidad de preservar los intereses económicos nacionales obligan a mantener una firme posición en todas las negociaciones referidas a la explotación de recursos de la pesca e hidrocarburos.

La Argentina debe demostrar firmeza en la defensa de sus intereses económicos en todos los aspectos relativos a la explotación de recursos naturales como la pesca o los hidrocarburos en espacios marítimos adyacentes a las islas, salvando en todos los casos el principio de soberanía. Estas negociaciones deben llevarse a cabo con prudencia y flexibilidad pero deben ser una herramienta que ayude a forzar una negociación global sobre la cuestión de fondo.

d) La recuperación de la soberanía sobre las islas sólo será posible en el largo plazo y como resultado de una combinación de factores: estabilidad democrática, crecimiento económico y relación de confianza con el Reino Unido y con la población de las islas.

En definitiva, no se debe perder de vista que en las actuales condiciones internacionales, el objetivo de recuperar las islas sólo es alcanzable en el largo plazo y como resultado de la combinación de varios factores relacionados entre sí: nuestro crecimiento económico; la estabilidad de nuestras instituciones democráticas; el diálogo y la confianza generada durante años en la relación con el Reino Unido; la presión moral de las resoluciones de las Naciones Unidas y las definiciones argentinas hacia la población de Malvinas, a la que debe persuadirse de la conveniencia para sus intereses de establecer una relación con nuestro país. La flexibilidad o dureza británica estará en cierta medida vinculada a los cambios en la voluntad y el ánimo de los isleños; por ello, el desarrollo de iniciativas serias en este campo puede resultar conducente para un desenlace favorable a nuestros intereses.

19.- SEGURIDAD INTERNACIONAL.

a) Necesidad de un mundo pacífico y estable, basado en valores democráticos.

A este respecto, véase lo expresado en el Punto 4.

b) Respaldo al Consejo de Seguridad como el órgano encargado de velar por la paz y la seguridad internacionales. Participación activa en su proceso de reforma.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el órgano jurídicamente competente para resolver las amenazas o quebrantamientos de la paz y la seguridad internacionales. A partir del fin de la Guerra Fría y hasta la reciente intervención militar de la OTAN en Yugoslavia, su funcionamiento -antes trabado por los vetos cruzados- se había ido desbloqueando, permitiendo lograr consensos entre los cinco miembros permanentes para enfrentar la solución de diversas situaciones de crisis o conflictos. Al mismo tiempo, el Consejo ha procurado ampliar sus competencias hacia la prevención de conflictos y la ayuda a la consolidación institucional de los países afectados.

Esta experiencia no ha sido todo lo feliz que se esperaba, por diversas razones fácticas que van desde las dificultades para resolver luchas tribales en África, hasta la supervivencia de concepciones geopolíticas competitivas superpuestas con la intolerancia de raíces culturales, étnicas y religiosas en los Balcanes.

El hecho es que a partir de la Guerra del Golfo, el Consejo de Seguridad se fue convirtiendo en un proveedor de legalidad internacional y legitimación política a decisiones previas de las grandes potencias, como ese caso demostró claramente. La posición hegemónica de los Estados Unidos ha sido clave en las decisiones del Consejo.

Desde el punto de vista de nuestros intereses, que el Consejo de Seguridad brinde su paraguas jurídico y político para este tipo de operaciones es deseable, porque establece unas reglas jurídicas para el uso de la fuerza y restringe las decisiones unilaterales de las grandes potencias, en el marco de una organización en la que están representados todos los miembros de la comunidad internacional.

En lo que respecta a nuestra participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, de las que somos activos cooperantes (nuestro país es hoy el séptimo contribuyente en efectivos), el Consejo de Seguridad, por las razones expuestas, les otorga la necesaria e indispensable legitimidad. Por lo tanto, la previa

decisión del Consejo y el cumplimiento de los requisitos de la Carta de las Naciones Unidas para este tipo de Operaciones debe ser una premisa ineludible a la hora de decidir nuestras futuras contribuciones.

Uno de los desafíos que enfrenta el Consejo de Seguridad es su reforma, para permitir el ingreso de nuevos miembros permanentes. Ideado originariamente para facilitar la incorporación de Alemania y Japón, el proceso ha desembocado en un complejo ejercicio, donde el sistema de representación de las distintas regiones no ha alcanzado consenso. En el caso de América Latina, las pretensiones originarias del Brasil de ser el representante de nuestra región no han sido aceptadas por otros países, que favorecen, en general, el establecimiento de una banca rotatoria.

Nuestro país debe participar activamente en el proceso de reforma del Consejo de Seguridad, procurando que, en caso de aumentarse el número de sus miembros, se asegure una adecuada protección de nuestros intereses y una participación equitativa de los países de nuestra región.

c) Continuar la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, en el marco de las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU. Importancia de estas misiones para nuestras FF.AA. y de seguridad. Revisión periódica de los Comités de Sanciones creados por el Consejo de Seguridad.

Uno de los principales instrumentos de acción con que cuenta el Consejo de Seguridad para poner fin a los conflictos son las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Como se ha dicho, nuestra participación en estas Operaciones ha crecido substancialmente. Todo permite esperar que las oportunidades para continuar con esta política han de presentarse también durante el próximo Gobierno.

Al considerar nuestra participación en estas operaciones, debe recordarse la importancia que tienen para la formación de los miembros de nuestras fuerzas armadas y de seguridad, porque les permiten conocer otras realidades internacionales, familiarizarse con otros sistemas de armas y doctrinas, a la vez que son entrenados en la prevención de los conflictos y la observancia de normas internacionales de derechos humanos y humanitarios. Desde este punto de vista, la experiencia ha traído un mejoramiento cualitativo en la formación de nuestros cuadros.

Además de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, el Consejo de Seguridad actúa, en su caso, por medio de Comités de Sanciones. Nuestro país deberá observar estrictamente las sanciones dispuestas en virtud del capítulo VII de la Carta.

Sin perjuicio de ello, las sanciones que establezca el Consejo deberán ser, además de observadas por toda la comunidad internacional sin excepciones, revisadas periódicamente, con el objeto de asegurar su consistencia con los objetivos generales que las generaron y la evolución de las situaciones particulares a las que se aplican.

Al mismo tiempo, las sanciones deberán ser rigurosamente precisas e individualizadas, para no causar daños innecesarios a las poblaciones civiles de las sociedades a las que se aplican.

d) Continuar las relaciones con la OTAN. Mantener la participación en aquellas iniciativas de paz de la Alianza Atlántica que no afecten intereses nacionales sustantivos.

Las relaciones con la OTAN se han desarrollado en los últimos años. Además de los efectos políticos positivos post-guerra de Malvinas que tiene este acercamiento, también aquí existen oportunidades para una formación crecientemente sofisticada de nuestras fuerzas armadas.

Esta política no debe ser vista o utilizada como contradictoria con la relación con nuestros vecinos y socios. Al contrario, debe ser mantenida cuidadosamente, sin herir susceptibilidades, y con la mira puesta en la complementariedad con una política responsable, transparente y cooperativa con otros países. Por otra parte, tampoco debe ser excluyente ni competitiva frente a otros países vecinos que quieran avanzar por el mismo camino.

Del mismo modo, nuestra participación en futuras operaciones conjuntamente con los países de la Alianza Atlántica (como es el caso de SFOR en Bosnia) debe ser evaluada a la luz de nuestros intereses nacionales, procurando que no se vulneren los principios esenciales que deben guiar nuestra política exterior y que se realicen en virtud de una decisión del Consejo de Seguridad, como se explicó más arriba.

La crisis de Kosovo ha abierto una nueva etapa en materia de seguridad internacional. La intervención del Consejo de Seguridad en los Balcanes, motivada por la necesidad de definir que la limpieza étnica constituye una amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, no contaba con el apoyo de los dos miembros permanentes no integrantes de la Alianza Atlántica (Rusia y China), que consideraban que el principio de integridad territorial debía primar sobre una violación masiva de los derechos humanos al interior de un estado. Ello llevó a una intervención directa de la OTAN, sin la aprobación legitimadora del

Consejo.

En la medida en que la experiencia yugoslava no reconstruya un consenso en el Consejo de Seguridad sobre un nuevo "standard mínimo" de valores o derechos universales, todo parece indicar que la "uniformización" del área euro-atlántica sobre esta base será llevada adelante por la OTAN, contando para ello con la superioridad militar de sus intervenciones, aún cuando no tenga la legitimidad que brindan las resoluciones del Consejo.

La extensión de este "standard mínimo" a toda la comunidad internacional no parece una tarea que pueda cumplirse en un futuro cercano, por razones culturales, políticas, económicas y estratégicas, entre otras. Sin embargo, el "nuevo concepto estratégico" de la OTAN aprobado recientemente en Washington, deja en claro su voluntad de que en el "área euro-atlántica" (que la propia OTAN no define con límites precisos, sino por la existencia de "amenazas") se aplique este criterio sin cortapisas. La "uniformización" de Europa, por lo tanto, parece ahora como una condición para la extensión de la U.E. y la Alianza hacia el Este. Como también lo demostró el caso yugoslavo, el camino no estará exento de dificultades.

Esta situación requerirá un análisis meditado y sereno por parte del próximo Gobierno, porque obligará a encontrar un equilibrio entre la defensa y promoción de los valores democráticos -que la Argentina comparte- y la inaceptabilidad de violaciones sistemáticas de los derechos humanos y el genocidio, por una parte, y la necesidad de asegurar un orden mundial basado en el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, por el otro. El fin del conflicto en los Balcanes pondrá en la primera línea del debate internacional el dilema de encontrar una solución equilibrada entre ambas cuestiones.

e) Continuar la participación en los mecanismos que evitan la proliferación de las armas de destrucción en masa. Apoyar las propuestas hacia un desarme progresivo, tanto geográficamente como desde el punto de vista del tipo de armas.

Los acuerdos con Brasil en materia nuclear abrieron el camino para que el Cono Sur -y América Latina en general- se conviertan en zonas libres de armas de destrucción en masa. Un aspecto esencial para un efectivo control de estas tecnologías y, por lo tanto, para el cumplimiento de los respectivos tratados, son los regímenes por los cuales distintos países se ponen de acuerdo para evitar su proliferación.

La Argentina es hoy miembro de estos acuerdos, que cubren los campos nuclear, químico, biológico y misilístico. El próximo Gobierno encontrará que aún quedan una serie de tareas para el establecimiento, a nivel nacional, de la legislación y las instituciones necesarias para cumplir adecuadamente con los compromi-

tos internacionales asumidos. Al mismo tiempo, su funcionamiento eficaz requerirá la formación de cuadros civiles y militares de la Administración Pública expertos en esta problemática.

El próximo Gobierno deberá también desarrollar una activa participación en las cuestiones de desarme, en los diversos foros internacionales en los que se debaten. La política de la Alianza deberá tener en cuenta que, desde el punto de vista de nuestros intereses, un mundo y una región en el que las armas de destrucción en masa y sus lanzadores sean eliminadas y el equilibrio en las fuerzas convencionales esté dado por el nivel más bajo posible, redundará no sólo en un aumento de nuestra seguridad, sino también en que los ingentes esfuerzos presupuestarios que requiere una política de defensa activa, puedan ser destinados para impulsar nuestro desarrollo y mejorar la calidad de vida de nuestra sociedad.

Al mismo tiempo, el próximo Gobierno se encontrará con el hecho de que los próximos años estarán todavía marcados por la existencia de ciertos países cuya capacidad militar tanto convencional como nuclear será abrumadoramente superior a la nuestra, entre ellos, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad con su derecho de veto. En este contexto, la hegemonía militar del eje europeo-norteamericano cumple un papel estabilizador, en cierta medida, de la situación internacional, precisamente por la posesión de estos arsenales.

Por todo ello, nuestra actividad en el campo del desarme internacional deberá ser activa pero realista, procurando avances paulatinos que consoliden la paz, procuren evitar los conflictos y, en caso de que estos ocurran, una rápida reacción de la comunidad internacional mitigue sus efectos. En los próximos años, los progresos en el campo del desarme continuarán avanzando por dos carriles: o proscribiendo un determinado tipo o sistema de armas y sus tecnologías conexas, o estableciendo ciertos acuerdos aplicables a una región determinada. Ambas estrategias se han aplicado al Cono Sur.

f) Avanzar en las medidas para el fomento de la confianza con los países vecinos, hacia una política de seguridad crecientemente cooperativa, basada en la transparencia, el intercambio de información y las actividades conjuntas. Favorecer el pleno funcionamiento del sistema democrático en materia de defensa y fuerzas armadas.

Nuestra política hacia el desarme internacional, además de sus beneficios en crear un sistema internacional estable y seguro, tiene una consecuencia concreta e irremplazable en su aplicación al Cono Sur en particular y América Latina en general. En cierta medida, ambos procesos se refuerzan mutuamente, porque negociaciones en un marco general (como la Convención para la Prohibición de las Armas

Químicas) contribuyen a eliminar y dar mayores garantías a que ciertas armas resulten proscriptas en la región y -al mismo tiempo- avances en el campo bilateral o subregional terminan influyendo en toda América Latina (como la Declaración de Ushuahía del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz, o los acuerdos de salvaguardias nucleares entre la Argentina y Brasil, que permitieron la plena vigencia del Tratado de Tlatelolco).

Como se ha dicho, a nivel del Cono Sur tenemos una prohibición completa para las armas de destrucción en masa. Mecanismos bilaterales (como la ABACC) o multilaterales aseguran el cumplimiento de estas obligaciones internacionales por parte de nuestros vecinos. A este respecto, el próximo Gobierno deberá continuar con la implementación de aquellas medidas de orden interno necesarias para asegurar este cumplimiento, así como participar activamente en los foros internacionales en los que traten estas cuestiones.

Sin embargo, existen dos campos en los que aún quedan muchos progresos por realizar: las armas convencionales y el del pleno funcionamiento del sistema representativo en materia de seguridad y defensa.

Con respecto al primer punto, el Gobierno de la Alianza deberá promover no sólo una transparencia efectiva en los presupuestos y gastos de defensa de nuestros países, sino avanzar en la discusión franca y sin tabúes del tamaño, equipamiento y tecnología necesarias para que los países del Cono Sur posean unas fuerzas armadas equipadas razonable y equilibradamente entre sí, de acuerdo con las necesidades reales de su seguridad.

Al mismo tiempo, el Mercosur puede convertirse, con su economía de escala, en una oportunidad para desarrollar ciertas industrias, tecnologías e infraestructuras de mantenimiento, que tengan efectos beneficiosos al reducir el gasto militar de la región y evitar el drenaje de divisas. Esto último, en perfecta consonancia con los regímenes de no proliferación de los que la Argentina es parte.

El próximo Gobierno también tendrá que continuar una activa política de apoyo a los países vecinos, en sus esfuerzos por consolidar sus democracias y asegurar que sean las autoridades libremente elegidas las encargadas de establecer y controlar la ejecución de su política de defensa y seguridad. Esta política no presupone un conflicto con las Fuerzas Armadas, sino tan sólo que el sistema democrático funcione plenamente, y el instrumento militar ocupe el rol que tiene en las democracias avanzadas.

Ambas políticas, guiadas por los principios generales de confianza mutua, transparencia en los procedimientos, el intercambio de información con carácter regu-

lar y un número creciente de actividades conjuntas, deberá irse dirigiendo hacia el diseño de una política cooperativa y mutuamente imbricada entre los países del Cono Sur, que sea el correlato lógico de la profundización de la relación intra Mercosur a la que ya nos hemos referido. Esta política no estará basada en las tradicionales “hipótesis de conflicto” que llevaban a diseñar la política de defensa en base al enfrentamiento o la competencia con los vecinos, ni en actitudes agresivas contra terceros países. Al contrario, estará dirigida a reforzar la paz y la seguridad regional, sobre una base cooperativa, como un aspecto más de la política de integración.

g) Compatibilidad de una política cooperativa de seguridad regional con las relaciones con los Estados Unidos y la OTAN.

Como también ya se ha dicho, esta política cooperativa no puede entenderse como contradictoria de nuestro acercamiento con aquellos países -y sus alianzas- con los que compartimos los mismos valores. Tampoco será vista como competitiva o excluyente respecto de nuestros vecinos. Todo lo contrario, la seguridad del Cono Sur será -como corresponde a países democráticos- organizada sobre la base de estos mismos principios.

h) Favorecer el desarrollo de un nuevo arreglo de seguridad hemisférica, que reemplace el paradigma de la Guerra Fría y la “seguridad nacional” hacia formas cooperativas y de prevención de conflicto.

En el marco más general de la seguridad hemisférica, la región debe dejar definitivamente atrás las concepciones de seguridad propias de la Guerra Fría y los gobiernos autoritarios que sufrieron nuestros países. Por ello, el próximo Gobierno deberá participar activamente en los procesos por un nuevo diseño de una política hemisférica de seguridad, de acuerdo con los principios y objetivos que ya se han explicado. En ello, nuestra relación con los Estados Unidos y el Mercosur puede permitirnos un rol de pivote en la construcción de nuevos consensos, que permitan un nuevo paradigma de seguridad, basado en la cooperación y la prevención de los conflictos.

20.- MEDIO AMBIENTE

a) La importancia y consecuencias a nivel global requieren de acciones nacionales y colectivas para contrarrestar los efectos negativos producidos.

El tratamiento de los asuntos ambientales constituye un capítulo trascenden-

te en todo diseño de una política exterior seria y responsable por las graves consecuencias y daños que causan a nivel global. Los efectos de medidas irresponsables los sufrimos todos y cada uno de nosotros. Si bien esta temática ha permanecido en la agenda internacional por muchos años, la gravedad del agujero en la capa de ozono ha obligado a tomar, desde la década del 70, mayor conciencia y ha impulsado la necesidad de adoptar medidas nacionales y colectivas tendientes a contrarrestar los efectos negativos de toda modificación ambiental.

b) Constituye una temática amplia y compleja que influye en toda la agenda internacional.

La temática ambiental hoy permea todo el universo de la negociación internacional, incluyendo desde cambios en las modalidades de producción y consumo, al comercio y a la protección de los consumidores. Si bien el tema de la capa de ozono es importante, no lo son menos otros temas como diversidad biológica, cambio climático, comercio de sustancias peligrosas, protección de especies amenazadas o desertificación.

c) Hitos internacionales y los principios “precautorio” y “quien contamina paga”.

Deben destacarse dos hitos a nivel internacional: la creación en 1972 del PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) como reconocimiento a la gravedad del tema y la Conferencia de Río de 1992 que adoptó la Agenda 21, verdadera Biblia ambiental que recoge los objetivos de la comunidad internacional para la solución de los problemas ambientales. Es aquí donde trata de zanjarse la diferencia de enfoque entre países desarrollados y en desarrollo, no negando las necesidades de estos últimos pero acotándolas con el principio de sustentabilidad – el que satisface las necesidades de la generación presente sin afectar la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

La principal herramienta a nivel internacional que procura contrarrestar satisfactoriamente estos efectos negativos es la adopción de convenciones obligatorias de conformidad con dos principios básicos: el principio “precautorio” y el de “quien contamina paga”.

d) Posición argentina como país de aguas abajo y productor agrícola.

En este contexto de importancia global del tema y sin perjuicio de la contribución que deba hacerse a nivel nacional, debemos tener particularmente en cuenta los intereses que tiene nuestro país debido fundamentalmente a dos factores. En

primer lugar, somos un Estado de aguas abajo por lo que sufrimos los efectos de cualquier medida que se tome río arriba, como construcción de represas, emprendimientos hidroeléctricos o programas de deforestación. En segundo lugar, la base de la producción argentina es la agricultura, por lo que todo lo que hace a la biodiversidad y seguridad química, así como las especies genéticamente modificadas influyen de una manera fundamental en nuestro comercio exterior.

21.- LA CULTURA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

a) La Cultura y la Cooperación Internacional constituyen herramientas de gran utilidad, representan un importante instrumento de difusión de la realidad nacional y expresan la vocación solidaria de nuestro país.

A la hora de considerar los instrumentos y herramientas para la política exterior, la Cultura y la Cooperación internacional constituyen elementos de suma importancia para facilitar los procesos de desarrollo en el contexto de un mundo globalizado. La difusión cultural y la asistencia a los sectores más necesitados agregan una dimensión más humana a un mundo donde parecieran prevalecer casi con exclusividad los valores materiales. Sin esta dimensión trascendente no existe el desarrollo integral de una sociedad.

Estos dos elementos son vitales a la hora de difundir el conjunto de valores y principios que rigen a la sociedad argentina. Debemos concretar esta difusión con acciones concretas que den protagonismo a nuestro país y lo consoliden como actor creíble y responsable del rol que debe cumplir en el concierto internacional.

b) La acciones en el campo cultural como vehículo de integración social y conocimiento recíproco de los pueblos. Deben desarrollarse mecanismos activos, particularmente en América Latina.

Las relaciones culturales no sólo ayudan a la difusión del país en el exterior, sino que constituyen una importante dimensión en el desarrollo social, facilitando el conocimiento recíproco de los pueblos y, por lo tanto, constituyen una base estructural para la construcción de relaciones más profundas entre los Estados. Las acciones en este campo deben orientarse a facilitar la difusión cultural con medios adecuados para la generación de espacios culturales, la circulación de obras de arte y agentes culturales, la formación de recursos humanos y el desarrollo de fuentes financieras. En este último sentido es importante el rol que puede y debe jugar el sector privado como complemento a las acciones desarrolladas por los gobiernos, para lo cual deberá impulsarse una legislación que promueva, mediante beneficios

impositivos u otros resortes legales, la financiación de proyectos culturales..

En este contexto, resulta de gran importancia poder desarrollar acciones que permitan a nuestro país una fuerte presencia cultural en los países de la región, recuperando niveles anteriores donde tanto los libros como la música, el cine o la televisión argentina tuvieron un importante rol cultural en América Latina. Una opción que se estima de interés para este fin sería la creación de un mecanismo de becas para estudiantes latinoamericanos en las Universidades Nacionales, que vaya más allá de la simple oferta de vacantes en los distintos centros de estudio que se hace en la actualidad. Debería desarrollarse un mecanismo que permita financiar parte de los gastos de estos becarios vía pasajes o alojamiento. El mismo podría garantizar un futuro relacionamiento estable de esas generaciones con nuestro país, facilitando la promoción de nuestra imagen y, eventualmente, convertirlos en demandantes de “productos” culturales o materiales argentinos.

Un interesante subproducto de la difusión cultural es la demanda que puede generar sobre distintas industrias nacionales como la editorial, la cinematográfica, la discográfica y otras, ampliando el mercado más allá de las fronteras nacionales y, en algunos casos, reavivando industrias que hoy están en crisis.

c) La Argentina y su transformación de país receptor a donante en los esquemas de multilaterales de cooperación internacional, su rol como actor en la cooperación horizontal y sus necesidades como receptor.

La característica más destacable de la Cooperación Internacional en la actualidad es el replanteo que puede observarse no sólo en los principios que la guían, sino también en las medidas y acciones para su implementación. Hemos pasado de una concepción de cooperación vertical a una cooperación horizontal. La confrontación Norte-Sur ya no es el eje del accionar internacional. La escasez de recursos financieros ha puesto en crisis un sistema donde cada vez existen mayores demandas que han generado la necesidad de buscar sistemas alternativos como la cooperación horizontal, donde organismos como el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) juegan un importante papel en su fomento e implementación.

La Argentina, al detentar un ingreso per cápita superior al promedio mundial, ha pasado de receptor a donante en los mecanismos tradicionales de cooperación internacional, y se ha convertido en un actor importante en términos de cooperación horizontal. En este sentido, debe profundizarse el Programa de Cooperación Horizontal existente y procurar maximizar los beneficios políticos que pueden generarse de acciones planificadas en forma coordinada en los distintos

ámbitos del gobierno nacional. Nuestro país puede, por sus condiciones, poner en marcha mecanismos creativos que procuren utilizar recursos del mundo desarrollado para la financiación de proyectos nacionales en países de menor desarrollo relativo.

A modo de ejemplo vale la pena destacar el rol fundamental que la cooperación horizontal puede tener hacia ciertas regiones del Africa, donde este mecanismo debería constituirse en el eje central de nuestra política exterior hacia esa región. La Argentina, dado su nivel de desarrollo, está en perfectas condiciones para cooperar en campos tales como el desarrollo agrícola, el desarrollo institucional, la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnologías intermedias. Roles similares se podrían también cumplir en el marco de nuestra región y con ciertos países asiáticos.

Sin perjuicio de la posición como país donante en el esquema multilateral existente, resulta imprescindible realizar todos los esfuerzos necesarios para la captación de cooperación hacia nuestro país desde países con niveles de desarrollo relativo igual o superior. El esquema de relacionamiento internacional debe orientarse a ampliar las posibilidades que incentiven la creación de mecanismos de cooperación. Esto exige un gran esfuerzo de parte nuestra para la identificación de las áreas donde se requiere cooperación y la determinación de quiénes son aquellos que están en condiciones de brindarla.

D. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLITICA EXTERIOR: LA CANCELLERIA Y EL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACION.

a) Los instrumentos esenciales de la vinculación de la Argentina con el mundo.

Un país mediano como la Argentina, cuyo poder económico, financiero, tecnológico y militar no tiene un peso internacional decisivo, requiere de instrumentos válidos para hacer participar activamente al país en el escenario internacional. De allí la importancia de tener un servicio exterior apto y eficiente y una institución, el Ministerio de Relaciones Exteriores, con una estructura adecuada para cumplir plenamente con esta tarea. Ambos instrumentos deben contar con la capacitación, los recursos, la organización y el peso político necesarios, con vistas a desarrollar una política exterior sólida y acorde con los intereses nacionales.

b) Necesidad de un cambio estructural de la Cancillería, para convertirla en un instrumento adecuado para afrontar los desafíos internacionales de la próxima década: un diagnóstico.

Tanto la Cancillería actual como el Servicio Exterior están lejos de cumplir esta tarea adecuadamente por graves fallas estructurales. Desde el punto de vista político, la falta de planeamiento y coordinación ha conducido a una política errática e improvisada, en la que, en su análisis y ejecución, se han reemplazado los intereses propios de nuestro país por un mero “alineamiento automático”. Correlativamente, la crisis también se expresa en la inexistencia de una evaluación política de los resultados y en una fragmentación de la estructura -con proliferación de subsecretarías y gabinetes-, cuya razón de ser es satisfacer intereses o ambiciones personales.

El Servicio Exterior ha sufrido, naturalmente, las consecuencias de estas falencias políticas: el descrédito y subestimación de los funcionarios de carrera, la politización de las promociones, su marginación del proceso natural de toma de decisiones, el abandono del procedimiento administrativo reglado, son todas manifestaciones de una política equivocada respecto de los recursos humanos y profesionales.

c) Criterios básicos para una reorganización ministerial: centralización de la decisión, descentralización de la ejecución; planeamiento político y control de gestión.

La reorganización de la Cancillería deberá partir de un restablecimiento de la unidad de conducción y toma de decisiones, paralelamente a una descentralización en la ejecución. Además de una racional estructura piramidal desburocratizada, la nueva administración deberá estudiar la conveniencia de crear un organismo de planeamiento que fije objetivos y prioridades y elabore un plan orgánico de política exterior y, a la vez, una oficina que asegure un adecuado control de gestión y cumplimiento de las decisiones.

La interacción entre el planeamiento político y el control de gestión debe estar signada por una apropiada asignación de recursos, que asegure la dotación de los medios materiales para la ejecución continuada de los proyectos.

d) Reexamen de la distribución y funciones de las Misiones en el exterior.

En el proceso de reestructuración de la Cancillería, uno de los aspectos esenciales es determinar una metodología racional para abordar la cuestión de las Representaciones en el exterior. No solamente habrá que revisar la distribución geográfica de Embajadas y Consulados -utilizando criterios de interés político, estratégico, económico-comercial o de promoción de nuestro país- sino su dotación humana y de recursos, de forma tal que todo ello sea acorde con los objetivos y prio-

ridades de la política exterior y no con la conveniencia personal o influencias ocasionales de poder. Ello permitirá, entre otros aspectos, una utilización más transparente y racional del presupuesto de la Cancillería y una eventual reasignación de partidas.

Resulta necesario, además, que esa tarea de evaluación esté sujeta a periódica revisión, atento a las modificaciones que puedan irse produciendo en el interés de nuestro país para mantener, reforzar o reducir Representaciones en el exterior.

e) Perfeccionamiento constante de los profesionales del Servicio Exterior de la Nación. Sistema serio y transparente de promoción.

El Servicio Exterior de la Nación deberá conservar y extender su profesionalismo, democratizar aún más el régimen de selección de los aspirantes a través del Instituto del Servicio Exterior, haciendo conocer la carrera diplomática en las Universidades y medios informativos de todo el país. Paralelamente, se debe asegurar una formación, perfeccionamiento y actualización constante de los funcionarios, orientada, más que a las perspectivas académicas, a las necesidades funcionales del Servicio.

Asimismo se deberá encarar una reforma profunda, dentro de los amplios márgenes que permite la Ley del Servicio Exterior, que asegure un sistema de promoción serio y transparente de los funcionarios más capaces y dedicados, llevado a cabo por una Junta de Calificaciones honorable e inobjetable, tanto por los méritos como por la antigüedad de sus miembros.

En este contexto, se debería analizar un sistema que facilite la mayor alternancia posible en los distintos puestos, de modo tal que los funcionarios, al llegar a los grados superiores de la carrera, tengan conocimiento y experiencia en las distintas áreas y misiones.

f) Exposición de los graves problemas actuales: deuda, presupuesto, administración, personal, auditoría, archivos, biblioteca, informatización.

El próximo Gobierno encontrará a la Cancillería en una grave situación financiera, caracterizada por las deudas con los organismos internacionales (aproximadamente 90 millones de dólares a febrero del 2000), atrasos crónicos en el pago de los salarios y los giros al exterior, falta de recursos esenciales para garantizar su funcionamiento administrativo y político e irracionalidad en la política de alquileres y compras de los edificios de las representaciones en el exterior.

Con vistas a contar con las previsiones presupuestarias necesarias para ejecutar la política exterior a partir del próximo año, la Alianza debería requerir, antes de aprobar el próximo Presupuesto Nacional en el Congreso Nacional, un informe detallado del estado de las cuentas y las previsiones de gastos y deudas para el año 2000.

La Cancillería debe tener un cuerpo de funcionarios administrativos de carrera, capacitado y eficaz, seleccionado a través de un mecanismo de concurso público transparente y conforme a los requerimientos actuales del Servicio Exterior. El mismo debe cumplir prioritariamente sus funciones en el país y constituir una línea permanente de continuidad administrativa e institucional del Ministerio, en virtud de las funciones en el exterior que periódicamente cumple el personal diplomático. Asimismo, se deberá evaluar la conveniencia de transformar el sistema de contratos que por centenares se registran en la Cancillería -manejados con palpable discrecionalidad- en empleos permanentes, con excepción de aquéllos que resulte necesario mantener para tareas puntuales o de apoyo. Todo este proceso debería estar encuadrado en el marco de la inconclusa “reforma del Estado”.

En lo que respecta a la Auditoría, existen los instrumentos jurídicos e institucionales para que, como en otras áreas del Estado, los controles administrativos y contables se correspondan con las exigencias de transparencia y publicidad de los actos de gobierno del sistema republicano. Resulta necesario arbitrar las medidas para que las nuevas autoridades inicien su gestión dejando en claro la sujeción a dichos instrumentos.

Los archivos y la Biblioteca del Ministerio se encuentran en condiciones muy malas, instalados en locales precarios y sin posibilidad de ser consultados actualmente por el público. Carecen de la mínima infraestructura edilicia, técnica y de personal suficiente y capacitado. Se requiere, con urgencia, implementar un programa de recuperación de los archivos y de la Biblioteca a través de proyectos de asistencia técnica -que puede provenir de la cooperación internacional- para salvar un patrimonio documental y bibliográfico de gran valor. El sistema debe estar abierto a la consulta de especialistas y público en general, todo lo cual generará un efecto positivo en la sociedad.

En cuanto al sistema informático de la Cancillería, el mismo se encuentra al borde del colapso: carencia de renovación de los equipos y atraso tecnológico, falta de financiación, emigración de personal de alta capacitación por los bajos ingresos, tentativas de privatizar el servicio con fines y utilidad poco claras. Por ello, además de afrontar la emergencia, resulta imprescindible actualizar permanentemente el sistema, de acuerdo a las necesidades y a los avances tecnológicos.

g) Transparencia e información ciudadana. Prensa y difusión, promoción cultural.

Uno de los factores fundamentales en el desarrollo democrático es la disposición del Estado a hacer públicos los actos de gobierno y, en consecuencia, el derecho de los ciudadanos a la información y control de los mismos. El Ministerio de Relaciones Exteriores no debe ser ajeno a este principio y las autoridades tendrán que cambiar completamente la imagen actual, caracterizada por una política exterior sin autonomía, contradictoria y “seguidista”, que llega a la sociedad sólo a través de resquicios informativos o hechos escandalosos, por una actitud abierta hacia la ciudadanía y en consonancia con una política informativa moderna y transparente que deberá ejecutar el nuevo Gobierno en su conjunto.

Para ello, la Cancillería deberá contar con una estructura de Prensa y Difusión adaptada a tales propósitos, tener una política activa de publicaciones, utilizar el Internet y las comunicaciones en todas sus posibilidades y proyectarse hacia el exterior a través de la interconexión que existe con nuestras representaciones diplomáticas y consulares.

Otra herramienta importante para la proyección del país en el exterior, hasta ahora subestimado o crónicamente desfinanciado, es la promoción cultural, cuyo efecto multiplicador e impacto social no ha sido bien comprendido. Es prioritario estudiar las alternativas para transformar el área cultural de la Cancillería en un verdadero canalizador de iniciativas desde la Argentina hacia el mundo. Para ello habría que dotarla de una estructura equivalente a la que se propone para el sector de la promoción comercial, con personal técnico especializado, coordinación con otras áreas ministeriales y planes y programas que no se agoten en propuestas de corto plazo. Todo ello, sin perjuicio de los aspectos prácticos de apertura de mercados para bienes y servicios culturales e intelectuales, que son tratados en otro punto de este informe.

