

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Centro Brasileiro de Relações Internacionais

Fundación Konrad Adenauer

Argentina y Brasil 2015

Construyendo una visión compartida

Segunda Parte

Informe Coordinado por

Félix Peña y José Botafogo Gonçalves

Argentina y Brasil 2015

Construyendo una Visión Compartida

Segunda Parte

**Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Centro Brasileiro de Relações Internacionais
Konrad-Adenauer-Stiftung**

Argentina y Brasil 2015

Construyendo una Visión Compartida

Segunda Parte

**Informe Coordinado por
Félix Peña y José Botafogo Gonçalves**

**Argentina y Brasil 2015. Construyendo una Visión Compartida.
Segunda Parte**

Editado por el CARI, Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires,
República Argentina

2007 – Impreso en la República Argentina por Docuprint

Prohibida su reproducción total o parcial sin previa autorización del Editor.

Contenidos

Introducción	7
Capítulo Uno Hacia un ambiente más atractivo y seguro para la inversión	13
Capítulo Dos Desafíos para la cooperación en el área de Transporte	33
Capítulo Tres La integración energética como opción estratégica para la región	51
Capítulo Cuatro Carne Bovina: Propuestas para una mayor complementación e integración regional	71
El sector de carnes no bovinas en un contexto de políticas compartidas entre Brasil y la Argentina	81
Capítulo Cinco Los desafíos de la inestabilidad en la zona de paz sudamericana y los espacios de cooperación en el área de seguridad en la región	91
El Acuífero Guaraní y los Nuevos Temas de Seguridad Ambiental	113
Equipos de Trabajo	125

Introducción

En 2004, el Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales (CEBRI) y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, dieron inicio a un ejercicio de cooperación con el objetivo de desarrollar una mirada conjunta acerca de cuatro temas específicos – energía, seguridad, alimentos y comercio – identificando oportunidades y desafíos que requiriesen un enfoque estratégico compartido y, a partir de eso, proporcionar sugerencias para intensificar la cooperación bilateral y la inserción de Brasil y la Argentina en el plano regional e internacional.

El resultado final fue publicado en el Informe titulado *Argentina y Brasil 2015: Construyendo una Visión Compartida*, distribuido a representantes del gobierno, empresarios, formadores de opinión y público especializado, disponible en formato electrónico en los sitios del CEBRI y del CARI, en sus respectivos idiomas. El balance que se puede hacer es que el proyecto presentó a la sociedad civil y a los tomadores de decisión un conjunto de ideas y sugerencias generales y específicas sobre temas de importancia para los dos países.

Sobre la base de los resultados de la iniciativa arriba referida, se reconoció la importancia de desarrollar un nuevo proyecto que: 1) retomó los temas tratados en el primer informe, profundizando los estudios e incluyendo nuevas propuestas; 2) abordó cuestiones más específicas dentro de las ya tratadas e 3) incorporó otras, en función de su relevancia, comprendiendo las siguientes: energía, inversiones, transporte, alimentos y seguridad.

Fue utilizada la misma metodología, basada en las siguientes características: (a) formación de un grupo de trabajo en ambas instituciones y coordinado por el Embajador José Botafogo Gonçalves y por Félix Peña, en cuyo ámbito funcionaron grupos

de expertos invitados en función del conocimiento o la experiencia relacionados con los temas en cuestión; (b) realización de reuniones locales y conjuntas entre los coordinadores y los expertos del CEBRI y del CARI, en el formato de *workshops*, reservados a invitados, garantizando, de este modo, la informalidad y la confianza; (c) definición, desde el inicio, de una mirada compartida de largo plazo, a fin de identificar los problemas en común y las acciones que ambos países podrían desarrollar.

Como plano de fondo del análisis realizado, fueron considerados los profundos cambios que están siendo producidos en escenarios del poder relativo y de la competencia económica, a escala global y regional. Estos cambios hacen más evidente la necesidad de impulsar reformas en las instituciones multilaterales de alcance global, sea en el plano de la seguridad internacional, del desarrollo o del comercio.

Se destaca que los cambios verificados generan no sólo oportunidades, sino también desafíos y amenazas que deben ser procesados, en primer lugar, en el ámbito interno de cada país. Luego, esos cambios pueden dar lugar a diferentes tipos de estrategias y acciones conjuntas. Para que así sea, es fundamental que continúe predominando – como predominó hasta el momento- una visión política favorable a la alianza estratégica desarrollada a partir de los acuerdos binacionales de los años ochenta y, posteriormente, por la constitución del Mercosur. De este modo, resulta imprescindible la existencia de mecanismos flexibles y apropiados de articulación de consensos entre ambos países y sus socios, y entre aquellos y los protagonistas sociales más relevantes.

El ejercicio conjunto de reflexión permite un diálogo intenso y constante entre todos los actores involucrados. La transparencia de las informaciones y de su diseminación apropiada busca contribuir para la necesaria legitimidad de los cursos de acción propuestos.

Se reconoce que ambos países, y sus socios del Mercosur, pueden obtener claras ganancias mutuas desarrollando gradualmente procesos realistas de integración, que permiten potenciar sus propios procesos de consolidación de sistemas democráticos y de inserción competitiva en el sistema internacional. Es a partir de los respectivos intereses nacionales que se puede construir una alianza bilateral y regional duradera.

La alianza estratégica entre la Argentina y Brasil, abierta a las naciones vecinas, continúa siendo el núcleo duro fundamental para la estabilidad política, para el perfeccionamiento democrático, para la seguridad y para la paz en el espacio geográfico sudamericano. Su preservación, desarrollo y constante fortalecimiento constituye, por lo tanto, una prioridad para asegurar el predominio de la lógica de integración sobre tendencias centrífugas que lleven a la fragmentación regional.

Aunque el proceso de integración en el Mercosur se apoye, hasta hoy, en iniciativas y negociaciones principalmente gubernamentales, la agenda institucional pendiente, incompleta, imperfecta y frágil a raíz de los desajustes provocados por las crisis coyunturales en dos de sus mayores socios, Brasil y la Argentina, sólo podrá avanzar a partir de una mayor participación y compromiso de los sectores privados de ambos países, particularmente del sector industrial.

La real unificación de los mercados de ambos países y su utilización como plataforma, eficaz desde el punto de vista logístico, de integración al comercio mundial, hará al bloque más sólido y creará importantes oportunidades de expansión de la actividad productiva de Uruguay y de Paraguay.

Se presenta a continuación los informes elaborados por los coordinadores de los respectivos grupos de trabajo y que fueran objeto de discusión durante el desarrollo del proyecto conjunto en el ámbito académico del CARI y del CEBRI, con el auspicio de la Fundación Konrad Adenauer.

CAPITULO 1

INVERSIONES

Coordinadores

Renato Flores
Martin Furlong

Hacia un ambiente más atractivo y seguro para la inversión

Introducción: Horizonte 2015 en materia de inversión

En los próximos años hasta llegar al 2015, el Mercosur tiene una misión importante en materia de inversión. Ella busca contribuir a transformar en real el espíritu del Tratado de Asunción.

En efecto, los negociadores del Tratado de Asunción idearon construir un mercado ampliado con acceso irrestricto, lo que, sin duda, aumentaría los flujos de inversión extranjera directa (IED) intrazona y extrazona. Por cierto, una mayor y mejor circulación de capital productivo en la región coadyuvarían a acelerar el tránsito hacia el desarrollo económico, incrementando las posibilidades de crecimiento económico a largo plazo, generando empleos de mejor calidad y, adicionalmente, fomentando la lógica de la integración por sobre la del conflicto entre los países.

El esfuerzo estratégico conjunto que nuestros países puedan llevar adelante a efectos de impulsar una mayor y mejor circulación de capital productivo en la región, es quizás una de las labores más importantes a efectos de cumplir plenamente con los objetivos del Tratado de Asunción. Por lo demás, un enfoque en común sobre el tema de IED contribuirá a consolidar una seguridad jurídica regional. Con ello, los operadores económicos nacionales y extranjeros estarán en mejores condiciones de tomar decisiones de inversión de largo plazo, con importantes ganancias de previsibilidad para la actividad económica regional en su conjunto.

La seguridad jurídica del Mercosur debe ser incuestionable. A tal fin, se precisa de un sistema eficiente de solución de controversias que garantice el efectivo acceso al mercado ampliado de todos los países y especialmente al de la economía mayor. Un cumplimiento de las reglas “en la medida de lo posible” conllevaría un alto riesgo, a saber: el desvío de inversión

externa hacia el mercado de la economía de mayor dimensión. Por el contrario, reglas flexibles pero de observancia rígida son las que tendrían la capacidad de lograr una mayor equidad en la distribución de los beneficios económicos que derivan de la integración regional.

Este esquema redundaría en beneficio de todos los países miembros, inclusive Brasil. En efecto, en su doble rol de país importador y exportador de capital, Brasil se beneficiaría de una estrategia inversora que priorice la seguridad jurídica. Como importador de capital, Brasil compite con otras economías emergentes, que poseen dificultades en materia de seguridad jurídica. La seguridad jurídica podría funcionar como el factor de competitividad que incline la balanza a la hora de decidir inversiones. Incluso, China, la mayor economía emergente, está comenzando a modernizar sus reglas de juego sobre inversiones. Como exportador de capital, Brasil es el único país del Mercosur que aporta sumas significativas de capital productivo. De hecho, en 2005, Brasil fue el segundo inversor extranjero en Argentina en términos de fusiones y adquisiciones, y el cuarto en formación de capital. Hay aproximadamente 150 empresas brasileñas en Argentina y todas tienen proyectos de expansión para los próximos años. Este hecho nuevo podría estar cargado de futuro. Es decir, si el rol de Brasil como exportador de capital se acentuara, como lo indicaría la tendencia actual, posiblemente se incremente la demanda por negociar reglas de juego que garanticen una adecuada seguridad jurídica a las empresas inversoras.

Una estructura jurídica débil en el Mercosur tiene la capacidad de lesionar los intereses de todos sus miembros, sin distinción de tamaño alguno. En primer lugar, sin seguridad jurídica, los países con mercados de menor dimensión relativa no obtendrían inversión orientada a la exportación hacia el Mercosur ampliado porque no habría garantías suficientes de acceso efectivo al mercado de las economías de mayor dimensión

relativa. En segundo lugar, sin seguridad jurídica, el país con tamaño mayor de mercado dificultaría su competitividad con otras regiones emergentes destacadas a escala mundial, como la asiática, y afectaría los planes de inversión externa de sus competidores regionales y globales.

De hecho, los conflictos de seguridad jurídica que se pusieron de manifiesto en el 2006 en Bolivia, invitan a repensar las reglas de juego que en materia de inversiones deberían aplicarse en la región sudamericana. El plan de nacionalización del nuevo gobierno boliviano afectó, entre otros, los intereses de la firma estatal brasileña Petrobras. Con la excepción de Petrobras, los países de origen del resto de las empresas petroleras afectadas poseen un Tratado Bilateral de Inversiones (TBI) con Bolivia. A pesar de ello, Petrobras habría analizado la posibilidad de compensar dicha situación invocando los derechos de las subsidiarias que posee en Argentina y Holanda, a fin de recurrir al arbitraje internacional del CIADI (Centro Internacional para el Arreglo de Disputas sobre Inversión) vía los TBIs que éstos países tienen con Bolivia. Entretanto, desde la perspectiva brasileña, cabe destacar el siguiente matiz: Brasil, por entender que el nivel de desarrollo de Bolivia no justifica el recurso a un tratamiento que encuentra sentido sólo entre países desarrollados, desiste de aceptar esta posibilidad.

Por estos motivos, de cara al 2015, es esencial contribuir a la búsqueda de una posición común entre los socios del Mercosur con respecto a la IED que consolide la seguridad jurídica regional, pilar estratégico central a la hora de atraer capital productivo. Si una armonización total parece imposible, una coordinación sustancial no lo es. Entre otros esfuerzos, sería importante comenzar a incluir en esta labor los intereses de los competidores regionales y globales de ambos países.

Este informe sobre IED tiene por propósito principal identificar las áreas relevantes de divergencia, a fin de poder aproximar propuestas de análisis para un eventual acuerdo

común en materia de promoción y protección de inversiones, extrayendo, asimismo, provecho de los aportes que arroja la experiencia internacional en la materia. La aprobación y efectiva puesta en práctica de un acuerdo común sobre inversiones, con reglas de juego modernas, contribuiría significativamente a la profundización del bloque regional.

Visualizar un horizonte 2015 con índices significativos de inversión productiva y empleo en todos los países del Mercosur es posible. Un logro sustancial de consenso en materia de IED sería un paso relevante para transitar exitosamente el camino hacia un 2015 con mayor integración productiva.

Rediscusión, aprobación y puesta en práctica efectiva de un Protocolo de Inversiones del Mercosur

Ab initio, cabe destacar que existen dos Protocolos en el área de inversiones: i) Protocolo de Colonia sobre promoción y protección recíproca de inversiones en el Mercosur (1 de enero de 1994) y ii) Protocolo de Buenos Aires sobre promoción y protección de inversiones provenientes de Estados no parte del Mercosur (5 de agosto de 1994).

Ahora, es preciso reabrir el debate sobre los Protocolos de Colonia y Buenos Aires. Quizás, podrían fundirse en un único documento, contemplando, entre otras, las siguientes áreas: a) Definición de Inversión Extranjera, b) Mecanismo de Solución de Disputas, c) Código de Conducta Fiscal y d) Análisis del Acuerdo Uruguay - Estados Unidos sobre Inversiones. Todas ellas, son áreas que presentan aspectos controvertidos que cabría elucidar.

a) Definición de Inversión Extranjera. Actualmente, la tendencia internacional en esta materia apunta a lograr un equilibrio, preservando una definición comprensiva de inversión pero excluyendo expresamente de la protección a ciertos activos, siempre según el criterio de las partes. En otras palabras, varios de los acuerdos de inversión existentes en el mundo han restringido el concepto de inversión extranjera de varias maneras,

en concordancia con las políticas económicas que siguen sus partes, incluyendo las políticas de desarrollo.

La eventual firma de un nuevo acuerdo común sobre inversiones brindaría a Brasil y Argentina, así como a sus socios en el Mercosur, la oportunidad de prestar una atención particular a esta tendencia internacional, adoptando un abordaje moderno. De esta manera, teniendo especialmente en cuenta la realidad económica de ambos países, podrían precisarse las posibles limitaciones aplicables al concepto de inversión extranjera.

Una primera posibilidad aconsejaría aplicar el nuevo acuerdo a las inversiones extranjeras directas (IED), con exclusión expresa de las inversiones de portafolio. Tal opción se encuentra presente tanto en tratados bilaterales de inversión (ej. Dinamarca-Polonia) como en acuerdos regionales (ej. ASEAN). En tal dirección, Argentina y Brasil, y sus socios, optarían por estimular la multiplicación de relaciones económicas duraderas entre inversores extranjeros y empresas del país anfitrión.

Complementariamente, la decisión de incluir un piso cuantitativo sobre el valor accionario necesario para ser considerado inversor, permitiría despejar toda duda sobre las condiciones de acceso al mecanismo de solución de controversias.

Por último, otra posibilidad adicional en materia de límites podría ser una referencia expresa a ciertos sectores de la economía. Por ejemplo, las inversiones en energía podrían requerir la elaboración de reglas de juego específicas. Incluso, éstas podrían adquirir mayor autonomía, conformando una Carta de Energía del Mercosur.

b) Solución de controversias. La importancia del tema sugiere un debate abierto y flexible, rico en alternativas que puedan desatar a corto plazo un nudo estructural del Mercosur: la insuficiente observancia de sus reglas de juego. Como estrategia metodológica y para una mayor claridad expositiva, se desdobra el análisis de la solución de controversias en un enfoque general del Mercosur y uno específico para conflictos entre

Estado anfitrión e inversor externo. Sin embargo, luego se presenta una propuesta de acción única, que apunta a ampliar la competencia del Tribunal del Mercosur.

Enfoque general. En el ámbito del Mercosur, el funcionamiento de un sistema eficiente de solución de controversias que garantice la observancia de sus reglas aportaría la previsibilidad necesaria para que los competidores globales y regionales inviertan a largo plazo en nuestra región. Ahora bien, ¿cómo se organiza dicha sistema? Es un interrogante que debe ubicarse en un primer plano. A continuación, se proponen cuatro ideas estructurales para su consideración.

En primer lugar, hay que tener en cuenta una diferencia jurídica de índole constitucional entre Brasil y Argentina en lo que respecta al tratamiento otorgado al tema de los tratados internacionales en su relación con el derecho interno. La reforma constitucional que tuvo lugar en Argentina durante 1994, adjudicó a los tratados internacionales una jerarquía superior a la de las leyes nacionales, una vez incorporados al ordenamiento jurídico interno. Ello significa que no pueden ser modificados por una ley posterior. No ocurre lo mismo en Brasil. Este hecho obliga a la búsqueda de soluciones creativas, aunque particulares, para asegurar la validez de las normas en el ámbito de la integración.

En segundo lugar, una eficacia directa e inmediata de las normas del Mercosur favorecería el principio de seguridad jurídica dentro del bloque, pues se evitaría cualquier tipo de incertidumbre en cuanto a la entrada en vigencia de las normas. Al estar el Mercosur basado en un esquema intergubernamental y no comunitario, sus normas deben ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales. La constitución del Parlamento del Mercosur debería contribuir a solucionar este problema.

En tercer lugar, la existencia de un sistema de arbitraje institucional permanente favorecería la continuidad de una jurisprudencia del Mercosur. El Protocolo de Olivos presenta

mejoras parciales en este aspecto, pero se las considera insuficientes. El acceso al Tribunal Permanente de Revisión como instancia única podría dotarlo de mayor relevancia institucional por el aporte de conceptos y principios rectores que puedan surgir de sus laudos.

En cuarto lugar, en las controversias que involucren a un particular (persona física o jurídica de carácter privado) y a un Estado parte, debería otorgarse a los particulares un acceso directo a tribunales, arbitrales o no, que resuelvan la cuestión con carácter vinculante. Actualmente, los particulares continúan teniendo una participación restringida al rol de denunciantes y no de litigantes.

Enfoque específico. La resolución de conflictos a escala regional entre Estado anfitrión e inversor externo debería capitalizar la experiencia que deja el “caso argentino” en el CIADI. En este foro extrarregional con sede en Washington, se ha acumulado una importante cantidad de juicios arbitrales contra la Argentina, como resultado de las medidas económicas que el gobierno argentino adoptó a comienzos de 2002.

Tal vez, la sobrecarga del sistema del CIADI fue una de las consecuencias fundamentales del “caso argentino”. Por ello, el ámbito del Mercosur precisa de un mejor y más efectivo sistema de filtros como etapa previa al inicio de la instancia arbitral.

El objetivo no sería construir un sistema para sobrecargarlo de juicios que produzcan sentencias de dudosa ejecución. Por el contrario, Mercosur debe apuntar a resolver los diferendos entre Estado anfitrión e inversor externo de manera eficiente, de ser posible mediante consultas y negociaciones. Por supuesto, el arbitraje funcionaría como último recurso. Pero antes se desarrollaría toda una etapa en donde las partes comprometen sus esfuerzos para negociar de buena fe la solución del conflicto. Al respecto, cabe tener en cuenta que un alto porcentaje de los conflictos en el ámbito multilateral del comercio se resuelven vía negociaciones.

Sin perjuicio de otras, algunas ideas preliminares que podrían incorporarse al debate sobre el diseño de un mecanismo eficiente de solución de controversias Estado anfitrión-inversor extranjero son: i) desestimar la utilización el arbitraje como instrumento de negociación; ii) medidas de incentivo a la utilización de mecanismos de conciliación o mediación, iii) mecanismos que confieran fuerza ejecutoria a lo conciliado por las partes, y iv) filtros que defiendan al sistema de eventuales sobrecargas.

Propuesta: Un Tribunal Mercosur sobre Comercio e Inversión: En materia de conflictos sobre inversión extranjera, el nudo central del Mercosur se ajustó en torno a la débil vocación supranacional hacia un mecanismo de solución de controversias. Históricamente, Brasil nunca compartió la idea de recurrir al arbitraje del CIADI y, quizás por ello, Colonia y Buenos Aires nunca entraron en vigencia. Por el contrario, el resto de los países del Mercosur se afiliaron al CIADI: Paraguay en 1981, Uruguay en 1992 y Argentina en 1994.

No obstante estos antecedentes, ahora hay un hecho nuevo. Si el rol de Brasil como exportador de capital continúa acentuándose, posiblemente se incremente la demanda por parte de competidores regionales y globales brasileños por negociar nuevas reglas de juego que garanticen una adecuada seguridad jurídica. Además, los episodios de inseguridad jurídica acaecidos en Bolivia quizás sirvan como punto de inflexión para reabrir el debate sobre solución de controversias en materia de IED.

El Protocolo de Olivos parte de una visión extremadamente enfocada en los contenciosos comerciales. Sin embargo, la resolución de conflictos en el ámbito de una integración profunda trasciende los aspectos comerciales. Es aquí donde podría utilizarse al Tribunal del Mercosur para arbitrar muchas de las disputas sobre inversiones, fortaleciendo y consolidando su posición como instrumento de integración.

¿Cuál es la viabilidad de esta idea y su grado de aceptación en Argentina y Brasil? A efectos de lograr esta evolución

institucional del Tribunal del Mercosur, es imprescindible percibir una mayor vocación supranacional. La historia del Mercosur, desde sus mismos orígenes, permite inferir ciertas dudas legítimas sobre hasta qué punto cada país estaría dispuesto a abdicar sus derechos de soberanía, a favor de una integración profunda. Sin embargo, podría argumentarse que, desde la óptica brasileña, abdicar derechos de soberanía hacia un tribunal regional es más posible que abdicarlos en función de un tribunal extrarregional, como por ejemplo el CIADI. Esta postura permitiría la posterior aprobación y la implementación definitiva de la versión actualizada que logre realizarse de Colonia y Buenos Aires.

Asimismo, la ventaja de ampliar las competencias del Tribunal Mercosur también radica en su efectividad para gerenciar los conflictos que suscitan las externalidades de las IED. Por ejemplo, podría ser capaz de resolver en forma amistosa y eficiente los potenciales conflictos medioambientales que surjan entre nuestros países. El actual conflicto medioambiental de las papeleras entre Argentina y Uruguay, es un ejemplo relevante de ausencia de mecanismos internos de solución de conflictos de esta índole en el Mercosur.

c) Código de Conducta Fiscal. ¿Hasta qué punto Argentina se encuentra dispuesta a aceptar la asimetría de atractividad de inversiones extranjeras a favor de Brasil? ¿Qué elemento podría ser eficaz para contener la problemática de una “guerra fiscal”? Son interrogantes esenciales a la hora de rediseñar reglas de juego modernas sobre IED.

La “guerra fiscal” crea tensiones adicionales no sólo entre Brasil y Argentina, sino también hacia el interior de cada uno de estos países. Algún instrumento semejante a un Código de Conducta Fiscal podría implementarse. Al respecto, cabría aproximar dos variantes, complementarias entre sí.

En primer lugar, podría adoptarse un enfoque similar al que el Acuerdo de Comercio Interno de Canadá (1994) presenta en la

materia, anexando un Código de Conducta sobre Incentivos Fiscales. Así, ninguna parte proveerá un incentivo que resulte en la relocalización de una empresa de otro país en su territorio. Además, ninguna parte proporcionará un incentivo cuyo objeto primordial sea permitir a la empresa beneficiaria eliminar competidores de otra parte a fin de obtener un contrato específico en el territorio de una parte. La recepción de ideas similares dentro del Mercosur permitiría nivelar el campo de juego en materia de inversiones productivas.

En segundo lugar, un Código de Conducta para Empresas Regionales – del estilo que se observa en la OCDE para las empresas multinacionales - podría coadyuvar a intensificar la observancia de las reglas fiscales. Con un instrumento de esta categoría, las empresas que operen en el Mercosur deberán cumplir las disposiciones legales y reglamentarias de carácter fiscal de todos los países en los que ejercen su actividad y, asimismo, deberán hacer cuanto esté a su alcance para actuar de conformidad con la letra y el espíritu de dichas disposiciones legales y reglamentarias.

En suma, nivelando el campo de juego en materia de incentivos primero y comprometiendo a las empresas regionales a un comportamiento responsable en materia fiscal después, el Mercosur resolvería dos de los escollos más relevantes en el plano fiscal: asimetría de atractividad y falta de *enforcement*.

d) Análisis del Acuerdo Uruguay-Estados Unidos. Sin duda, el análisis de este reciente acuerdo, ya vigente, podría identificar cuestiones de interés legítimo para un acuerdo de inversiones regional.

Uruguay es el único país del Mercosur que firmó un TBI con Estados Unidos conforme las variaciones del nuevo modelo elaborado por el gobierno estadounidense en 2004. Este nuevo modelo presenta similitudes sustantivas con lo que disponen, en materia de inversión, los acuerdos de libre comercio concluidos por los Estados Unidos durante los últimos años (ej., TLC Chile-

Estados Unidos; CAFTA). Las variaciones con respecto a modelos anteriores fueron principalmente motivadas por la experiencia de aplicación e implementación del Capítulo 11 sobre inversiones del NAFTA.

Al menos dos aspectos del TBI Uruguay-Estados Unidos aportan elementos de análisis al debate. En primer lugar, contiene un anexo aclaratorio sobre Expropiación, en donde se definen ciertos criterios para las investigaciones sobre expropiación indirecta. Además, la concepción de expropiación indirecta se restringe, tutelándose objetivos legítimos de bienestar público (ej. salud pública, la seguridad y el medioambiente). En segundo lugar, el sistema de solución de controversias entre Estado anfitrión-Inversor extranjero presenta algunas cualidades novedosas: se sugiere a las partes la utilización de mecanismos como la mediación, y se incluyen nuevas reglas de juego sobre procedimiento arbitral, como las presentaciones *amicus curiae*, las cuestiones preliminares, la consideración de reclamos fútiles (“frivolous claims”), el mayor grado de transparencia, la consolidación de procedimientos y la posibilidad de instituir un mecanismo bilateral de apelación.

En suma, un eventual acuerdo común sobre inversiones podría valerse de estos antecedentes y brindar elementos de juicio para definir el punto a partir del cual el Estado anfitrión realiza actos expropiatorios que requieren de compensación. Una precisa definición de criterios para las investigaciones sobre expropiación indirecta, junto a la elaboración de un principio jurídico de protección de objetivos legítimos de bienestar público, y a la mejora del mecanismo de solución de controversias, aportarían una mayor efectividad al sistema de reglas de juego sobre IED en el Mercosur.

Estudio comparativo de la experiencia internacional

Un acuerdo común sobre inversiones brindaría al Mercosur la oportunidad de emitir una clara señal de confianza a empresas e

inversionistas intrazona y extrazona, pues coadyuvaría a edificar una sólida seguridad jurídica regional. Consensuado el objetivo, resta aplicar los mecanismos que lo tornen posible a la brevedad. A tal fin, resulta imprescindible aprovechar la experiencia internacional desarrollada en la materia, detectando herramientas de posible extrapolación al bloque sudamericano.

a) OCDE. Para comenzar, los esfuerzos multilaterales desarrollados en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pueden funcionar como guía básica de atractivo para aquellos países que intenten mejorar su ambiente de inversión.

Específicamente sobre política de inversiones, la OCDE ha puesto a consideración algunas recomendaciones centrales a fin de mejorar el nivel de seguridad jurídica que los distintos países pueden ofrecer. Entre las principales, podemos citar: i) asegurar que las leyes y regulaciones sobre inversiones sean claras, transparentes y de fácil acceso, ii) contar con una política de compensación oportuna y adecuada por expropiaciones. A su vez, fijar límites explícitos y bien definidos sobre la facultad de expropiar, constituyendo canales independientes para revisar el ejercicio de esta facultad, y iii) expandir los tratados internacionales de promoción y protección de inversiones y revisar los existentes para determinar si sus disposiciones crean un clima atractivo

b) Las buenas prácticas APEC. En 1994, los líderes de APEC acordaron en la Declaración Bogor un objetivo común de comercio e inversión libre y abierta en la región Asia-Pacífico (2010 para economías industrializadas y 2020 para economías en desarrollo) APEC alienta a sus miembros a concluir acuerdos de libre comercio que sean de amplio alcance y de alta calidad. Con ello, APEC apunta a maximizar su contribución hacia el logro de los objetivos Bogor. En noviembre de 2004, ministros y líderes endorsaron las buenas prácticas APEC para acuerdos bilaterales y regionales. Actualmente, se pretende desarrollar un programa

que incluya medidas modelo para una amplia gama de capítulos de acuerdos, con el objetivo de estimular una alta calidad. En 2005, comenzó un trabajo para adoptar medidas modelo sobre facilitación de comercio. A efectos de lograr alta calidad, transparencia y amplia consistencia entre acuerdos de libre comercio, APEC desarrollará para 2008 medidas modelo en tantos capítulos como sea posible.

El conjunto de buenas prácticas para acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales es de naturaleza no vinculante. Al menos dos aspectos de estas prácticas podrían subrayarse. En primer lugar, estas prácticas aconsejan adoptar mecanismos adecuados para prevenir y resolver disputas de manera expeditiva, utilizando consultas, mediación o arbitraje y evitando duplicar el mecanismo Organización Mundial de Comercio (OMC). En segundo lugar, se sugiere considerar una revisión periódica de las reglas de juego, lo cual posibilita el diseño de un sistema con normas flexibles, aunque de cumplimiento rígido.

El Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica Estratégica (P4) entre Chile, Singapur, Brunei Darussalam y Nueva Zelanda, es un acuerdo de comercio de alta calidad basado en las buenas prácticas APEC para acuerdos. Todavía, resta negociar el capítulo de inversiones.

c) Canadá. Su Acuerdo de Comercio Interno de 1994 apunta a reducir barreras al movimiento de personas, bienes, servicios e inversiones dentro de Canadá. Algunas de sus características merecen consideración pues bien podrían aplicarse en el ámbito de un acuerdo internacional sobre inversiones.

Además del Código de Conducta sobre Incentivos, punto ya tratado, este acuerdo presenta dos características adicionales de interés. Primero, los particulares no son sólo denunciante sino litigante. Es decir, pueden acceder al sistema de solución de controversias si la respectiva provincia no apoya su pedido. Segundo, presenta un diseño eficaz del período de “enfriamiento”, a fin de estimular el desarrollo de efectivas

consultas y negociaciones, antes de acudir a la opción arbitral. Su artículo 1713 incluye la figura del examinador (“screener”). Hay un examinador por provincia. Ellos no pertenecen al gobierno y son capaces de tomar una decisión independiente sobre mérito. Filtran los reclamos conforme a ciertos criterios de admisión para que comience un procedimiento de disputa, a saber: i) si el reclamo es frívolo o vejatorio, ii) si el reclamo se presenta para acosar a la otra parte, iii) si hay un caso razonable de daño o denegación de beneficio a la persona. Cuentan con un plazo de 30 días para pronunciarse.

d) Australia. Por el momento, Australia ha firmado tres acuerdos de libre comercio que incluyen capítulos sobre inversiones: con los Estados Unidos, con Singapur y con Tailandia. Cabe destacar que el acuerdo con Estados Unidos no incluyó disposiciones en materia de solución de disputas de inversión entre Estado e inversionista. Aparentemente, ello se debe a que el gobierno australiano entendió que el acuerdo se celebraba entre dos países desarrollados con sistemas legales avanzados que proporcionan una suficiente seguridad jurídica a los inversores.

Actualmente, Australia se encuentra negociando con China un acuerdo de libre comercio que incluirá un capítulo de inversiones que reemplazará al TBI de 1980. Para China, esta es la negociación más ambiciosa en comercio e inversiones desde su ingreso en la OMC. Las modalidades de la cláusula de solución de controversias están siendo discutidas. Como antecedente, China autorizó el recurso al arbitraje internacional en el reciente TBI que firmó con Alemania.

e) Tratado de la Carta de Energía. La complejidad que presentan las inversiones en algunos sectores económicos, como energía, podría justificar la elaboración a nivel regional de reglas de juego específicas. Tal ejercicio podría tomar en cuenta el marco que brinda el Tratado de la Carta de Energía, el que actúa como un piso de “favorabilidad”. Su sistema de solución de

controversias es similar al de los tratados bilaterales de inversión. Luego del período de 3 tres meses para resolver la disputa en forma amigable, el inversor puede optar por el CIADI, el Instituto de Arbitraje de la Cámara de Comercio de Estocolmo o un arbitraje ad-hoc bajo la normativa de CNUDMI.

Las disputas sobre inversiones en petróleo y gas podrían demandar a futuro una mayor utilización del mecanismo de conciliación, preferentemente al de arbitraje. Ello se debe a que los inversores extranjeros poseen intereses significativos de largo plazo en los países huéspedes. Es decir, pretenden quedarse allí. Sobre este punto, conviene precisar que uno de los mayores temores del inversor para acudir a este método es la débil fuerza ejecutoria del acuerdo conciliatorio. Entre otros motivos, ello explica que sólo cinco casos de conciliación tuvieron lugar durante cuarenta años de CIADI.

Reflexiones finales y Propuestas hacia el 2015

En la seguridad que una visión compartida sobre IED en el Mercosur posibilitará una mayor y mejor profundización del bloque regional y una mayor y mejor circulación de capital productivo en la región, el presente informe se ha propuesto avanzar ideas para diseñar reglas de juego en común sobre inversiones, que sean claras y exigibles. De cara al 2015, se busca contribuir a la búsqueda de una posición en común en materia de IED, a fin de consolidar la seguridad jurídica regional, pilar estratégico esencial para atraer capital productivo. Si una armonización total parece imposible, una coordinación sustancial no lo es.

La adopción de un instrumento que incluya el análisis de las cuatro áreas antes sugeridas, provocaría un aumento de confianza en los inversores extranjeros y contribuiría significativamente a la creación de un ambiente común y mejor coordinado en lo que hace a la IED.

En atención a las políticas de desarrollo existentes en Brasil y Argentina, la definición de inversión podría quedar circunscripta al concepto de inversión extranjera directa, excluyendo expresamente las inversiones de portafolio. Igualmente, el acuerdo debiera contener un aspecto evolutivo, de manera que en el futuro puedan llegar a incluirse las inversiones de portafolio en el esquema de protección, siempre que la realidad económica de ambas economías así lo aconseje.

La solución de controversias en el Mercosur precisa de mejoras generales y específicas. En general, se distinguen cuatro ideas fuerza para contar con un sistema eficiente de solución de controversias: i) efectiva supremacía del tratado internacional sobre la ley interna, ii) eficacia directa e inmediata de las normas, iii) tribunal de arbitraje permanente con suficiente fuerza ejecutoria y iv) acceso de los particulares. En especial, se proponen cuatro ideas fuerza para resolver eficientemente los conflictos Estado anfitrión-Inversor externo: i) evitar la sobrecarga potencial del sistema diseñando un efectivo sistema de filtros como estadio previo al arbitraje, ii) incentivar la utilización de la conciliación y la mediación, iii) mecanismos que confieran fuerza ejecutoria a lo conciliado por las partes, y iv) preservar al arbitraje de ser utilizado como herramienta negociadora.

Nuestros países precisan avanzar hacia el funcionamiento de un Tribunal Mercosur de Comercio e Inversión. Ello supone una mayor vocación supranacional y una ampliación de su competencia actual, la que centra su actual accionar en contenciosos comerciales. Con este enfoque, el Tribunal del Mercosur pasaría a constituirse en foro apto para entender en disputas entre Estado-inversor. Asimismo, la evolución institucional del actual Tribunal del Mercosur permitiría, a su vez, la resolución eficiente de ciertas externalidades que producen las inversiones, como es el caso de los conflictos medioambientales.

En materia fiscal, cabría elaborar Códigos de Conducta capaces de nivelar el campo de juego en materia de incentivos primero y comprometer a las empresas regionales a un comportamiento responsable en materia fiscal después. Así, el Mercosur resolvería dos de los escollos más relevantes en el plano fiscal: asimetría de atractividad y falta de *enforcement*.

Del análisis del TBI entre Uruguay y Estados Unidos, cabría sugerir que un eventual acuerdo común sobre inversiones especifique los criterios a utilizar para llevar a cabo las investigaciones sobre expropiación indirecta. Asimismo, podría elaborarse un moderno principio jurídico de tutela a los objetivos legítimos de bienestar público, como el medioambiente.

La consideración de varios elementos de la experiencia internacional podría, a su vez, enriquecer el diseño de un futuro acuerdo común sobre inversiones, a saber:

- Las recomendaciones de la OCDE sobre política de inversiones se centran en mejorar el nivel de seguridad jurídica, objetivo insoslayable para profundizar el Mercosur.
- Las buenas prácticas de APEC aportan dos sugerencias de interés, sin perjuicio de otras: i) conformar un sistema de solución de controversias que priorice la prevención y la resolución expeditiva de controversias; ii) dotar al sistema de un aspecto evolutivo, que permita la modernización de las normas a través del tiempo.
- El Acuerdo de Comercio Interno de Canadá puede aportar al Mercosur lo siguiente: i) diseñar un Código de Conducta sobre Incentivos a fin de nivelar el campo de juego; ii) permitir el acceso de los particulares al sistema de solución de controversias; iii) preservar al sistema de eventuales sobrecargas a través de filtros efectivos, como los “screeners”, quienes filtran reclamos de conformidad a ciertos criterios de admisión.

- El Tratado de Libre Comercio que Australia firmó con Estados Unidos señala que en la medida que los sistemas legales de las partes proporcionen suficiente seguridad jurídica al inversor, el recurso al arbitraje internacional ya no es imprescindible. Restaría conocer las modalidades de la futura cláusula de solución de controversias sobre inversiones en el TLC que Australia negocia con China. Probablemente, la opción al arbitraje internacional estará presente.
- El futuro de la integración energética en el Mercosur podría demandar de reglas de juego específicas sobre inversiones. Este es un campo propicio para introducir la conciliación como opción eficaz para resolver disputas sobre inversiones en petróleo y gas.

CAPITULO 2

TRANSPORTE

Coordinadores

José Carlos Mello
Raúl Ochoa

Desafíos para la cooperación en el área de transporte

Introducción

El análisis del transporte que conecta a la Argentina con Brasil tiene gran importancia desde el punto de vista de la competitividad interna y externa no sólo de ambos países sino también por su área de influencia la de Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile. En este contexto, se podrá analizar la incidencia que diversas obras de infraestructura presentes (algunas ya en ejecución) y otras futuras dentro del eje Mercosur - CHILE de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), así como otras a encarar por los propios países de la región tendrán para el mejoramiento del transporte. La existencia de marcos reguladores, su grado de cumplimiento, la colisión de estos con normas locales, la importancia de arribar a una real Unión Aduanera con la eliminación gradual pero efectiva de las actuales “aduanas interiores de los países miembros” y la vigencia de un Código Aduanero común surgirán sin duda como aspectos destacados en la búsqueda de una visión común. Por una cuestión de orden y especificidad – a pesar de puntos en común – lo fluvial se separa en la exposición del transporte de cargas carretero.

Características del transporte

Transporte por la Hidrovía

Con una extensión de 3442 kms desde Cáceres hasta el Río de la Plata, la Hidrovía Paraguay – Paraná representa una vía natural clave para la expansión productiva de Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.

A pesar de la importancia económica, medio ambiental y de seguridad que ofrece la Hidrovía Paraná- Paraguay la misma ofrece hasta el presente un marcado grado de sub-utilización. En términos económicos (tomando datos antes del salto del precio petróleo) el costo ton/milla, tomando fluvial como índice 1, era

2,5 por tren y 8,7 por camión. En medio ambiente medido en emisión de CO₂ era Fluvial 1, Tren 3 y Camión 10 y en seguridad Fluvial 1, Tren 115 y Camión 84.

Para la Argentina, que tiene problemas de competitividad por la propia composición de sus producciones exportables y de las importaciones (exporta más de 100 M. de toneladas e importa 28 M) y de su propia posición geográfica, la mayor utilización de la Hidrovía pasa a ser un elemento clave en los modos de transporte a futuro.

También para el Brasil la mayor utilización de la Hidrovía Paraguay-Paraná resulta vital a efectos de disminuir los costos de transporte de las nuevas regiones agrícolas, así como para movilizar y transportar el mineral de hierro adicional proveniente de los proyectos de ampliación de CVRD.

Transporte de cargas por carretera



El transporte por ruta ofrece un panorama complejo, con reglas para el transporte internacional, cuya vigencia se ve en muchos casos atacada por la aplicación de normas nacionales o provinciales que alteran las mismas. Por otra parte, las aduanas nacionales siguen siendo un problema insoluble que provoca demoras en las fronteras y hace que se pierda hasta un 50 % o más de eficiencia, por ejemplo en el trayecto San Pablo – Buenos Aires. Los pasos de frontera son en ese sentido una muestra evidente de las dificultades del proceso de integración. Al problema de las “aduanas interiores” se le agrega parámetros diferentes en materia sanitaria, medio ambiental, de pesos y medidas y de seguridad. No es que no haya habido intentos permanentes de armonización normativa (sigue habiéndolos) pero las fallas se encuentran en los frecuentes cambios de normas ya sea a nivel nacional o estadual y que sorprenden por su puesta en vigor. También complica la existencia de legislación nacional – por ejemplo ley de tránsito – cuyas actualizaciones requieren mucho tiempo y esfuerzo. Hay una sensación como si la micro, los problemas que a diario vive el transporte de cargas, supera a lo macro, la legislación internacional y los acuerdos hacia el interior del Mercosur + Chile. Existe mayor capacidad de entendimiento y comprensión para la solución de los problemas del transporte internacional entre las entidades gremiales de la Argentina y del Brasil que con las autoridades a cargo de las áreas responsables de los dos países.

En este sentido, se advierte la preocupación empresaria a través de CONDESUR – Consejo Empresario del Transporte de Cargas por Rutas del Mercosur – que en la reunión celebrada en abril 2006 expresaba la necesidad de que el sector público avanzara en las siguientes definiciones:

- Análisis y revisión de las normas sobre peso y dimensiones de los vehículos y sobre los tanques de

combustibles suplementarios para lograr unificar la legislación vigente en los países miembros.

- Unificación de la legislación sobre el transporte de sustancias peligrosas.

- Dificultades por la aplicación de las normativas vigentes en los países: que se respeten y se apliquen las aprobadas por el Mercosur frente a las normas nacionales.

- Unificación de las normas para la inspección vehicular: que para el caso del vencimiento del período de validez de la inspección se otorgue una prórroga automática de 30 días a todos los vehículos que estén transitando en el período indicado.

- Solicitud de una fiscalización mas firme y adecuada en el transporte de encomiendas por buses.

- Solicitud de que haya reciprocidad en el tráfico entre los países.

- Solicitud para que las modificaciones en las normas nacionales que afecten el transporte por rutas no sean de aplicación a las empresas de otros países, hasta que las mismas no hayan sido incorporadas como normas del Mercosur.

Como puede observarse el sector privado efectúa recomendaciones, basadas en su propia experiencia cotidiana, todas tendientes a profundizar la integración, privilegiando la armonización de las normas.

Búsqueda de consenso para una agenda en común

Transporte por la Hidrovía

Desarrollos productivos futuros y problemas que ya se están planteando en algunas producciones regionales indicarían que el agregado de valor por caso en la soja, pasarán necesariamente por el menor flete, la construcción naval y la biotecnología. No es casual el problema de rentabilidad que ya están enfrentando los

productores de soja de Mato Grosso do Sul que transportan por vía camión a puerto sobre el Atlántico, – el gas oil en Brasil está a precio internacional - Una barcaza transporta por el río el equivalente de 70 camiones. A medida que la nueva zona de producción siga creciendo más necesaria se hace la salida por la Hidrovía. En realidad el mismo problema surgiría del lado argentino si no fuera porque el precio del gas oil se encuentra – sin impuestos - a aproximadamente la mitad del precio internacional - ¹

El proyecto de desarrollo de las minas de hierro de Corumbá con participación china – Baosteel – y brasileña – CVRD – pasará ineludiblemente por el transporte fluvial- marítimo. De acuerdo a información reciente, el BNDES podría financiar las barcasas necesarias para este enorme emprendimiento y la idea es que todos los astilleros – también pueden ser empresas metal – mecánicas – aguas abajo (Paraguay y Argentina) participen como naval-partistas en la construcción de las barcasas y en Corumbá se instale el centro de montaje de las mismas.²

El acero y el montaje serían brasileños y las partes fabricadas en los otros dos países no pagarían derechos de importación ni impuestos indirectos por utilización de la importación temporaria – “draw back brasileño”. Esto podría ser, de resultar factible, un claro caso de complementación industrial, financiera y tecnológica en el Mercosur.

Cabe señalar que para hacer factible la mayor utilización de la Hidrovía Paraná – Paraguay se requieren obras que consisten en adecuada iluminación, señalamiento y balizado, así como obras de dragado. Si bien la inversión es importante es

¹ Nota: Tomando el barril de petróleo WTI a U\$S 60.- y los impuestos vigentes el precio de equilibrio en Argentina debería ser de \$ 2.60 y se vende a público a \$ 1.40

² - Nota: La información sobre el desarrollo del proyecto conjunto CVRD – Baosteel fue suministrada por asesores de la FINA (Federación de la Industria Naval Argentina).

significativamente más reducida que otros programas de infraestructura priorizados por IIRSA.

Otro aspecto que debe ser tratado es dotar de una reglamentación adecuada al Acuerdo Marco de la Hidrovía y establecer una autoridad de contralor para evitar, como sucede actualmente, que países como Bolivia y Paraguay autoricen el ingreso de remolcadores y barcasas que incumplen con condiciones mínimas de seguridad y antigüedad de las embarcaciones.

Queda una incógnita a develar sobre la posible construcción de embarcaciones por empresas argentinas y paraguayas y se refiere a que en el caso específico de la industria naval brasileña el BNDES es el administrador de los fondos provenientes del FMM y por lo tanto responsable de su desarrollo; por lo tanto debería existir una autorización especial o la participación de otros bancos de la región, para que esos fondos fueran canalizados a empresas de otro país.

Por último potenciar la Hidrovía implica avanzar en la dirección correcta en materia medio ambiental morigerando el uso de combustibles fósiles en la matriz de transporte de la región.³

Trasporte por Carretera

En reciente visita a la Argentina, con motivo de la firma del acuerdo automotriz, el Ministro Furlan (Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio de Brasil) señalaba que no parece haber Mercosur por los problemas aduaneros y portuarios existentes en la región.

Lo cierto es que si bien la situación de los pasos fronterizos no es igual en todos ellos, la demora es lo habitual y no se ha avanzado lo suficiente en unificar las Aduanas y los organismos sanitarios: los controles siguen siendo bilaterales – aún en las

³ Un convoy de 15 barcasas 22.500 tons implica un tren de carga de 4.2 kms de largo o 870 camiones que ocuparían 55 kms de largo.

denominadas “integradas”, y hay diferencias de horarios, procedimientos, atención y calidad de las instalaciones, a uno y otro lado de la frontera.

IIRSA ha efectuado un exhaustivo estudio de consultoría en todos los pasos de frontera de la región (ver un resumen en el Anexo). Las conclusiones de ese estudio son de gran relevancia para lograr el mejoramiento del transporte terrestre y de esa manera hacer mas competitiva la producción de ambos países; contrariamente a lo que por mucho tiempo se ha sostenido los pasos transfronterizos no cambiarían sustancialmente por atender las 24 horas, ya que en realidad los pasos son aduanas de nacionalización de mercaderías mas que de tránsito y por otra parte son el lugar preferido por los conductores de los camiones (mono-conductor en la casi totalidad de los casos observados por IIRSA) para pernoctar y luego continuar el viaje al día siguiente.⁴

La experiencia de la Comunidad Europea sería un ejemplo a seguir, porque están allí la secuencia de todas las normas y procedimientos adoptados que permitieron efectivamente unificar los criterios sobre vehículos de carga, normas sanitarias, aduanas y registros que llevaron a la eliminación de los controles por cada país integrante de la misma.

En el avance hacia una real Unión Aduanera del Mercosur este tema es central y por otro lado es uno de los aspectos importantes que resta competitividad a nuestras producciones.

Las cámaras empresarias del transporte automotor de cargas de ambos países vienen trabajando en forma conjunta, elevando propuestas a las autoridades para la armonización de normas y procedimientos en los dos países.

Sin duda que el Código Aduanero del Mercosur allanaría muchas de estas cuestiones, pero aún sin esa norma en común

⁴ Nota: Se acompaña Anexo con el resumen de las conclusiones del Informe IIRSA que fuera presentado en ocasión de la reunión del proyecto CARI – CEBRI el 22 de agosto de 2006 en Buenos Aires.

hay mucho camino a recorrer para la armonización y desarrollo conjunto de esta modalidad de transporte.

Conclusiones⁵

Transporte por la Hidrovía

La Hidrovía Paraguay-Paraná agrega competitividad, beneficios medio ambientales y mejor seguridad. Para las producciones de gran volumen, propias de la región, es el modo de transporte más económico y eficiente sobretodo ligado al posterior transporte marítimo para su envío al exterior.

Para su plena utilización deben preverse inversiones: iluminación, balizamiento y dragado en alguno de sus segmentos, pero la magnitud de las mismas son mínimas con respecto a las necesarias en otros modos de transporte.

En el orden normativo se requiere de que el Acuerdo Marco para la Hidrovía sea acompañado de normas reglamentarias que permitan establecer condiciones para operar: antigüedad máxima de las embarcaciones, condiciones de seguridad y fundamentalmente la designación de un organismo que actúe por delegación de los países usufructuarios de la misma, para su mejor desarrollo.

La ampliación de las zonas de desarrollo agrícola en la región y los nuevos emprendimientos en materia de mineral de hierro deberían ser tanto para el sector público como el privado el desafío para otorgarle a la Hidrovía Paraguay-Paraná la importancia estratégica de cara al futuro.

⁵ Agradecemos los aportes y participación en las reuniones de discusión desarrolladas en el CARI de los asesores de FINA: Raúl Podetti padre e hijo y Mario Cagnoni; del director de FADEEAC E. Corsiglia, del asesor de la UIA J. Rey Iraola y del asesor del Departamento automotriz de la Secretaría de Industria, Luis Katz.

Por otra parte en la medida de que la conciencia para un mayor cuidado ambiental vaya aumentando, el medio fluvial agregará ventajas hasta subestimadas.

Transporte por Carretera

El modelo a seguir es el de la Unión Europea que logró unificar las normas de transporte referentes a las flotas de camiones, conductores de los mismos, los pasos de frontera y sus diversos controles, así como armonizar toda la información de comercio.

Se ha avanzado en este sentido, pero todavía el camino a recorrer es largo y azaroso. Lo grave es que este modo de transporte representa más del 65 % del flujo del comercio bilateral en valor y por lo tanto la competitividad a lograr es crucial hacia el futuro de la región.⁶

Algunas cifras indican la importancia y crecimiento del comercio bilateral: desde 1990 al año 2006 el comercio exterior se ha decuplicado pasando de 2.045 M U\$S a 19.771 M U\$S en la actualidad; el número de camiones que transitan por el paso de frontera Paso de los Libres – Uruguayana se ha quintuplicado en el mismo período.

Es indispensable que a la necesaria coordinación entre los organismos públicos de ambos países se agregue una fuerte participación privada que no sólo involucre – como ya lo están haciendo - las cámaras empresarias del transporte sino también a las entidades industriales y de comercio de la región, ya que una parte sustancial de las reformas necesarias pasan por la posibilidad de que empresarios tomen a su cargo el *management* (concesión) de la infraestructura en los pasos de frontera y financien – en función al potencial de cada paso – porciones de las mejoras necesarias para su adecuado funcionamiento. En este

⁶ El paso entre Paso de los Libres – Uruguayana concentra el 45 % del valor del comercio bilateral.

sentido hay algunos ejemplos de buen funcionamiento como es el caso del paso de Santo Tomé – Sao Borja – y de buen nivel logístico y de desarrollo de infraestructura del lado brasileño a través de una empresa especializada (EADI).

El caso de un administrador designado por acuerdo de la Comisión Mixta argentino brasileño del lugar indicado precedentemente es un ejemplo a seguir, para evitar lo que es común en la mayoría de los casos que es la “distancia” entre el nivel de las instancias gubernamentales que operan en cada lugar y los organismos centrales ubicados en las metrópolis.

Anexo: Resumen Conclusiones Estudio IIRSA sobre Pasos de Frontera⁷

Preparado por Raúl V. Ochoa

Transporte de Cargas Terrestre

Aspectos normativos

El Mercosur avanzó desde el punto de vista normativo: Declaración de Tránsito Aduanero (DTA); reducción de los tiempos de atención; normas operativas para los pasos de frontera; de esta manera se consideraba que los tiempos previstos – aunque se tratara de pasos no integrados - no deberían superar los 30 ' en cada país, considerado el tiempo suficiente para cargar los datos , verificar los precintos y sogas, habilitación y documentación del transporte.

⁷ El Anexo resume el profundo y laborioso estudio realizado por IIRSA sobre los pasos de frontera en toda la región. Por ese motivo, si bien los problemas y las recomendaciones se refieren a los pasos entre Argentina y Brasil buena parte de los mismos son aplicables a los de AR- UR, AR – BOL, AR-CH, AR-PAR, BR-BOL, BR-UR y BR-PAR.

Estado de la red vial

La actual red vial no constituye un obstáculo para la fluidez del transporte (más allá de las necesidades de ampliación y mejoramiento)

Los problemas reales que entorpecen el transporte

Los problemas son de índole compleja y alejada de algunos “mitos” muy comunes que explicarían “todas las dificultades”.

Los Pasos de Frontera no son de tránsito, son Aduanas para la nacionalización, los controles son físicos y gran parte de las mercaderías se acopian a la espera de ser enviados a los centros de consumo. Aunque no haya trasbordo físico se efectúan todas las operaciones de exportación- importación; el tránsito es sólo aquel de paso por un país por caso UR entre AR-BR o AR entre Br-Chile.

Es en estas circunstancias que afloran todos los problemas de infraestructura, de control (fallas públicas y privadas) , horarios distintos, camiones con un solo conductor que pernoctan en los pasos etc.

Problemas al por mayor

No hay manuales de procedimientos y controles de gestión, por lo tanto no hay estándares de las tareas, en la mayoría de los pasos el único registro disponible es la entrada y salida de camiones.

Aunque los pasos estén integrados físicamente el control es secuencial – se hace dos veces uno por cada país - ; la excepción – afortunadamente - ocurre con algunos controles fitosanitarios, que se hacen al unísono sobre la misma muestra.

Los sistemas informáticos no están integrados aún en los casos que están integrados los controles. Esto se observa al consultar la información de los dos países y encontrar diferencias significativas. Hay diferencias en valor, en volumen y también en nomenclador.

El concepto de integración no se percibe a nivel de los funcionarios (son compartimentos estancos)

Hay un elevado “grado de autonomía” de los funcionarios por falta de normalización de los criterios y ausencia de control superior.

Salvo para el caso de las exportaciones – en algunos de los países – no se observa una preocupación de los funcionarios para la fluidez del comercio y menos aún para facilitar la labor de los transportistas.

Muchos problemas provienen de errores de los privados por documentación incompleta, falta capacitación en los despachantes, exportadores e importadores.

El transporte es por chofer individual, es común que llegue tarde para dormir en el paso (más vigilado) e iniciar el trámite al día siguiente. En F. Bentos – P. Unzué pernoctan porque si el destino es Montevideo este destino no tiene recepción nocturna. Horarios continuos de 24 horas no cambiarían nada mientras el transportista continúe siendo individual.

Los pasos de frontera son verdaderas aduanas de origen y destino, no es casual que Uruguayana - BR sea el mayor centro logístico de Sudamérica. Ya sea por razones comerciales, venta FOB, por cuestiones aduaneras u operativas: menores costos por despachar allí que en destino en el caso de Brasil y por desigualdad en los tráficos y evitar fletes de lastre el tránsito no se utiliza. Hay muy poca exportación - importación puerta a puerta. Los requisitos de logística han avanzado lentamente y sólo para la carga de mayor VA.

Los horarios no son uniformes entre los propios organismos del país y menos aún con los del otro.

Signos positivos

Los pasos mejoran donde hay un operador privado (es el caso de Brasil) que construye, mantiene y administra espacios. Argentina tiene una precariedad muy significativa en todo lo relativo a infraestructura, pero si se toma como ejemplo Sao Borja

– Santo Tomé allí hay de ambos lados excelencia en materia de equipamiento, infraestructura y funcionalidad.

Hay un efecto favorable de contagio donde las aduanas de frontera funcionan mejor. En este sentido la administración chilena que está a la cabeza técnica y éticamente mejora la administración argentina y boliviana en pasos comunes comparados con los pasos de AR- BOL y AR – PAR y UR.

Recomendaciones para los pasos de frontera deseables

La frontera es el ámbito donde se aprecia claramente la madurez del proceso de integración de dos países y el grado de decisión y convencimiento para llevarlo adelante. Específicamente las recomendaciones son las siguientes:

Centro unificado o centro integrado dependiendo de la disponibilidad de infraestructura, por ejemplo país de entrada cargas de un lado y de pasajeros del otro.

Centro integrado real donde el vehículo y la carga “sean vistas de una sola vez”

Infraestructura que permita todas las modalidades de exportaciones – importaciones y tránsito y no que cuando haya un problema con la carga, el camión queda detenido porque no hay donde depositarla.

Administrador o gerente del área de control integrado responsable de la coordinación y del control de todos los organismos intervinientes. IIRSA sugiere aplicarla en el paso S. Borja- S. Tome partiendo de la figura del presidente de Comisión Mixta argentino – brasileña que actualmente lo administra, como prueba piloto y por ser el paso en mejores condiciones ⁸

⁸En esta recomendación IIRSA propone que para cada paso se designe un administrador o gerente a propuesta de las cancillerías. Dado lo complejo del tema, debería existir un mecanismo de consulta con los privados interesados en cada paso y una elevación de propuestas, así como una definición previa de perfiles para el puesto, de su remuneración y responsable del pago.

Consejo Consultivo con la participación de los privados que operan en cada paso.

Interconexión de los sistemas informáticos de los organismos intervinientes de los dos países. Esto mejoraría decisivamente el control fiscal y la prevención de los ilícitos.

Participación privada – concesión – en la provisión, mantenimiento y ampliación de infraestructura.

Sistema informatizado de control de gestión de la labor realizada por cada organismo (romper con el mecanismo de “ caja negra” imperante)

Capacitación continúa a cargo del administrador y de los organismos públicos y privados.

Adecuación de las formas de control – actualmente sólo físico - a métodos más modernos: control posterior de las importaciones, *warehousing*, y que los registros de entrada para unos sean los de salida para el otro y viceversa.

Pagar por verdaderas instalaciones. Por ejemplo en Paso de los Libres los exportadores argentinos pagan tasa de uso por COTECAR pero todo el trámite de verificación se hace del lado brasileño. (COTECAR no funciona debería cancelarse) El costo de instalar del lado argentino funcionarios brasileños sería de U\$S 300.000.- (menos del 3 % de las exportaciones diarias)⁹

Penalidades por documentación incompleta. Lo aplica Brasil (EADI concesión), una hora para obtener la documentación completa, en Uruguayana y su imposición ha mejorado el cumplimiento.

Normas comunes de regulación del transporte de cargas, acceso a la profesión de transportista, normas y características técnicas de los vehículos y habilitación de los conductores.

Observar y cuantificar sistema actual de único conductor *vis a vis* dos conductores, como posee el transporte de pasajeros,

⁹ COTECAR – Es un organismo dependiente del Ministerio de Justicia – Secretaría de Seguridad Interior – esto explica una parte sustancial de su ineficacia.

tomando la carga de mayor valor agregado y habilitando 24 horas.

Mayor interacción pública – privada, en el caso argentino en particular; evaluar desde la óptica privada la factibilidad de tomar en concesión la infraestructura de los pasos de mayor densidad de tráfico.

CAPITULO 3

ENERGIA

Coordinadores

**George Landau
Daniel Montamat**

La integración energética como opción estratégica para la región

El Contexto Actual: Petróleo, Seguridad y Economía

Cuando el petróleo es caro, toda la energía es cara porque el petróleo, aunque es un recurso fósil no renovable, sigue siendo el más manipulable y el que tiene mayor desarrollo en la logística de distribución mundial. El petróleo y sus derivados cierran el balance de oferta de energía en el mundo. Cuando los precios del petróleo suben de manera sostenida, como ha estado ocurriendo en los últimos años, la industria energética tiene incentivos para aumentar la inversión exploratoria y descubrir nuevas trampas geológicas; pero también se generan incentivos para el desarrollo de fuentes alternativas de energía. Sucede que el alza sostenida de los precios del petróleo retroalimenta expectativas de escasez, y, al mismo tiempo, especulaciones sobre el futuro del paradigma energético que lo tiene como fuente primaria dominante. Además de las distintas repercusiones económicas del petróleo caro (transferencia de ingresos entre exportadores e importadores y posibles efectos recesivos y/o inflacionarios sobre la economía mundial), la dependencia petrolera recrea el temor a la seguridad del suministro energético (problema de seguridad que también alcanza a los sustitutos próximos como el gas natural, según se ha planteado en la relación Unión Europea-Rusia). La geopolítica del petróleo tiene epicentro en Medio Oriente, donde se concentran más de las dos terceras partes de las reservas. Por otro lado, el paradigma fósil, con el petróleo como fuente dominante, está sujeto a fuertes embates por su responsabilidad directa en el problema del calentamiento global. El fuego cruzado de la política y el medio ambiente, se suma a las consideraciones de naturaleza económica sobre el petróleo, para que las distintas regiones y países del mundo replanteen sus opciones energéticas teniendo en cuenta las tendencias que se insinúan y las abundancias relativas de sus fuentes de energía primaria.

Tendencias: Gas y Energías Renovables

Se afianzan dos tendencias en la evolución de la matriz de energía mundial: por un lado la sustitución intrafósil. Hacia mediados de la próxima década, el gas natural va a sustituir al carbón mineral como segunda fuente de energía primaria en el mundo. Se avanza hacia un mercado mundial del gas natural donde el gas natural transportado por caños va a competir con el gas natural transportado por barcos. La logística para internacionalizar el negocio del gas, también va a contribuir a diversificar las fuentes de aprovisionamiento, y, con ello, a reducir las tensiones sobre la seguridad de suministro. La otra tendencia es la paulatina diversificación de fuentes primarias hacia las energías renovables, e incluso a la revalorización de la energía nuclear como fuente no emisora de gases de efecto invernadero. El precio del petróleo, la seguridad de suministro, y la creciente conciencia en muchas sociedades sobre el problema ambiental global, pueden influir, antes de lo esperado, en la tecnología y las preferencias, para acelerar los tiempos de esta mutación en el paradigma energético.

La Transición del Gas Natural

Las reservas de gas natural han crecido en forma sostenida, salvo en algunos períodos cortos excepcionales. Al 1 de enero de 2006, las reservas mundiales de Gas según "Oil & Gas Journal" fueron estimadas en 173.074 Bm³ (billones de metros cúbicos); 1.928 Bm³ mayores a las medidas en 2005¹⁰. Alrededor del 58% de las reservas mundiales de Gas Natural se encuentran situadas en

¹⁰ Las reservas probadas por "Oil and Gas Journal" son estimadas como cantidades que pueden ser recuperadas mediante la utilización de tecnología y precios actuales. Las reservas reportadas por "Oil and Gas Journal" son una compilación de fuentes que responden en forma voluntaria y no siempre reflejan los datos más actualizados, en tal sentido, es muy probable que los descubrimientos mas relevantes realizados durante 2005 no estén reflejándose en estos incrementos.

Rusia, Qatar e Irán A continuación se presenta un cuadro de reservas a enero de 2006.

El servicio de geología de los Estados Unidos en forma periódica evalúa el potencial de largo plazo de los recursos hidrocarbúricos (petróleo, gas y gas natural licuado). De acuerdo con esta agencia existe un gran potencial de reservas no descubiertas a ser desarrolladas de alrededor de 119.526 Bm³, que según el Departamento de Energía de los Estados Unidos equivaldría a los consumos de los próximos 30 años. Estas mismas agencias estiman que durante los próximos 20 años, 66.460 Bm³ serán desarrollados, de los cuales 30.158 Bm³ provendrán del continente americano.

La producción anual de Gas Natural en Sur y Centro América es de 119 mil MMm³ y el consumo es 105 mil MMm³, siendo la diferencia exportaciones de LNG que Trinidad y Tobago realiza principalmente a los Estados Unidos. Se espera que la situación de exportador neto de la región se vea incrementada en los próximos años como consecuencia de nuevas plantas de LNG en Perú¹¹ y Venezuela¹². Ambas terminales tienen por objetivo abastecer los mercados mexicanos y estadounidenses.

Estas exportaciones de LNG se sumarán al mercado de cerca de 198 mil MMm³ anuales de consumo de LNG a nivel mundial y se espera que la capacidad de licuefacción crezca hasta 230 o 255 mil MMm³ con el ingreso, como exportadores de LNG, de Egipto¹³, Noruega, Rusia y Australia entre 2006 y 2008. En 2002, este mercado de 153 mil MMm³ representó el 6% del mercado mundial del Gas y 26% de las transacciones internacionales. Su desarrollo facilita el manipuleo y las transacciones de gas natural, tendiendo a la conformación un de un mercado mundial, con operaciones *spot*, contractuales y de futuro. Su desarrollo también

¹¹ La construcción del primer tren de licuación de gas empezaría en 2006 y estaría operativa en 2009.

¹² La Terminal todavía no ha avanzado de la etapa de idea.

¹³ Egipto inicio operaciones de sus facilidades de LNG en 2005.

es propiciado para reducir la dependencia de proveedores poco confiables de gas por caño.

Los principales consumidores del mercado de LNG son Japón, Corea y Taiwán que compran el 65% del LNG en el mundo. Asimismo, los principales exportadores de LNG son Indonesia, Malasia, Algeria y Qatar, y abastecen más del 60% del mercado. Se espera que el LNG se transforme en una importante fuente de recursos para cubrir las demandas crecientes de Gas Natural a nivel mundial. Según proyecciones de varios institutos especializados, incluido el Departamento de Planificación de Exxon Mobil, hacia mediados de la próxima década, el gas natural va a sustituir al carbón mineral como segunda fuente de energía primaria en el mundo. Hacia fines del año pasado, el Departamento de Planificación de la empresa Shell sorprendió con proyecciones que anunciaban hacia el 2025 el desplazamiento del petróleo por el gas natural como fuente primaria predominante.

El negocio del LNG tiene características particulares: a) se basa en contratos a futuro con lo cual todavía no existe un mercado *spot* de LNG; b) la flota de barcos de transporte de LNG es una flota dedicada atendiendo rutas específicas de abastecimiento entre centros consumidores y productores. En general existe una baja capacidad no utilizada de barcos transportadores de LNG.

Sin embargo, en los últimos años, algunas empresas como Shell , BP y Tokio Gas, han comenzado a ordenar la construcción de barcos metaneros sin rutas específicas ya asignadas, lo que en el mediano plazo podría permitir el desarrollo de un mercado transparente, atomizado y con capacidad de distribución, base para un *mercado spot eficiente*. Entonces sobrevendrá la internacionalización del mercado de gas natural.

Desafíos para la Región

Los desafíos que impone un contexto de energía cara, donde se ha revalorizado la seguridad de suministro, y donde se evoluciona a un mercado mundial de gas y a una mayor diversificación de fuentes primarias, ha obligado a los países de la región a explorar opciones energéticas. Una definición estratégica de previo y especial pronunciamiento para Argentina, Brasil y los demás países del Cono Sur, está planteada en los siguientes interrogantes: Frente a los problemas que presenta el escenario energético mundial: ¿Decidimos nuestras opciones energéticas en autarquía, o integrados en un mercado regional de energía?; ¿Es posible conciliar la prioridad del autoabastecimiento interno, tan caro al objetivo de seguridad de suministro, con las ventajas de abordar una estrategia común en materia energética? ; ¿Qué países incluye el continente inicial de la opción integradora?; ¿Cómo afecta la inclusión de Venezuela en el Mercosur la definición de la opción conjunta?

Antecedentes del Informe CARI-CEBRI 2005

El enfoque del trabajo preliminar realizado por el CARI y el CEBRI asumía que Argentina, Brasil y los demás países de la región que conformaban el Mercosur ampliado (Bolivia y Chile), decidían en conjunto explorar la alternativa estratégica de abordar sus opciones energéticas teniendo como norte la integración energética regional en Cono Sur.

Entendemos que el nuevo rol de Venezuela en el Mercosur no debe alterar ese enfoque inicial por las características propias de la integración física en los mercados energéticos. Ya hay redes en común en el Cono Sur y el aprovechamiento compartido de las fuentes de energía en una estrategia común está afectado por las relaciones de vecindad y distancia. Lo razonable es integrar el sur de Sud América y concomitantemente explorar las posibilidades de integración en el norte de Sud América. En una etapa posterior se puede abordar la vertebración de ambos sistemas. Los últimos avances en la evaluación del denominado “gasoducto

Sudamericano” dan cuenta de este nuevo enfoque estratégico. Habría un ducto de Venezuela a Manaos en el Norte, y otro ducto que nacería en Bolivia para abastecer el Cono Sur. En una etapa posterior los dos sistemas podrían interconectarse.

La posible excepción al universo definido para explorar la opción conjunta es la incorporación de Perú, por el rol que puede cumplir en el abastecimiento de gas natural al Norte de Chile y la consiguiente flexibilización que brinda su aporte a los flujos de exportación de Argentina a Chile en la región central.

En la región abarcadora del conjunto definido hay fuentes energéticas que permiten privilegiar la opción estratégica de la integración: cuencas hidrológicas complementarias, gas en diferentes cuencas sedimentarias, parques generadores eléctricos con abastecimiento hidráulico y térmico, y capacidad de refino de productos petroleros más que suficiente para abastecer las necesidades del conjunto. La región, especialmente el Cono Sur de Latinoamérica, hoy está más interconectada por gasoductos y redes eléctricas.

Muchas obras conjuntas de infraestructura energética se hicieron durante los setenta y los ochenta, por iniciativa de los Estados, y para aprovechar recursos compartidos. Salto Grande, Itaipú, Yacyretá, son ejemplos regionales de emprendimientos binacionales. Otras obras, también a iniciativa de los Estados, ya tuvieron como objetivo los intercambios energéticos (primer gasoducto de Bolivia a la Argentina). Con los procesos de transformación energética, que con distinto ritmo y alcance en la región se produjeron durante los noventa, fue sobretodo la iniciativa privada la que aprovechó las oportunidades de negocio que se ofrecían en la industria energética. Allí se construyeron los gasoductos que unen Argentina con Chile, Uruguay y Brasil. Pero también se construyó, por iniciativa de los Estados parte, el gasoducto de Bolivia a Brasil. A las interconexiones gasíferas hay que agregarle las interconexiones eléctricas, como las que unen a la Argentina con el norte de Chile, y a la Argentina con Brasil.

Todo esto define un cuadro de situación actual, donde a mayores interconexiones, mayores posibilidades de aprovechar con beneficios recíprocos la complementación de recursos y las necesidades del conjunto en materia energética.

Nueva Etapa

El escenario global de la energía y la necesidad de avanzar en la integración económica, abren una nueva etapa de integración física en la región, donde a la iniciativa política que deben tomar los Gobiernos de los países involucrados, habrá que sumar la iniciativa de actores públicos y privados, empresas y organismos de crédito, para que las obras que se mencionan y son evaluadas dejen los papeles y se conviertan en realizaciones.

Con una visión complementaria de los recursos energéticos, y, a partir de las redes de interconexión existentes y de las surjan como factibles para avanzar en la articulación física del gas (también de la electricidad), el gran desafío de la integración energética regional sigue siendo la necesidad de la convergencia regulatoria e institucional (mecanismos de solución de controversias). Las obras físicas que se evalúan ya no son binacionales; atraviesan la geografía de varios países.

Tanto el Proyecto “Sistemas de Gasoductos del Cono Sur” (conocido como anillo energético), como el Proyecto “Pool de Energía Regional” (conocido como anillo hidroeléctrico y anillo gasífero) y el Proyecto de Gasoducto Sudamericano (Caracas-Buenos Aires) que evalúan distintos gobiernos, organismos internacionales y universidades de la región, involucran inversiones millonarias y destacan entre sus condiciones de factibilidad la necesidad de una convergencia normativa mínima que permita avanzar en los mismos. (Ver gráficos)

Los tres proyectos, por su parte, tienen como eje el abastecimiento de gas natural en la región, donde las demandas del Cono Sur conforman la masa crítica. La integración física, en esta nueva etapa de la integración energética regional, tiene como

proyectos prioritarios la infraestructura relacionada con el gas natural. Pero, en simultáneo, el avance y la concreción de nuevas obras proyectadas dependerán de la voluntad política de los Estados de avanzar en una agenda operativa de convergencia normativa que también despeje dudas sobre la solución de potenciales conflictos de intereses. Sin estas señales, no habrá financiamiento ni inversiones. Volvemos a las 3R de la integración (**recursos** en común, **redes** en común, **reglas** en común).

Autarquía o Integración

Según el BP *Statistical Review of World Energy* 2005, y basado en datos del 2004, Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Perú (país que participa en el proyecto de anillo gasífero), en conjunto suman producciones de 64.5 billones de metros cúbicos por año (64.5 bcm), y tienen reservas probadas de 2080 bcm, lo que da un coeficiente reservas/producción de 32 años. En conjunto tienen centros de demanda y centros de inyección de gas que permiten un desarrollo del gas natural sustitutivo de fuentes combustibles como el fuel y el carbón mineral. La integración física vía gasoductos, en principio es más económica que la opción de exportar o importar gas por fuera del conjunto a través de proyectos de Gas Natural Líquido. Sin embargo, si no hay pasos concretos que despejen incertidumbres en el camino crítico del avance regulatorio e institucional implícito en la estrategia integradora, es posible que empiecen a tener mayor peso los argumentos de buscar suministros alternativos por fuera de la región. El desarrollo de un mercado mundial de gas natural, a partir de las inversiones en GNL, avalan estos razonamientos. Va de suyo que la integración de los mercados energéticos puede ser conciliada con una estrategia de diversificación de las fuentes de suministro que tenga en cuenta el desarrollo del mercado mundial del gas natural. En estas alternativas intermedias, la clave está en la tendencia

predominante: la integración o la autarquía. Si prevalece la autarquía, las interconexiones y los intercambios energéticos en el conjunto quedarán reducidos a las transacciones actuales, que en muchos casos irán declinando en la medida que cesen los vínculos contractuales.

Argentina tiene una industria gasífera madura, con una fuerte inserción del gas entre sus fuentes primarias. Exporta gas a la región y ha vuelto a importar gas de la región.

Brasil ha privilegiado desde hace años una mayor inserción del gas entre sus fuentes primarias, como medio de diversificar su parque de generación eléctrica y difundir su uso industrial. Importa la mitad del gas que consume.

Chile desarrolló la industria del gas natural a partir de las crecientes importaciones de Argentina y, restricciones de suministro mediante, necesita diversificar sus fuentes de aprovisionamiento.

Perú, a partir de Camisea, ha iniciado un rápido desarrollo de la industria del gas en el mercado doméstico y ha surgido como potencial exportador regional, pudiendo influir en las alternativas de abastecimiento del Cono Sur.

Paraguay, gran exportador hidroeléctrico, busca con el gas diversificar sus fuentes primarias para reducir la dependencia de la importación de productos petroleros.

Uruguay necesita el gas natural que pueda comprar en la región para diversificar sus fuentes de energía primaria y reducir la dependencia del petróleo y sus productos.

Bolivia, con las segundas reservas más importantes de Latinoamérica, y su objetivo estratégico de desarrollar la industria del gas en lo interno, y de convertirse en un centro distribuidor de gas para la región.

La información sectorial y los objetivos de cada país en materia gasífera, ameritan la decisión de explorar la opción estratégica de avanzar en un proyecto conjunto para desarrollar el gas natural en la región, conformando, con objetivos de

mediano y largo plazo, un mercado regional del gas natural en el Cono Sur.

El objetivo de la integración energética es de largo plazo y tiene metas intermedias. La gradualidad, sin embargo, no está exenta de obstáculos y algunos retrocesos. Las crisis macroeconómicas y sus derivaciones en la industria energética que tuvieron lugar en países de la región, han producido recomposiciones regulatorias y distorsiones en los precios de la canasta energética respecto a las referencias regionales e internacionales. Como consecuencia, y, frente a restricciones del suministro energético, volvió a privilegiarse el autoabastecimiento del mercado interno. Estas políticas resintieron algunas relaciones de suministro energético regional. Desde el 2004 Argentina ha tenido que redireccionar gas de exportación al mercado doméstico, afectando especialmente el suministro de exportación a Chile, y, en menor medida, el de Uruguay y Brasil. Si bien ambos Gobiernos han manejado la situación evitando derivaciones litigiosas, Chile ha tenido que buscar alternativas de suministro de gas natural. El conflicto por la salida al mar que mantiene con Bolivia priva al país trasandino de un proveedor natural. Ha explorado la compra de gas natural de Perú, y decidió licitar una planta de regasificación en Quinteros para proveerse de gas natural líquido de otros mercados.

Desde hace unos años en Bolivia empezó a cuestionarse el reparto de la renta entre el Gobierno y las empresas. Una nueva ley de hidrocarburos, en principio resistida por las empresas, llevó la regalía sobre los hidrocarburos de un 18 a un 50 por ciento. El nuevo gobierno accedió al poder con la promesa de nacionalizar los hidrocarburos. El 1 de mayo del 2006 el gobierno de Bolivia dictó el decreto 28701 de nacionalización de los hidrocarburos. El Estado boliviano adquiere el dominio y la propiedad de los hidrocarburos producidos por las empresas petroleras; la comercialización de estos hidrocarburos y la

definición de las condiciones de venta será realizada por el Estado; el Estado toma de control de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos; el estado a través YPFB adquiere el 50% más 1 de las acciones de las empresas Transredes SA ; Andina SA; y Chaco SA y Petrobras Bolivia Refinación SA; la empresas privadas sólo podrán participar con contratos de servicios, siendo los actuales incompatibles con la nueva normativa; la apropiación de renta por parte del gobierno en los campos más productivos se lleva al 82 por ciento. La medida afectó de manera especial la relación de Bolivia con Brasil. Petrobras, empresa controlada por el estado brasileño, era el principal inversor en Bolivia (reservas, refinerías, ductos); Brasil, por su parte, el principal importador de gas de Bolivia. Petrobras discute una indemnización por la pérdida de propiedad de sus activos en Bolivia; Brasil y Argentina discuten aumentos del precio del suministro de gas de Bolivia. Brasil tiene un contrato de largo plazo que se resiste a renegociar. Argentina tiene un contrato de corto plazo que estaba obligada a renegociar. Ambos países planeaban comprar más gas de Bolivia; pero ahora hay nuevas dudas sobre el desarrollo y la certificación de reservas en Bolivia y sobre la conveniencia de los precios negociados por Argentina en la conformación de un mercado regional de gas. Brasil analiza opciones al suministro de gas natural que esperaban de Bolivia. La empresa que opera el gasoducto Bolivia-Brasil, TGB, controlada por Petrobras, pidió a la Agencia Nacional de Petróleo de Brasil (ANP), cancelar la licitación para ampliar la capacidad del ducto en 15 millones de m³/día.

Otro tanto sucede en materia de intercambios eléctricos. Brasil había comprado potencia eléctrica a la Argentina por 2000 MW. Para eso se invirtió en transporte, conversión e interconexión eléctrica. Argentina ahora no puede disponer de potencia para cumplir con sus compromisos de exportación a Brasil. Las derivaciones de este conflicto hasta ahora no han

tenido mayores consecuencias porque Brasil no ha requerido en estos últimos años del suministro argentino. Por el contrario, las redes de interconexión se usaron para que Argentina importe electricidad de Brasil.

Todo esto debe ser enmarcado en la crisis que viven los bloques de comercio en la región: tanto la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como el Mercosur. La suma de estos hechos ha ido socavando la confianza en encarar una estrategia energética conjunta, y en los distintos países de la región empiezan a tener nuevo eco las opciones energéticas autóctonas. El Cuadro adjunto resume las principales fortalezas y debilidades que se atribuyen a la estrategia de abordar los desafíos energéticos en común. Es conveniente repasar el FODA de la integración energética, porque en el relanzamiento de la opción integradora hay que convencerse de que los beneficios de la integración son muy superiores a los costos, y hay que trabajar para superar la suspicacia prevaleciente para avanzar en la nueva etapa de obras físicas y convergencia normativa.

FORTALEZAS DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA	DEBILIDADES DE LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA
Aumenta la confiabilidad de los sistemas integrados, y, por consiguiente, la seguridad de suministro del conjunto.	Condiciona opciones de abastecimiento energético autónomas del conjunto, o alternativas al conjunto (GNL, sustitutos energéticos)
Aumenta el aprovechamiento de los recursos energéticos comunes. Posibilita la integración gas/electricidad	Restringe opciones nacionales de autoabastecimiento energético.
Aumenta la escala de los mercados energéticos y el atractivo para las inversiones en el sector.	Los montos de inversión y las necesidades de financiamiento del conjunto son más significativos que los

	requerimientos de una opción individual de un país.
De la dinámica de los intercambios de energía y la gradual integración de los mercados surgen precios más competitivos que favorecen los consumos regionales.	En la estática comparativa de corto plazo, se impone, en algunos países miembros, recomposiciones de precio y tarifarias con posibles impactos políticos y sociales.
Promueve la necesidad de una convergencia regulatoria regional	Limita la gestión regulatoria nacional.
Promueve reaseguros institucionales tendientes a afianzar la estabilidad de las reglas de juego en el conjunto.	Limita los márgenes de discrecionalidad de las políticas regulatorias nacionales.
Potencia la integración económica y comercial de los países de la región	Condiciona opciones de desarrollo nacional autárquico.
Promueve la formación de actores regionales (públicos y privados) en los mercados energéticos del conjunto.	Debilita posiciones dominantes de algunas compañías nacionales en los mercados domésticos.
Promueve la competencia inter-cuencas de gas natural en la medida en que se consolida un mercado mayorista regional de gas natural.	Debilita posiciones nacionales de mayor fortaleza negociadora en relaciones bilaterales no integradas.
Promueve la articulación con otros sistemas subregionales integrados. Integración del Cono Sur con el Norte del Subcontinente.	Compromete soberanía energética nacional en aras de un proyecto que implica, en el largo plazo, soberanía energética compartida.

El Espejo de Europa

En el 2007, todo consumidor de energía de la Unión Europea, al menos en los papeles, va a poder elegir su proveedor de gas y

electricidad en cualquier país de la región. Desde julio de 2004, dos terceras partes de ese universo ya pueden hacerlo. Es decir, un consumidor francés va a poder proveerse de un productor o generador británico o español, que abonará un peaje para usar las redes construidas y monopolizadas hasta ahora por las grandes empresas nacionales como Gaz de France o Electricité de France.

Ya desde principio de los noventa funciona un mercado mayorista de petróleo y productos.

Pero la trayectoria hacia ese objetivo fue sinuosa y llena de escollos. El Tratado de Roma de 1957 que crea el Mercado Común Europeo, tenía como antecedente el acuerdo que en 1950 había organizado la Comunidad Económica del Carbón y del Acero. Europa había decidido comenzar a integrarse a partir del carbón, que constituía la principal fuente de energía primaria por aquellos años; y el acero, base de la industria pesada de entonces. Sin embargo, y aunque en los cimientos se había privilegiado la energía, llevó décadas la conformación de un mercado integrado de energía. Aunque el beneficio de la integración energética era obvio para el interés general; hubo fuerte resistencia en muchos sectores. Los gobiernos no querían compartir soberanía en un sector considerado estratégico. La visión autárquica e intervencionista en la energía anclaba en argumentaciones tremendistas sobre los peligros de la seguridad de suministro si había que competir en un mercado común. Muchas empresas nacionales usaban, por su parte, un doble discurso: promocionaban la integración en los mercados vecinos mientras impedían el ingreso de sus vecinos en los mercados nacionales. Lo único que se sobrepuso a esa confluencia de intereses fue la voluntad política de profundizar la integración y la clara convicción de que la seguridad de suministro no viene dada por una estrategia de autarquía y exclusión, sino por una estrategia regional que privilegie la complementación y donde las empresas públicas y privadas compitan con otra escala para sus inversiones. Así lo entendieron los líderes políticos de distintas

orientaciones; y así lo pudo llevar a la práctica la Comisión Europea.

El espejo europeo es útil para tener en cuenta el objetivo final, evitar errores, y tener presente el recorrido que falta transitar en la región para ir de los intercambios energéticos a la conformación de un mercado regional de energía.¹⁴

¹⁴ Recordar que entre los pasos conducentes a una gradual integración de los mercados energéticos habíamos sugerido una “Agenda Operativa para la Integración Energética Regional”. Los más relevantes son:

2015/2020 Unificación de los mercados de energía con regulaciones comunes e instituciones supranacionales.

2013 Coordinación de los despachos nacionales de gas y electricidad en un despacho regional.

2010 Autorizar el amplio acceso de los consumidores locales de gas y electricidad al mercado mayorista regional.

2008 Formalización del régimen de acceso abierto e inicio del acceso de los grandes consumidores de gas y electricidad al mercado mayorista regional.

2007 Acuerdo sobre las bases tarifarias para recuperar costos y fijar los peajes en los sistemas de transmisión y transporte.

2007 Conformación del mercado mayorista formal de crudo y productos petroleros

2007 Acuerdo sobre armonización de las características técnicas y especificaciones de los productos de la canasta energética.

2007 Acuerdos sobre cooperación nuclear y desarrollo de energías renovables de la biomasa.

2007 Restauración paulatina de señales de precios en los mercados nacionales:

Crudo y productos: referencias internacionales

Gas y electricidad: precios regionales y costo de oportunidad.

Segmentos regulados: costos económicos

2007 Lanzamiento de obras de infraestructura que sean emblemáticas para la integración energética regional.

La Unión Europea, integrada energéticamente en lo interno, ha tratado, por su parte, de guiar sus relaciones con países que no pertenecen al bloque, pero con quienes tiene fuertes lazos económicos y comerciales en materia energética, a través de un Tratado conocido como Carta Energética. La Carta Energética da garantía a los inversores en los países signatarios y consagra ciertos principios relativos a las transacciones energéticas que son conducentes a una futura convergencia regulatoria e institucional. Con miras al relanzamiento de un proyecto regional de integración energética, los países del Mercosur o el Mercosur como bloque, podrían incorporarse al Tratado como miembro Observador. Venezuela es miembro observador. El problema que plantea la adopción de la membresía plena es que el Tratado de la Carta de Energía deriva los mecanismos de solución de controversias al CIADI. Esto es rechazado tanto por Brasil como por la Argentina. Sin embargo, de nuevo, el espejo europeo sirve para tratar de negociar entre los países que buscan relanzar la integración energética regional un Protocolo o Carta Energética readaptada que tenga como guía la experiencia desarrollada por los europeos en la materia.

Otras Energías

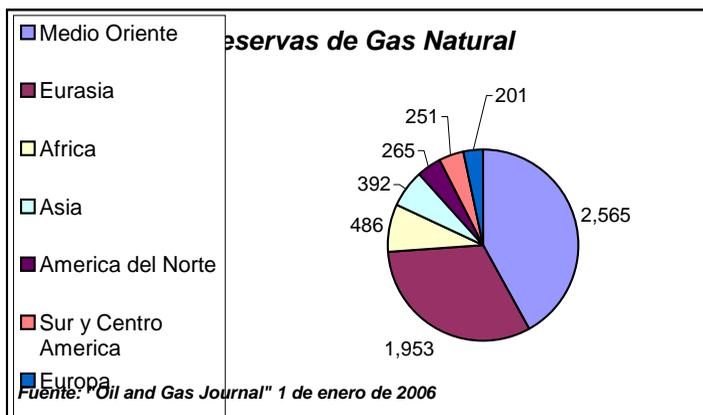
El gas natural tiene una importancia estratégica en el Cono Sur para abordar o desechar una opción energética de integración. Hemos subrayado, sin embargo, que la otra tendencia que comienza a alumbrar en el escenario energético internacional es la diversificación de las fuentes de energía

2006 Acuerdos de intercambios informativos con explicitación de precios, impuestos y subsidios.

Ver Instrumentos para Dinamizar la Inversión y Garantizar la Seguridad Energética de los Países del Cono Sur. Una Agenda Operativa para la Integración Energética. Río de Janeiro. Brasil. 5 de diciembre de 2005. Ps. 35 y ss.

primaria. El énfasis en el gas del presente documento, no significa restar importancia y prioridad a los proyectos hidroeléctricos en común que deben formar parte del proyecto de integración, y a la complementación en materia de energía nuclear y energías provenientes de la biomasa. Estas últimas fuentes de energía citadas, a más de permitirnos reducir la dependencia de las fuentes fósiles, también permiten el desarrollo de proyectos de complementación tecnológica e intra-industrial.

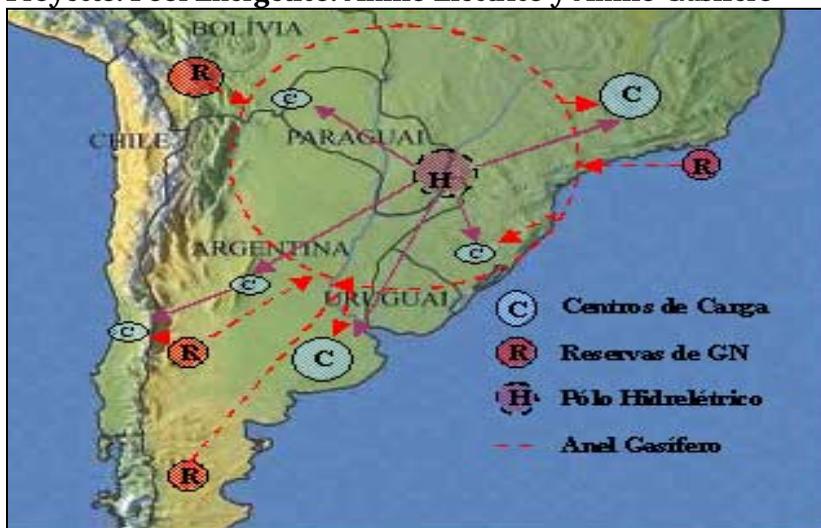
Reservas Mundiales de Gas Natural –Participación Relativa en trillones de pies cúbicos



Proyecto: Sistema de Gasoductos del Sur (Anillo Gasífero)



Proyecto: Pool Energético: Anillo Eléctrico y Anillo Gasífero



CAPITULO 4

ALIMENTOS

Coordinadores

**Antonio Licio
Rafael López Saubidet
Martín Piñeiro**

Carne Bovina: Propuestas para una Mayor Complementación e Integración Regional

Ganadería en la Argentina y Brasil: Estructuras Comparadas

La ganadería de Argentina y Brasil se caracteriza por ser básicamente extensiva y pastoril; sin embargo los biotipos de los animales son distintos, Argentina se caracteriza por tener la mayoría de los animales del género *Bos Taurus* y de sus razas básicamente de origen británico (Hereford, Aberdeen Angus, Shorton y sus cruzas) y en menor grado las cruzas con el *Bos Indicus*. En Brasil los animales que componen a la ganadería son de origen *Bos Indicus* con sus razas Nelore y Brahma. Es importante realizar esta aclaración ya que la calidad de la carne es diferente en cuanto a los atributos de la terneza, la jugosidad, el sabor etc.

En lo que respecta al *status* sanitario que otorga la Organización Internacional de Epizootias (OIE) de las enfermedades de importancia comercial como es la Fiebre Aftosa la Argentina esta dividida en dos zonas: una al sur del paralelo 42° que es zona libre de aftosa sin vacunación y otra que abarca al resto del país que a partir del 8 de febrero de 2006 perdió el status de “zona libre de aftosa con vacunación” debido a la aparición de un brote en la provincia de Corrientes. Cabe aclarar que frente a la aparición de un brote de esta enfermedad en cualquier lugar de la zona norte del paralelo 42° toda la región pierde el *status*. En Brasil las zonas o regiones en que esta dividido el país respecto al *status* sanitario corresponde a los estados y de acuerdo al ultimo informe presentado el 23 de mayo de 2006 por la OIE el Estado de Acre, junto con dos municipios adyacentes en el Estado de Amazonas, y los Estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, y Rondônia están considerados “libres de aftosa con vacunación” en cambio los Estados de Paraná, Sao Paulo, Goias, Mato Grosso y el Distrito Federal de Brasil, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Mina Gerais, Rio de Janeiro, Espiritu Santo, Bahía y Sergipe han

perdido dicho *status* debido a la aparición de un Brote en Paraná y Mato Grosso do Sul.

En cuanto a la EEB la enfermedad nunca fue detectada en ninguno de los dos países, sin embargo Argentina está considerada según la OIE como país “Libre de EEB”, en cambio en Brasil, si bien nunca apareció la enfermedad, a consecuencia de haber importado harinas de origen animal de países donde sí apareció la enfermedad es que tiene un *status* diferente

Tanto Argentina como Brasil son grandes exportadores de carne y además ambos países comparten varios destinos en sus exportaciones.

Las existencias en cabezas para Argentina han sufrido un incremento del 11% desde el 2001 al 2005 pasando de 48,9 millones de cabezas a 54,5 millones en el 2005. El consumo interno no ha tenido variaciones muy marcadas, sin embargo la exportación sí ha mostrado un notorio incremento en los últimos 5 años, pasando de 153 mil toneladas anuales a más de 750 mil para el 2005, permitida por un aumento en la tasa de extracción que en el año 2001 era del 24% y en el 2005 fue del 27%. Esto último demuestra una mayor eficiencia de la actividad.

En Brasil, por su parte, la existencia de ganado ha ido en un mayor aumento que Argentina, pasando de 170 millones de cabezas en el 2001 a más de 195 millones para el 2005, esto significa un incremento del orden del (+15%). El consumo interno aumentó en un 10% y la exportación mostró también un aumento, sin embargo la tasa de extracción pasó del 20% al 22%.¹⁵

¹⁵ Los datos para Argentina fueron suministrados por el USDA, Instituto de Promoción de la Carne Vacuna Argentina (IPCVA), Secretaria de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (SAGPyA) y la Organización Internacional de Epizootias (OIE). Los datos para Brasil fueron suministrados por Asociación Brasileira de Industrias Exportadoras de Carne (ABIEC) en la cual hemos encontrado algunas inconsistencias, las cuales no hemos podido solucionar. El USDA y la OIE

La tasa de extracción se calcula al comparar el número de animales faenados en un año con las existencias ganaderas y es un indicador de productividad del sector. Ésta depende de la eficiencia reproductiva, de la mortalidad del ganado y de la tasa de ganancia de peso de los animales. Cuanto más alta es la tasa, más rendimiento tiene el país productor.

La tasa de extracción de Argentina y Brasil es más baja que la de los países desarrollados, teniendo la UE, EE.UU. y Oceanía tasas de 41 %, 38 % y 34 % respectivamente.

La Producción de Carne por Habitante en la Argentina y Brasil

El mayor consumo de carne bovina por persona le corresponde a Argentina con más de 61 Kg por habitante, contra 36 Kg para Brasil.

Por otra parte, la producción de carne bovina per capita en Argentina (79,1 Kg/hab), es considerablemente mayor que en Brasil (47,9 Kg/hab.) Esto hace que la exportación neta de carne expresado en dólares por habitantes resulte ser para Argentina de US\$ 35.6 /habitantes y Brasil con US\$ 13,5/ habitante

Los Mercados Externos

En el orden internacional, el mercado está dividido en dos circuitos: el 'aftósico' y el 'no aftósico'. Entre los más importantes del circuito no aftósico se encuentran Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia, Japón, Corea del Sur y México y en el aftosico se encuentran Argentina, Brasil, Uruguay y los países de la Unión Europea entre otros

Desde el punto de vista de la demanda, los países se dividen entre aquellos que adoptan la política de importaciones 'riesgo cero' y los que adoptan la política de 'riesgo mínimo'. Así, mientras los primeros no importan carnes frescas, refrigeradas o congeladas del circuito aftósico (por ej. EE.UU., Canadá y Japón), los segundos lo hacen con importantes grados de

condicionamiento (por ej. los países de la Unión Europea y Oriente Medio).

Tanto Argentina como Brasil son grandes exportadores de carne vacuna ya que el 24% de la producción de carne de Argentina es destinada a la exportación y 22% de la brasilera tiene el mismo destino.

Si bien las exportaciones en ambos países han aumentado en los últimos 10 años, el incremento en Brasil ha sido mayor. Cuando se suman las exportaciones de ambos países, se puede observar la importancia que tienen respecto de las exportaciones del mundo, siendo estas el 37%.

En lo que respecta a los países destinos de las exportaciones de Argentina y Brasil, hay varios que son los mismos, como es el caso de Rusia que es el principal comprador de ambos. Chile y Gran Bretaña se encuentran entre los cuatro primeros. Sin embargo para la Argentina, Alemania es el segundo comprador y para Brasil, Egipto se ubica en esa posición. Es importante mencionar que la suma de las exportaciones de Argentina y Brasil a Rusia conformaron para el año 2005 el 73% de las compras externas de dicho país, demostrando de esta manera la importancia que tienen Argentina y Brasil en ese mercado.

Si se toman los destinos de las exportaciones de la 'Carne Enfriada y Congelada' se observa que Rusia sigue siendo el principal comprador para ambos países y que hay otro destino como es Chile que para ambos países tiene una alta preponderancia. Sin embargo hay algunos destinos como son Alemania e Israel que tienen una clara supremacía para Argentina, en cambio para Brasil los destinos Egipto y Gran Bretaña son de mayor relevancia. En otras palabras, se puede decir que Argentina y Brasil compiten por los mismos mercados, y que algunos de ellos son muy importantes como es el caso de Rusia, que representa el 44% de las exportaciones de Argentina y el 27% de las Brasileras para el rubro Carne Enfriada y Congelada.

Si se analiza a las exportaciones del rubro 'Carne Industrializada' de ambos países también se puede observar la similitud de destinos que éstos tienen, como es el caso de Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda, que se ubican como los primeros en el ranking. Cabe destacar el caso de Venezuela, que para Brasil es el principal comprador con el 23% de las exportaciones y para Argentina no tiene relevancia.

Aquí también hay algunas asimetrías como es el caso de Nigeria, Marruecos y Puerto Rico que están entre los 10 primeros compradores para Argentina, pero para Brasil no son clientes importantes, mientras que Cuba y Venezuela son países a los cuales Brasil le exporta y Argentina no.

Los Precios de Exportación de la Argentina y de Brasil

Los precios de los diferentes cortes han sufrido un incremento desde octubre de 2005 a abril de 2006, y en algunos de ellos, como la Carne Enfriada o Refrigerada han tenido un mayor incremento y particularmente en Brasil. Según fuentes especializadas, este aumento se debe a la salida de Argentina del mercado exportador. En algunos casos, como informa ABIEC, en Brasil, el comportamiento del precio del Corte 'Contra File' (bife angosto para los argentinos) que se exporta a la UE muestra la interdependencia de ambos mercados. Cuando Argentina salió del mercado exportador, el precio de dicho corte pasó de valer U\$S 4.700 la tonelada a U\$S 7.500, y cuando Argentina liberó el 40% de las exportaciones el precio tuvo una devaluación del 6,7% pasando a valer U\$S 7.000. O sea, cuando alguno de los dos países entra o sale del mercado, el precio de la carne tiene notorias variaciones.

La Industria Frigorífica en la Argentina y Brasil

Argentina. En 2005, 488 establecimientos faenaron bovinos, si comparamos el dato de 2005 con el del año 2000, el incremento fue del 49%. La industria frigorífica no está concentrada en

Argentina. Sin embargo, haciendo un análisis de la producción de carnes por establecimiento, se obtiene que los frigoríficos que faenan en promedio entre 5.001 y 15.000 cabezas por mes, produjeron el 45% de la faena total; si al rango anterior, le sumamos los establecimientos que faenan en promedio más de 15.001 cabezas, llegamos a que el 70% de la producción de carne se encuentra comprendida en 77 frigoríficos. En cambio, los establecimientos que faenan menos de 1.000 cabezas promedio mensual, tuvieron una participación en la producción de carne de tan solo el 5% (297 establecimientos). Existen 73 frigoríficos habilitados para exportar a la Unión Europea

Brasil. En Brasil la mayoría de los frigoríficos exportadores se concentran en el centro y el sur del país, en los estados Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondonia, Goias, Sao Paulo, Paraná, Río Grande do Sul y Santa Catarina. El número total son 99 frigoríficos y el nivel de concentración de la industria es mucho mayor que en la Argentina.

Propuestas de Complementación e Integración Regional

Los países del Mercosur son actores importantes del comercio internacional de productos agropecuarios. Esto es particularmente cierto en el caso de la carne vacuna, especialmente después del rápido crecimiento de las exportaciones experimentado en los últimos 5 años. Las exportaciones de Brasil y Argentina pasaron de ser menos del 20% del comercio mundial de carnes en el 2000 a alrededor del 38 % en el 2005. Si se suman las exportaciones de Uruguay y Paraguay, los cuatro países representan cerca del 50 % de las exportaciones mundiales. Si bien es cierto que estos porcentajes están influidos por la retracción de exportaciones de EEUU por razones sanitarias y que se puede poner en duda la sustentabilidad de estos niveles de exportación por parte de Brasil y Argentina, las cifras indican la importancia conjunta de los dos países. Esta importancia comercial tiene dos

consecuencias comerciales importantes: a) las exportaciones afectan en forma significativa los precios internacionales y b) sería posible y conveniente coordinar las políticas comerciales de ambos países para ordenar el mercado internacional.

Hasta ahora los países no han utilizado eficientemente la integración productiva y comercial en ningún sector excepto, a lo acordado en el mercado automotor. Las relaciones entre Argentina y Brasil avanzaron casi exclusivamente en mejorar las condiciones de acceso de sus productos en los respectivos mercados, pero no potenció las capacidades institucionales de cada país en una gama de actividades como la ciencia y tecnología, la formación de recursos humanos y la concertación de políticas comerciales; en el caso particular de la carne vacuna es interesante considerar algunas áreas específicas de trabajo conjunto que permitiría un mejor posicionamiento de los países en el comercio internacional de carnes y al mismo tiempo profundizar el proceso de integración regional.

Creación de un Mecanismo Sanitario Supranacional

Dicho mecanismo tendría las funciones de definir las políticas, desarrollar las estrategias y coordinar las gestiones necesarias para lograr un fortalecimiento regional en el campo de la Salud Animal. Este contexto permitirá incrementar la capacidad negociadora de ambos países frente a terceros países, en temas sanitarios, como así también facilitar el entendimiento entre ambos países y de esa manera obtener una mayor integración.

Dentro de las actividades a desarrollar estarían la de:

1. Definir y diseñar los protocolos necesarios para la confección de las equivalencias y/u homologaciones de los procedimientos sanitarios de ambos países, que puede abarcar desde sistemas de vacunaciones en caso de la aftosa, como el control de la faena, etc.
2. Ejercer la función de coordinador del accionar en los procedimientos de control y vigilancia sanitaria en la región,

además daría recomendaciones a la autoridad competente del país de que se trate para subsanar las irregularidades detectadas durante las inspecciones

3. Colaborar con los organismos oficiales (Cancillerías, etc) en las negociaciones frente a organismos internacionales para lograr una flexibilización criterios para la reapertura o inserción a mercados de países con estatus sanitarios diferentes a los de Argentina y Brasil

Es importante aclarar que la OIE es el organismo referente de la OMC en el acuerdo SPS y que la cuestión sanitaria se antepone siempre al cualquier asunto comercial.

Por otra parte, como ha quedado evidenciado en los últimos años, el control efectivo de estas enfermedades requiere de un trabajo conjunto y armonizado de los países con fronteras limítrofes.

Facilitación del Comercio

Realizar una acción en conjunto para implementar las medidas tendientes a la facilitación del comercio entre ambos países, en temas relacionados con las barreras arancelarias y para arancelarias, las prácticas aduaneras, tarifario aduanero, etc. Estas acciones se verán mejoradas a medida que las propuestas mencionadas en el punto anterior se vayan consolidando ya que permitirán un mejor tráfico a través de las fronteras.

Ordenamiento de la Oferta a través de Consultas y Concertación

La tremenda influencia de las exportaciones de Brasil y Argentina en los precios internacionales ha quedado en evidencia en años recientes. En el texto se mostró cómo la entrada o salida, de cualquiera de los dos países afecta de inmediato el precio de venta del otro país. La incertidumbre y variabilidad que se introduce en el mercado por esta competencia desordenada es altamente perjudicial para ambos países.

Esto es particularmente cierto en los destinos en los cuales ambos países son exportadores importantes. Esta situación alerta sobre la conveniencia de estudiar la posibilidad de construir un mecanismo institucional de consulta, información y concertación que ordene las exportaciones de ambos países.

Si bien la experiencia demostró la dificultad de llegar a algún tipo de concertación debido a la atomización de la oferta, es importante analizar la posibilidad de realizar mesas de negociaciones entre ambos países para algunos destinos y para algunos cortes de carnes.

Integración de la Producción y la Oferta

El comercio intraregional de carne es insignificante esto es natural en dos países exportadores netos, si el comercio de la carne es administrada como si fuera un *commodity* hecho que en parte ocurre especialmente en la Argentina, en la cual el mercado interno es abastecido por medias reses. La realidad del mercado es que en la Argentina hay cortes, como el asado, que tienen una gran demanda, mientras que no lo tienen en Brasil y lo mismo ocurre con la picaña en relación al Brasil. La integración comercial de estos cortes (como se hace con las autopartes) permitiría ganancias significativas en la eficiencia comercial de ambos países. Asimismo la liberalización comercial completa y las medidas tendientes a la facilitación del comercio serían instrumentos efectivos para regularizar el mercado y los precios internos de ambos países.

La facilitación de comercio se podría lograr entre otras cosas a través de la homologación de los cortes de carne.

Integración Industrial

El desarrollo de la industria en los dos países presenta ciertas diferencias. En Brasil la industria está mas concentrada y tiene una participación de capital trasnacional mayor que en Argentina .La integración industrial entre ambos países es muy baja y se

limita a la reciente compra de un frigorífico argentino por el mayor frigorífico del Brasil. Esta débil integración industrial es un tanto sorprendente y seguramente sería mayor en presencia de una activa política comercial, industrial y de inversiones concertada entre ambos países para promoverla y ayudarla a través de concesiones especiales para las inversiones que uno de los países haga en el otro. Una mayor integración industrial permitiría una mayor integración de la política comercial y de exportaciones de ambos países, como ocurre en el sector automotor.

El sector de carnes no bovinas en un contexto de políticas compartidas entre Brasil y la Argentina

Antecedentes

Las proteínas animales están en la cima de la cadena alimenticia de la humanidad. La mayor parte de la población mundial todavía no tiene acceso a esos alimentos en la dimensión que el equilibrio nutricional requiere y que el paladar reclama intuitivamente. La entrada de China e India como grandes consumidores – 40% de la población mundial- está trayendo y traerá profundas transformaciones en ese mercado, que se harán cada vez más pronunciadas, para el beneficio de los países productores, especialmente Brasil y Argentina.

Se comienza a sentir como una tendencia la inflexión de la curva de precios internacionales de algunos alimentos, que han estado extremadamente bajos desde el inicio de la década de los ochenta. De hecho, tres revoluciones tecnológicas en el área de la agronomía –llamadas revoluciones verdes- ocurrieron simultáneamente entre 1965 y 1970, que inundaron el mundo de alimentos a partir de la década del ochenta, resultando en precios nunca tan bajos en la historia del mundo moderno. En ese corto espacio de tiempo fueron desarrollados: a) el maíz híbrido; b) el arroz irrigado tipo “*paddy field*”; c) los fertilizantes y defensivos agrícolas.

Se beneficiaron obviamente los consumidores, principalmente, y los productores que mejor supieron sacar provecho de la tecnología. Asimismo, para proteger a sus productores de los bajos precios, los gobiernos de casi todos los países, principalmente europeos y norteamericanos –para la época los mayores productores de alimentos del mundo- utilizaron todo tipo de “protección sobre la renta” a través de barreras al comercio y, principalmente, subsidios. Tales políticas sólo llevaron a una mayor oferta de productos en aquellos países, potencializando los excesos de producción originaria.

Algunas barreras a Importaciones de Alimentos del Mercosur

	China	Unión Europea	India
Carne de Pollo	Arancel de 20% Restricciones sanitarias Cuotas	Aranceles 35% Cuotas	Aranceles de 40% Cuotas Restricciones sanitarias
Carne Bovina	Arancel de 12% Cuotas Restricciones sanitarias	Arancel de Eu3360/t + 14%	

Este es el *background* que se introduce en las famosas negociaciones comerciales agrícolas de Brasil y Argentina ante la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su entendimiento es absolutamente esencial para la adopción de políticas públicas.

Perspectivas

El pueblo chino (1300 millones de habitantes) consume actualmente cerca de 50 kg/per cápita por año de carnes de cerdo, bovina y aves, siendo la primer categoría del orden de los 35 kg, en cuanto a carne de vaca alrededor de los 5kg/per cápita y de aves, 10 kg. El indio (un billón de habitantes) consume unos ridículos 3 kg/per cápita por año, sumadas las carnes de cerdo y aves. El brasileño consume 90kg/año y el argentino cerca de 100kg/año. Si el consumidor chino pasara a incorporar a su dieta un pollo (de 2kg) más por año, serían 2,6 millones de toneladas de pollo, que tendrían que venir de su producción interna o por importaciones. Para producirlas internamente, necesariamente tendrían que importar maíz y salvado de soja o, la otra opción que es importar las toneladas de pollo directamente, que

correspondería al 40% de todas las importaciones mundiales de carne de pollo (6500 toneladas en 2002). Obviamente este volumen haría explotar el mercado mundial de pollos y sus precios estallarían igualmente. Las autoridades chinas lo saben y no permiten que esto suceda. Simples observaciones empíricas de viajantes a aquel país confirman la represión del consumo todavía existente allá: la cuidadosa observación de las “marmitas” de los trabajadores urbanos de ciudades ricas como Shanghai aún registran arroz puro en sus dietas.

Teniendo en cuenta este cuadro, los chinos cada vez más restringen las importaciones de productos procesados y practican la llamada “escalada arancelaria”, marca comercial de la Unión Europea, que aplica aranceles progresivamente a la cadena productiva a medida que ésta agrega valor.

Producción e Importaciones Chinas de Soja Grano, Salvado de Soja y Carne de Pollo (miles de toneladas)

	1994	1996	1998	2000	2002	2004
Importaciones						
Carne de Pollo	132	308	200	812	519	597
Salvado de Soja	123	1902	3734	565	18	42
Soja Grano	2443	3797	5194	12720	13848	23194
Producción						
Soja Grano	16011	13233	15153	15411	16505	17600
Carne de Pollo	5154	6198	7954	9025	9275	9880

Fuente: Faostat 2005

La tabla muestra posiciones significativas de política agrícola-comercial por parte de China:

Hasta el año 2000 las importaciones de carne de pollo crecían notablemente;

Lo mismo ocurría con el salvado de soja, su principal materia prima;

A partir de aquel año, China decidió sustituir las importaciones tanto de salvado de soja como de carne de pollo por importaciones de soja grano, aplastando internamente el grano y produciendo el salvado necesario para alimentar sus aviarios y utilizar en los criaderos de porcinos;

La producción interna del soja grano se está estancando, como los demás productos agrícolas, absolutamente insuficiente para su abastecimiento.

A partir del año 2001, China comenzó a imponer barreras arancelarias – escalada arancelaria- y no-arancelarias a importaciones de productos agrícolas procesados, en el siguiente orden: Soja Grano: 2,5% > Salvado de soja: 38% > Carne de pollo: 20% más cuota 10.000 t más restricciones sanitarias.

Estas restricciones explican los datos de la tabla anterior donde se nota el retroceso de las importaciones chinas a medida que se agrega valor al producto.

La India, a su vez, está lejos del consumo de los chinos. Imponen también severas restricciones, como 40% de aranceles a las importaciones de carnes de pollo además de restricciones sanitarias. La apertura de su economía, liberándose de las cadenas de la burocracia de tipo soviética, comenzó solamente a partir de mediados de los años noventa. Plagiando a Lester Brown (*“Who Will Feed China”, 1994*), uno se pregunta ¿“quién alimentará esos pueblos en el futuro próximo”?

Los poco informados siempre levantan la bandera de la tecnología para superar otra amenaza “maltusiana”. Se observó además que las revoluciones tecnológicas “verdes” de las décadas del sesenta y setenta fueron tres, no solamente una, en una coincidencia histórica que la ley de las probabilidades no indica repetición. Sin la incorporación de áreas nuevas de cultivo–expansión horizontal- difícilmente habrá alternativas para el abastecimiento mundial de alimentos: ahí el papel de Brasil y Argentina asume una importancia fundamental. Se observa que toda el área de labranzas de los Estados Unidos se restringe a 90

millones de hectáreas, mientras que Brasil aún posee cerca de 100 millones de hectáreas capaces de ser incorporadas al proceso productivo. No caben dudas de que la frontera agrícola mundial se estancó, excepto en Brasil, Argentina y otros actores menores.

Problemas y Políticas Públicas

Estados Unidos y la Unión Europea agotaron sus posibilidades de crecimiento agrícola horizontal. La inevitable reducción de sus subsidios agrícolas implicará una rápida reducción de la producción. En algunos puntos del África Subsahariana (Angola, Mozambique, Madagascar, etc.) será posible obtener un pequeño aumento de producción, lejos igual de atender el aumento de la demanda arriba mencionado. China también se ha estabilizado.

Tres productos emergen como líderes en relación a la inducción de producción/exportaciones en políticas compartidas entre Brasil y Argentina: carnes de 1) pollo; 2) cerdo; 3) vaca.

La producción de carnes de pollo y cerdo requieren múltiples producciones de maíz y soja. El clima más tropical y semi-tropical aumenta la competitividad. La vaca de pasto es hoy casi exclusividad de Brasil y Argentina; las demás son, en su mayoría, vacas de granos.

Esos productos, los de mayor valor agregado en el *agribusiness*, sufren, entretanto, una violenta discriminación de comercio por parte de los grandes importadores, que utilizan la famosa “escalada arancelaria” y “picos arancelarios” para agregar valor en sus propios territorios, arancelando el producto final y dejando libre la importación de materias primas. Una unidad de carne de pollo o cerdo vale cerca de 5 veces el valor de las materias primas utilizadas en su composición, como se demuestra abajo:

Carne de Pollo:

Tasa de conversión: 1,8 kg de ración > 1 kg de carne

Composición de ración: 65% maíz, 25% salvado de soja, 10% otros componentes.

Precio internacional del maíz (2004): US\$ 0,10/kg

Precio internacional del salvado de soja (2004): US\$ 0,20/kg

Otros componentes (2004): US\$ 0,50/kg

Valor de las materias primas en 1 kg de pollo: US\$ 0,12 + US\$ 0,09 + US\$ 0,05 = US\$ 0,26/kg

Precio de la carne (fob 2004) = US\$ 1,2/kg

US\$ 1,2 / US\$ 0,26 = 4,6 (agregado de valor vía producción de pollo)

Carne Porcina:

Tasa de conversión: 3 kg de ración para 1 kg de carne

Componentes de la ración: misma proporción que el pollo

Valor de las materias primas en 1 kg de carne: US\$ 0,20 + US\$ 0,14 + US\$ 0,15 = US\$ 0,50/kg

Precio de la carne: US\$ 2,7 / kg

Agregado de valor: 5,4 veces

Es técnicamente indiscutible que no existe posibilidad de producir proteínas animales sin salvado de soja (excepto para rumiantes en pasto). Brasil y Argentina juntos exportaron en 2003 32,1 millones de toneladas de salvado de soja más 28,6 toneladas de soja grano, equivalente a 22,9 toneladas de salvado. La suma de las exportaciones de salvado-equivalente es de 55 millones de toneladas, que aportaron cerca de US\$ 13 billones. Para tener una idea de la dimensión que una política de ese estilo podría propiciar, la misma cantidad de salvado de soja, transformada en carnes de ave y porcina aportarían divisas del orden de US\$ 65 billones, cinco veces más, agregando US\$ 52 billones más. Si ese valor fuese dividido entre los dos países – US\$ 26 billones para cada uno- significaría más del 30% en las exportaciones totales de Brasil y más del 80% en las argentinas (2003). Los efectos

indirectos en la generación de renta y empleo serían igualmente espectaculares.

En el caso de la carne bovina, medidas sanitarias son inventadas para impedir el ingreso de ésta en los ricos mercados desarrollados, obligando a sus consumidores a pagar precios hasta diez veces más altos que en nuestros países.

Las autoridades de Brasil y Argentina tienen que tomar conciencia que ambos países deberían ser en breve los grandes, casi únicos, proveedores de proteínas animales del mundo, y que este rico y necesario alimento debe ser producido dentro de nuestras fronteras, requiriendo en este sentido de un número de políticas públicas.

Sugerencias de políticas públicas

1. Incorporar incentivos financieros para el procesamiento industrial de las materias primas dentro de los territorios de Brasil y Argentina;

2. Incorporar incentivos fiscales apuntando a los mismos objetivos;

3. Establecer mecanismos de transferencia de tecnología para el procesamiento industrial de las materias primas entre los dos países e intr.-países;

4. Incorporar mecanismos por los cuales los excesos de materias primas de un país (por ejemplo: maíz de Argentina) sean transferidos para el otro (Brasil) sin los aranceles implícitos (13%);

5. Establecer como prioridad, en las negociaciones internacionales del Mercosur, la expulsión de las escaladas y picos arancelarios en los mercados-blancos, así como las restricciones no-arancelarias;

6. Establecer, si fuese necesario, acuerdos comerciales entre el Mercosur y China e India apuntando a abastecer aquellos mercados de proteínas animales (en el caso de que los mecanismos de la OMC no sean suficientes);

7. No incorporar impuestos de exportación sobre las materias primas en cuestión, por la elevada reacción política contraria de parte del sector agrícola.

CAPITULO 5

SEGURIDAD

Coordinadores

Khatchik Derghougassian

Clóvis Brigagão

Los desafíos de la inestabilidad en la zona de paz sudamericana y los espacios de cooperación en el área de seguridad en la región

Introducción

Con el objetivo de abordar el análisis del espacio sudamericano de seguridad este trabajo enfoca el ámbito interno, regional e internacional de aquellos países que formarían el complejo de seguridad regional sudamericano, a saber los cuatro miembros fundadores del Mercosur, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, más Chile, Bolivia y Venezuela. Para cada uno de los ámbitos mencionados, se propone contestar a tres preguntas básicas -¿Cuáles son los temas relevantes de la agenda? ¿Cuáles son las políticas públicas e instituciones que traten estos temas? ¿Cuál es el papel de la sociedad civil en los procesos políticos relevantes a los asuntos de seguridad?- como eje de análisis del diagnóstico de problemas y evaluación de mecanismos existentes, para, luego, sugerir una serie de medidas de cooperación con el objetivo de superar los problemas de la inestabilidad de la zona de paz sudamericana.

I. Las fuentes de la inestabilidad en la zona de paz sudamericana: La amenaza de la delincuencia; la agenda de las vulnerabilidades internas de la región; y el riesgo del *pull factor* hacia la conflictividad global

I. a. Desde los mediados de los 1990s, pero particularmente después de la crisis económico-social argentina de 2001-2002, la delincuencia se ha transformado en la mayor preocupación de seguridad de los ciudadanos, y todo indica que el fenómeno persistirá en el futuro previsible. Las estadísticas muestran un aumento dramático del número de delitos, y en particular de los homicidios cometidos por armas de fuego. Así, entre 1991 y el 2003, el número de delitos en total creció un 160%, mientras que los homicidios aumentaron un 40% por ciento de 1991 al 2002. En

el año 2004, las armas de fuego causaron la muerte de 2.841 personas. La crisis ha sido mucho más seria en las grandes ciudades: en la Ciudad de Buenos Aires la cantidad de delitos aumentó un 350% entre 1991 y 2003. En el 2002, según un informe de la ONU, Brasil ocupaba el cuarto lugar en el ranking de homicidios en el mundo, sólo superado por Colombia, El Salvador y Rusia. La cantidad de personas asesinadas en diez años en Brasil alcanzaba en el mismo año la cifra de 400 mil.

El aspecto más preocupante y amenazante del aumento de la delincuencia en el espacio sudamericano constituye su compenetración en los ámbitos policiales y políticos. Tanto en la Argentina como en Brasil, la delincuencia ha desarrollado estructuras sofisticadas y se manifiesta en episodios que distan mucho de los delitos fortuitos u ocasionales. Si bien la relación entre el delito y la corrupción policial era conocida desde los principios de los 1990s, y se la asociaba tanto a la falta de reformas de la institución policial como a la pésima condición salarial y profesional del personal, los analistas terminaron concluyendo que la esencia del fenómeno de la delincuencia se radica en la tríada de las tres P -policía, pandillas y políticos.

La irrupción en San Pablo en mayo del 2006 del Primer Comando de la Ciudad (PCC) con su alta capacidad de fuego, su estrategia de guerra abierta contra la policía, su disposición a recurrir a niveles elevados de violencia contra la ciudadanía, y su discurso usando un vocabulario similar al lenguaje de organizaciones fundamentalistas, colocan a esta organización criminal en un lugar especial dentro de todas las demás organizaciones delincuentes conocidas, incluyendo a las más renombradas y temidas como el Comando Vermelho, que dominan el tráfico de drogas y armas en las *favelas*. De hecho, el Primer Comando de la Ciudad lisa y llanamente declaró la guerra contra la paz ciudadana, y desafió la autoridad del estado de una forma muy explícita. El saldo de la primera ola de violencia en mayo 2006, 160 muertos, tuvo su continuidad con otras dos que

siguieron en julio y agosto. Un investigador apuntó a los factores que generan fenómenos como el Primer Comando de la Ciudad, incluyendo 22 millones de jóvenes de 15 a 29 años de sectores sociales de bajos recursos y con estudios primarios incompletos; la falta de políticas coherentes a escala nacional para hacer frente al crimen organizado; la superpoblación carcelaria y la transformación de la institución penitenciaria en un lugar y mecanismo de reclutamiento y fortalecimiento de estas organizaciones. Se debería agregar la ausencia del estado en vastos sectores sociales, donde el oportunismo político prefiere entrar en un acuerdo y establecer una *pax mafiosa* con el crimen organizado en vez de fortalecer la institución de la ciudadanía. El fenómeno del PCC constituye verdaderamente “la ruptura del Estado de derecho”.

I. b. La llegada al poder de gobiernos de una afinidad ideológica similar en este principio del siglo XXI en el espacio sudamericano a menudo se interpretó como una clara señal de una mayor cohesión interna de la región. En el caso particular del espacio sudamericano en especial, sin embargo, una de las constataciones más paradójicas es que la supuesta afinidad ideológica de los gobiernos (de turno) no sólo no ha generado mayores niveles de cooperación, sino en el corto plazo se ha derivado en discordancias y disputas bilaterales entre la Argentina y Uruguay en torno del tema de las papeleras, y entre Brasil y Bolivia en torno a la cuestión del gas. Si, por un lado, afortunadamente estas disputas y discordancias no ingresaron en la agenda de seguridad, por el otro claramente han generado focos de tensión que dificultan el progreso en la agenda de integración. Mas aún, cuando ambos temas se perfilan en un discurso que remite en el caso de la nacionalización del gas natural a la búsqueda de la equidad social, y, en el caso de las papeleras, al deterioro del medio ambiente, apuntan a dos áreas – social y ambiental- que, de acuerdo a los analistas, determinan el escenario de la conflictividad internacional en el siglo XXI. Por lo

tanto, estos nuevos focos de tensión y discordia en el espacio sudamericano constituyen un tema que la agenda de seguridad en el ámbito regional debería tratar como potenciales factores de vulnerabilidad de la zona de paz.

Otros cuatro temas se vinculan más inmediatamente a la agenda de las potenciales vulnerabilidades de la zona de paz sudamericana. El primero es la persistencia de las hipótesis de los conflictos tradicionales, particularmente en la disputa territorial entre Venezuela y Colombia y el tema de la salida al Pacífico de Bolivia vía Chile. El segundo son las tendencias secesionistas como el caso de la provincia boliviana de Santa Cruz, así como las amenazas de colapso estatal que consisten en la creación de espacios de ingobernabilidad. El tercero es la relevancia de los recursos naturales en la región, sobre todo el gas natural y el agua potable, y el potencial de su inclusión en la agenda de seguridad internacional. El cuarto, finalmente, es relativo a la proliferación armamentista y las disonancias internas en la región que pueden ser generadas como consecuencia de ciertas decisiones en la adquisición de armas.

Con respecto al primer tema, la persistencia de hipótesis de conflictos irresueltos cuestiona el argumento fundacional del concepto de zona de paz, que es la ausencia de guerras interestatales, pues indica por lo menos el potencial de guerras futuras. La zona de paz, por lo tanto, tendrá un sentido más real sólo cuando el proceso exitoso de terminación de las hipótesis de conflicto entre la Argentina y Brasil por un lado, y la Argentina y Chile por el otro que se dio en los 1980s y 1990s, continúe en los casos mencionados más arriba. El secesionismo y los espacios de ingobernabilidad son fenómenos distintos pero tienen en común el fracaso de mayor o menor grado del Estado nacional en mantener la cohesión territorial, un fenómeno que a menudo se caracteriza como la “provincialización de los Estados nacionales”. Está claro, por otra parte, que una agenda secesionista termina inevitablemente en una referencia a la identidad colectiva que en

el caso particular de Bolivia podría alentar un antagonismo cuya línea divisora constituyera el nacionalismo indígena. En cuanto a los recursos naturales, con los 5,6% de las reservas mundiales del gas natural y una de las mayores concentraciones del agua potable del planeta que es el acuífero Guaraní el espacio sudamericano enfrenta dos problemas relativos a estos temas en la agenda de seguridad. El primero es la administración de la futura escasez de estos recursos para evitar conflictos; y el segundo es la defensa de los mismos contra intervenciones externas. Finalmente, el tema de la proliferación armamentista no consiste en una supuesta preocupación por un incremento de 7,2% en el último año de los gastos militares de toda la región latinoamericana, sino más bien a procesos de cambios estratégicos más profundos que inevitablemente acompañen las decisiones de abandonar un sistema de armamento por otro.

El último conjunto de temáticas propias a la agenda regional es relativo a la expansión del Mercosur con la inclusión de Venezuela, y las perspectivas de la incorporación de Cuba. Partiendo de la experiencia europea donde el proceso de ampliación se enfrentó al desafío de la socialización de los nuevos miembros, la expansión del Mercosur no puede dejar de debatir esta cuestión puesto el alto grado de tensión entre el gobierno de Chávez y la administración de George W. Bush. Se verá si el actual nivel de esta tensión es tan sólo un tema coyuntural relativo al perfil ideológico de la presente administración estadounidense y su rechazo al Jefe del Estado venezolano, o el confrontacionismo es inevitable por el choque de intereses de dos proyectos antagónicos de poder; el tema cobra su importancia en la actualidad inmediata para la Argentina y Brasil por la inclusión de Venezuela en el Mercosur y la popularidad de su líder en sectores importantes de la sociedad civil.

I. c. Una zona de paz, por definición, refiere a la baja probabilidad de conflictos interestatales. El espacio sudamericano, además, goza de una lejanía geográfica del

escenario de la conflictividad de la post Guerra Fría que tiene su epicentro en el Medio Oriente y se extiende del norte de África hasta Asia Central. Claramente, tanto el alcance del terrorismo global como el contexto específico de la “guerra contra el terrorismo” tienen el potencial de crear condiciones para la expansión de la actual política estadounidense de creación de bases militares en el espacio sudamericano. Además, acompañada con un tratado bilateral de libre comercio, la propuesta podría interesar a los socios menores del Mercosur y crear discordancias internas, sino rupturas peligrosas, en el proceso de integración. Al factor de la “lejanía geográfica”, por lo tanto, se le debe agregar un sentido estratégico que consiste en la poca importancia en términos de seguridad que tiene el espacio sudamericano para Estados Unidos, la única superpotencia mundial, y que en teoría mantiene baja la probabilidad de intervención.

En este sentido, el mayor riesgo para la zona de paz sudamericana hoy consiste en aquellos fenómenos internos o regionales que podrían transformarse en un factor de atracción – *pull factor*– de la conflictividad global, y más particularmente intervención ajena o expansiones militares. Tres de estos fenómenos en particular pueden incrementar el riesgo de la atracción de la conflictividad global: los discursos confrontacionistas, la internacionalización de los conflictos interestatales, y la regionalización de los Estados nacionales. Como se ha de esperar, los tres factores se caracterizan por una alta potencialidad de generar vínculos interrelacionados sobre todo cuando bajo la influencia de la opinión pública movilizada la política exterior pierde su autonomía particular que, por lo menos desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales, caracteriza su racionalidad como un cálculo estratégico de costo-beneficio del interés nacional en el ámbito internacional.

Así, los discursos confrontacionistas que se dirigen a la política exterior de Estados Unidos y se estructuran en torno de la percepción de una expansión global “imperialista”, se nutren en primer lugar del rechazo de la opinión pública de las políticas de Washington sobre todo luego de la intervención militar en Irak en 2003. Más allá, en América Latina, y Sudamérica en particular existen dos razones adicionales para los altos niveles de sentimiento popular contra Estados Unidos: la crisis socio-económica de los fines de los noventa que directamente o indirectamente se vincula con el llamado Consenso de Washington y las políticas neoliberales, y la percepción de un rol intervencionista estadounidense en la política interna de los países sudamericanos, en particular en Cuba por el bloqueo, en Venezuela a la luz del fallido golpe de estado contra el presidente Hugo Chávez en abril de 2002, y en Bolivia por la larga oposición de Washington a la candidatura de Evo Morales en sucesivas elecciones presidenciales en la última década.

En el ámbito internacional, el discurso confrontacionista proporciona mayor justificación a las iniciativas de securitización del fenómeno llamado “populismo” en ciertos círculos estadounidenses tanto como una retroproyección del enfrentamiento ideologizado de la Guerra Fría, así como elemento de justificación de diseño de escenarios de intervención militar. En el ámbito regional, por la atractiva que ejerce en algunos sectores latinoamericanos, el discurso confrontacionista puede generar desencuentros interestatales desde disconformidades diplomáticas hasta acusaciones de injerencia interna. En el ámbito interno, finalmente, si bien no fuese la causa principal, el discurso confrontacionista, sin embargo, agudiza la polarización social con las consecuencias previsibles e imprevisibles de la misma.

Con respecto a los dos otros fenómenos que podrían constituirse en factores de atracción de la conflictividad global, los conflictos interestatales y la regionalización de los Estados

nación, son, por lo menos en los casos empíricos vigentes, íntimamente interrelacionados. Se trata básicamente de la incapacidad de los Estados nacionales en resolver bilateralmente, o en el ámbito de la integración regional, conflictos que se generan a partir de problemas específicos de ciertas provincias donde la movilización social logra nacionalizar estos problemas en la agenda de la política exterior o de seguridad del país. Una vez más, no se trata de posicionarse normativamente en estos asuntos, sea en el caso de las tendencias secesionistas en la provincia boliviana de Santa Cruz, sea en el caso argentino de Gualeguaychú por el tema de las papeleras (ambos ya discutidos en su dimensión regional), sino advertir del riesgo de sus posibles consecuencias como atracción, espontánea o por invitación, de potencias externas.

II. Las políticas públicas de seguridad en la zona de paz sudamericana: La reforma de las instituciones de seguridad y la movilización ciudadana; los mecanismos de la expansión del Mercosur y la socialización de los actores; El valor político de la democracia la preservación de la zona de paz

II. a. Las respuestas estatales a las sucesivas olas de inseguridad interna en los países sudamericanos han sido varias. Se destaca, sin embargo, una creciente voluntad manifiesta de circunscribir estas respuestas en el marco del respeto al orden institucional y evitar medidas represivas que remitan al pasado autoritario. En este sentido, los estados democráticos en el espacio sudamericano muestran una saludable preocupación por los derechos humanos. Esta sensibilidad es notable sobre todo en la negativa oficial de reprimir manifestaciones que se aclaman en pro defensa de algún asunto social, aún cuando perjudiquen el orden público o los manifestantes no duden en dañar objetos del bien común. Pero si por un lado desde la ética democrática es bienvenida una postura de menos represión, por el otro es riesgoso proyectar una imagen de falta de firmeza y accionar ante

una creciente demanda de seguridad de parte de la ciudadanía. Pues, el alto nivel de esta demanda y la falta de una adecuada oferta de solución de parte del Estado terminan, primero, llevando a la manipulación política del tema de seguridad, y, segundo, creando condiciones para que en la percepción de los ciudadanos se consoliden tendencias de autodefensa, incluyendo compra de armas, y, aún, peligrosas inclinaciones hacia la aprobación de la práctica de la llamada “justicia a mano propia”.

De hecho, la seguridad en la Argentina se ha colocado en la agenda electoral por la alta capacidad de movilización cuya capacidad la demostró tener la sociedad civil desde la convocatoria en el 2004 en la Plaza del Congreso a una manifestación que juntó a 200 mil personas. En cuanto a las inclinaciones hacia un clima social donde rige la creencia de que la solución a la inseguridad es la autodefensa, cabe mencionar que en 1999 el porcentaje de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires quienes poseían armas en sus hogares y daban motivos de auto-protección como razón principal de su tenencia era del 29,6; mientras la última encuesta de victimización (2003) demuestra que este porcentaje ha ascendido al 45,1. En esta misma línea de análisis, finalmente, cabe mencionar que en Brasil, en el referéndum popular de noviembre de 2005 acerca de la prohibición total de la venta de armas, ganó el rechazo a la propuesta del gobierno con un 64,1%, pese a que el ‘sí’ inicialmente tenía una popularidad del 80%. Como los analistas bien señalaron, los partidarios del ‘no’ supieron revertir la tendencia y asegurar una victoria cómoda usando hábilmente el marketing político del temor a mayor inseguridad y falta de protección contra la delincuencia que, como aseguró la campaña publicitaria del ‘no’, resultaría de la prohibición total de la venta de armas.

Frente a esta compleja situación, y bajo la presión de tomar acciones, los gobiernos a menudo ceden a tentaciones simplistas que consisten fundamentalmente en el incremento de las penas a

las violaciones del código penal. En otras palabras, la respuesta fácil a la inseguridad consiste básicamente en votar nuevas leyes más duras que castiguen a los criminales. Sin entrar en el debate jurídico de la utilidad de este tipo de reforma penal, cabe mencionar que raramente el endurecimiento de las penas se transforma en un instrumento disuasivo, y casi nunca ayuda en prevenir el crimen. Mas aun, hasta hoy tanto en la Argentina como en Brasil la única consecuencia visible de este tipo de respuesta ha sido el empeoramiento del ya decadente sistema carcelario con una población de presos que excede la capacidad de alojamiento de las instalaciones, las fallas y la corrupción inherente al sistema, la falta de medidas de reinserción en la sociedad de los presos que salen luego de cumplir sus condenas, y las frecuentes explosiones de violencia colectiva en las prisiones. La deficiencia del sistema es tal que ni siquiera la cárcel puede impedir a importantes jefes encarcelados del crimen organizado seguir administrando su empresa delictiva desde allí.

La reacción estatal más sana y conducente a la creación y consolidación de futuros mecanismos de prevención del crimen es la reforma de las instituciones de seguridad y un énfasis mayor en la aplicación de la ley que en la promulgación de nuevas leyes. En la Argentina, esta reacción se refleja en la reforma policial en la Provincia de Buenos Aires, y una nueva dinámica en la política de control de armas. En cuanto a la reforma policial, dos aspectos se han de destacar: la necesidad de generar confianza desde la ciudadanía hacia la institución para terminar con su triste fama de cómplice, sino agente, de inseguridad en la provincia más numerosa de la Argentina; y, el incremento de su capacidad para combatir el crimen. Pese al debate y las opiniones encontradas que ha generado la reforma policial, se puede decir que por lo menos ha encarado el problema en su aspecto más preocupante que es la connivencia de la policía y el crimen. Con respecto a una política más dinámica de control de armas, la misma es notable tanto en Brasil como en la Argentina. Así, Brasil finalmente tuvo

su ley de armas, el Estatuto de Desarme, el 6 de diciembre 2003, que no sólo creó un contexto legal para la implementación de medidas de control, sino demostró una eficiente cooperación entre la sociedad civil y el Estado. En la Argentina, si bien el tema de las armas empezó a debatirse en la segunda mitad de los 1990s cuando aparecieron los primeros trabajos y artículos analizando la relación entre accesibilidad a armas e incremento de las tasas de criminalidad, la mas o menos sistemática aplicación de las medidas de control empezó recién después de la crisis de 2001-2002, y fundamentalmente como consecuencia de la movilización de la sociedad civil.

En contextos democráticos la ciudadanía es, evidentemente, generadora de demandas de seguridad. Pero mientras tradicionalmente es del Estado del que se esperan respuestas a estas demandas, a casi dos décadas del retorno de la democracia en América Latina es notable el papel que la ciudadanía asume cada vez más en la determinación de las políticas públicas. Paralelamente a la movilización de la sociedad civil, se ha formado una comunidad epistémica vinculada a instituciones nacionales e internacionales que se dedica a la producción del conocimiento cada vez más sofisticado en torno de temas relativos a la seguridad. De hecho, la creciente capacidad de movilización de la sociedad civil es el resultado de la proliferación de organizaciones no-gubernamentales especializadas en asuntos de seguridad ciudadana que operan tanto como líderes de la canalización de las demandas de la sociedad como vínculos entre la misma y el sector político en sus distintos ámbito –ejecutivo, legislativo y judicial.

Se entiende, por supuesto, que la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, y en particular en el campo de la seguridad, es tan sólo un *second best*. Cualquier intento de desplazar al Estado o remplazarlo por la iniciativa privada o la sociedad civil revela más una política fracasada, o, en el caso extremo, un Estado fracasado, que la realización del ideal,

o utopía, liberal o marxista. El papel de la movilización social en cuestiones de seguridad, por lo tanto, debería circunscribirse en funciones de generación de debates públicos, producción de conocimiento, movilización ciudadana, y ayuda y vigilancia de la implementación de políticas públicas. La movilización social, al fin y al cabo, es el mecanismo más eficiente para exigir *accountability* –rendición de cuentas- del gobierno en la realización de sus funciones, y, en este sentido, el Estado democrático debería darle la bienvenida.

Desde este entendimiento del papel de la movilización social en cuestiones de seguridad, es notable el rol de las organizaciones no-gubernamentales en Argentina y Brasil sobre todo en la generación e implementación de medidas de control de armas livianas. En Brasil, las organizaciones de la sociedad civil empezaron a desempeñar un papel de movilización desde los mediados de los 1990s, y gracias a una labor sostenida, una creciente profesionalización y una inserción global a través de redes de activistas pro-control de armas cumplieron un rol central en el desarrollo del Estatuto de Desarme –Ley n. 10.826- y su implementación. En la Argentina, las organizaciones de la sociedad civil que nacieron en los fines de los 1990s y crecieron como consecuencia de la crisis de 2001-2002 y la ola de inseguridad donde resaltó el peligro de las armas y la falta del cumplimiento de una política de control pese a la sólida base legal que le proporciona la Ley de Armas (20.429), lograron avances considerables en la ampliación del conocimiento conceptual y práctico del control de armas y la concientización de la sociedad acerca del peligro de las mismas. En ambos países, los gobiernos respondieron en forma positiva a esta demanda de mayor control, y abrieron el espacio a las organizaciones de la sociedad civil. Tanto en Brasil como en la Argentina, prácticamente todas las medidas de control de armas desde el 2001 para adelante han sido iniciativas conjuntas del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Este nuevo espacio de

cooperación entre el Estado y la sociedad civil es, sin dudas, positivo siempre cuando persista en la línea conceptual descripta más arriba de complementación, y no de competencia y fragmentación.

II. b. Considerando la agenda de seguridad regional y sus temas más destacados descriptos en la sección I. b., la pregunta es si existen mecanismos para tratar las vulnerabilidades de la zona de paz sudamericana, y darle comienzo a un proceso de neutralización de las fuentes de inestabilidad interna. Comparando el grado de activismo regional de las últimas dos décadas del siglo XX, varios analistas no dejaron de ver una paradoja entre la convergencia diplomática de los 1980s cuando el proceso de integración estaba en su fase de definición inicial, y la divergencia de la política exterior argentina y brasileña en el decenio siguiente cuando se había constituido el Mercosur. Los diversos cursos de las respectivas orientaciones exteriores de los dos países en la pos Guerra Fría explican, según estos mismos analistas, esta paradoja que, al fin y al cabo, llevó a una institucionalización mínima del proceso de integración. Desde entonces, y pese a que no faltaron oportunidades para reiterar la relación estratégica entre la Argentina y Brasil, no se ve todavía un liderazgo concertado brasileño-argentino en el espacio sudamericano. En este sentido, el desafío consiste en primero darle prioridad a la consolidación de la zona de paz neutralizando las vulnerabilidades internas, y sólo después pensar en su expansión.

Se trata, en definitiva, de un proceso de construcción de identidad regional basado en la democracia, la integración y la alianza estratégica, ingredientes de un común "lenguaje" que habían comenzado a desarrollar exitosamente Argentina, Brasil y Chile, y que hoy parece perderse ante la avalancha de los acontecimientos y el regreso del discurso ideológico excluyente y confrontacionista en la práctica política. Sin quitarle su importancia al factor de la ideología en la creación de una

cohesión interna-regional –siempre cuando, evidentemente, esta ideología constituya una invitación a compartir valores consensuados y no la imposición de una línea política-, cabría, sin embargo, tener cuidado a un grado elevado de ideologización en la política regional que podría profundizar las disonancias internas en el doble plano regional e interno a cada país que se interpretaran como síndromes de inseguridad. El mayor riesgo consiste en la interconexión de estos dos planos en una agenda política de seguridad que se escapara del control de los Estados.

III. c. La perspectiva de una cooperación bilateral argentino-brasileña que parta de una visión común de la región de paz sudamericana implica tres definiciones en torno de esta cooperación el ámbito de la seguridad internacional. La primera consiste en mantener la zona de paz lejos de los escenarios de la conflictividad internacional. La segunda se refiere al criterio de selección de los asuntos de la agenda de seguridad internacional en los que Brasil y la Argentina deberían involucrarse con un perfil alto y hasta asumir liderazgo. La tercera, finalmente, es relativa a las interacciones de la región en su conjunto con otras regiones y actores globales. Una mirada crítica a los mecanismos institucionales para diseñar políticas públicas basadas en estas tres definiciones, lamentablemente, revela un vacío considerable, exceptuando la dinámica diplomática que aunque siga muy estrechamente la línea clásica desarrollada a base de la institución de la soberanía nacional siempre se preocupa en reservar un lugar en su discurso a la manifiesta voluntad política de la cooperación. Por cierto, esta preocupación consolida el progreso registrado en el proceso político regional desde el retorno de la democracia. Sin embargo aún falta la materialización institucional de esta voluntad de cooperación en los temas de defensa y seguridad. El único paso novedoso es la fuerza conjunta chileno-argentina para las operaciones de paz que por ahora es la excepción que confirma la regla.

Si bien por este vacío de mecanismos institucionales no se pueda decir demasiado acerca de las políticas públicas en las relaciones internacionales de los países de la zona de paz sudamericana, y, por lo tanto, el análisis en este ámbito inevitablemente remite a la consideración separada de las políticas exteriores de cada país, cabe destacar, sin embargo, el valor de la democracia no sólo en el ámbito interno propio a cada país y sociedad sino también en la formulación de futuras políticas públicas con el fin de posicionar la zona de paz sudamericana en el contexto internacional.

Así, y como se ha mencionado en la introducción, el retorno de la democracia aceleró y profundizó el acercamiento bilateral, la cooperación, y, finalmente, la integración regional. En el contexto actual, y para enfrentar a los riesgos de atracción de la conflictividad global, se le debe reconocer a la democracia, además de su sentido ético, un valor político de neutralizar el argumento de intervención externa. En otras palabras, la democratización de la integración regional, entendida como la creación de un mecanismo más sólido que la concertación diplomática propia a la fase inicial del proceso, condicionaría el protagonismo de Sudamérica en la formulación práctica de las tres definiciones mencionadas para la cooperación en el ámbito de la seguridad internacional. Esta peculiar democratización por ahora no logra romper los condicionamientos de la institución de la soberanía nacional pese a la voluntad manifiesta de los líderes de la región y sus reiterados compromisos públicos de una alianza estratégica del Mercosur.

III. Propuestas para profundizar la cooperación en el área de seguridad

III. a. Pese a que la seguridad interna en general es el ámbito menos propicio para la cooperación internacional por las mayores diferencias entre contextos sociales, económicos y políticos y una sensibilidad más acentuada del ejercicio de la soberanía nacional,

es posible encontrar espacios para proyectos argentino-brasileños comunes que hipotéticamente tendrán una influencia positiva en el mejoramiento de las condiciones internas de seguridad de cada país. Tal optimismo no pretende ocultar los problemas internos que persisten tanto en Brasil como en la Argentina, tampoco proyecta soluciones a corto o hasta mediano plazo a desafíos que necesitan una clara respuesta estatal propia; pero, se fundamenta precisamente en la constatación de un grado elevado de conciencia y movilización de la sociedad civil en torno de las cuestiones de seguridad, así como en la positiva consideración de la buena predisposición estatal de forjar con la sociedad civil una nueva asociación en búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad en el marco del respeto de la ética democrática. En cuanto a los temas de cooperación, consisten en la producción del conocimiento y en la aplicación de nuevas medidas.

En el primer caso, dos son los temas de una agenda de investigación que podría proporcionar mayores niveles de entendimiento de los problemas de seguridad interna y las respuestas más adecuadas. Se trata de un estudio comparativo de la delincuencia y la criminalidad organizada en la Argentina y Brasil con el objetivo de determinar un mecanismo de alerta común en el caso en que aparezcan señales de vinculaciones de interés, tácticas, o hasta estratégicas entre organizaciones criminales y otras bandas. El otro tema en la agenda de la cooperación para un mejor entendimiento conceptual de la situación de la seguridad interna en los dos países es la interacción entre proyectos de reformas institucionales con el objetivo de maximizar el rendimiento de las agencias de vigilancia del orden público. Cabe mencionar que sólo en Chile se ha tomado la iniciativa de empezar un estudio sistemático de las reformas policiales en la región. Una iniciativa conjunta argentino-brasileña en el mismo sentido permite no sólo establecer un diálogo permanente entre las instituciones de

seguridad interna sino también descubrir aquellas áreas en que es factible una complementación de tareas.

En cuanto a la cooperación en la implementación de medidas prácticas, se trata básicamente de avanzar en varios proyectos ya estudiados y formulados como propuestas que en otras regiones han dado resultados positivos en el campo de seguridad. Dos de estos proyectos toman relevancia a la luz de la movilización de la sociedad civil en torno del tema de control de armas y la buena predisposición de los gobiernos en responder a demandas provenientes desde la sociedad. La primera consiste en la creación de un código de conducta regional en las transacciones comerciales de las armas livianas siguiendo el modelo ya vigente en la Unión Europea que inspiró una iniciativa similar en Centroamérica en 2005. La segunda es un registro regional de armas que compatibilizaría los datos nacionales de la cantidad de armas livianas en la Argentina y Brasil. Un código de conducta regional consolidaría el compromiso regional de mayores controles internacionales sobre la circulación de las armas livianas, así como fortalecería el liderazgo moral de los dos países en foros internacionales. En cuanto al registro de armas livianas regionales, su beneficio se ve en el eventual uso que se le puede dar al mismo como un instrumento de control de armas sobre todo para combatir el tráfico ilegal.

III. b. El camino hacia la construcción de una zona de paz podría bien empezar con un liderazgo concertado argentino-brasileño haciendo un inventario de los focos de conflictos tradicionales y más nuevos que vulneren la zona de paz, y proporcionando respuestas comunes adecuadas a cada uno de estos conflictos. Una señal fuerte de este liderazgo concertado sería una eventual creación de una fuerza conjunta argentino-brasileña siguiendo el modelo argentino-chileno, como el ámbito donde se discutirán todos los temas relativos a una política de defensa y seguridad común del Mercosur. El liderazgo concertado argentino-brasileño cobra importancia también en el

ámbito interno si eventualmente tanto los socios menores del Mercosur como los potenciales futuros miembros y la sociedad civil perciban en este mismo liderazgo la voluntad de ser un referente para la solución de sus problemas. Finalmente, y para evitar cualquier discordancia futura interna de la zona de paz resultante de transacciones relativas a la adquisición armamentista, Argentina y Brasil deberían primero reiterar su compromiso a la no-proliferación nuclear en el espacio sudamericano y mantenerlo como una zona desnuclearizada, y segundo dar un salto cualitativo en la consolidación de la estabilidad regional proponiendo un tratado de fuerzas convencionales en Sudamérica siguiendo el modelo del Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa.

III. c. La lejanía del espacio sudamericano de los escenarios de la conflictividad pos Guerra Fría constituye una ventaja para los países de la región ya que les permite una relativa autonomía en el ejercicio de su soberanía. Está en el interés de la región, entonces, mantener un aislamiento estratégico y captar la oportunidad para consolidar esta autonomía relativa en el ejercicio de la soberanía. El aislamiento estratégico, sin embargo, no significa ignorar el potencial de las amenazas del mundo de la pos Guerra Fría. Al contrario, para evitar la imposición de una definición de estas amenazas de acuerdo a perspectivas que no necesariamente estén reflejando la realidad o los intereses de los países de la región, así como para no verse bajo la obligación de aceptar estrategias de defensa y seguridad que respondan a cálculos ajenos a las necesidades locales, y vinculados a otros proyectos de poder, se precisan definiciones políticas a las amenazas de la pos Guerra Fría, así como estrategias de lucha contra las mismas.

Con ese fin, el liderazgo concertado de Argentina y Brasil primero debe entender la postura de los socios menores y mostrar predisposición en atender a sus necesidades; luego, debe elaborar un proyecto conjunto para la región –una versión

sudamericana de la política de seguridad y defensa común que intenta desarrollar la Unión Europea. En este sentido, toda iniciativa de desvincular a los militares del ámbito de la seguridad interna y de tareas ajenas a su vocación profesional para adecuar su estructura a las nuevas realidades, como lo hace la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional argentina, es saludable en cuanto constituya un primer paso hacia la actualización de las políticas de defensa. Una redefinición de las estrategias debería trascender la visión nacional para abarcar el ámbito regional y posicionar a la región en su conjunto en la escena global. Es un debate que aún queda pendiente en la Argentina, Brasil y demás países sudamericanos pese a las ocasionales declaraciones públicas en este sentido.

Una política de defensa y seguridad de aislamiento estratégico implica también un criterio conservador de participación en los asuntos de la agenda de seguridad internacional. Se trata de seleccionar aquellos ámbitos y temas en que Argentina y Brasil pueden, o incluso deben, participar. En este sentido, las misiones de paz de la ONU son un ámbito tradicional de participación, pero deberían limitarse a aquellos casos donde la claridad de los objetivos, así como los medios para su realización, estén claros. La prudencia de selección se impone sobre todo en el Medio Oriente, región donde más elevada estará en los próximos años la demanda de misiones de paz, para evitar un impacto negativo interno de posturas de política exterior en sectores sensibles al conflicto medio oriental. En el ámbito de la no-proliferación y control de armas, al contrario, a Brasil y la Argentina les corresponde un alto perfil para asumir un liderazgo en la propuesta de relanzar las negociaciones multilaterales de reducción de armamentos. En tiempos en que la llamada proliferación horizontal amenaza con la multiplicación de países dotados de armas nucleares, y en que es notable una política de banalización del uso del arma nuclear con el desarrollo de nuevas generaciones de misiles, la inversión en el proyecto de un escudo

espacial para la intercepción y destrucción de misiles aún cuando o falten pruebas de la poca factibilidad del éxito de la iniciativa, y el peligroso camino hacia una nueva carrera armamentista, el antecedente de la Argentina y Brasil de estar cerca del desarrollo de una capacidad nuclear y sin embargo abandonar esta ambición, les da a los dos países la oportunidad de reclamar un derecho ético de mediación para la reanudación de las negociaciones multilaterales hacia un mundo despejado de la amenaza nuclear.

Finalmente, la cooperación en asuntos de seguridad que tienda a unificar el espacio sudamericano también pesaría en la proyección de la región en su conjunto en la arena internacional. Se trata, más precisamente, de pensar cómo posicionar a Sudamérica en la dinámica de los procesos estructurales de largo plazo. Tal posicionamiento, evidentemente, no se produce en un vacío, ni puede ignorar los cursos existentes de la política exterior y de seguridad, la *Grand Strategy* en suma, tanto de Brasil como de Argentina. En otras palabras, no es cuestión de negar ni las diferencias estructurales y particularidades de las políticas nacionales, ni proponer un cambio radical en la orientación exterior de cada país. Al contrario, partiendo de las diferencias estructurales y de las divergentes visiones de proyección en el mundo, se debería plantear modificaciones graduales para revertir la situación de distanciamiento, que en un acuerdo mutuo y silencioso existió en los 1990s y que si bien no significó ningún desencuentro significativo tampoco ayudó en el progreso de la integración. Las asimetrías estructurales de poder existen entre los dos países; también es distinta la tradición de la política exterior; y, finalmente, es diferente el grado de activismo y voluntad de participación de la política internacional. Más aún, Brasil, junto con India, China y Rusia, es reconocido como una potencia mediana, o potencia emergente, y demuestra clara predisposición en asumir ese rol. La modificación en la *Grand Strategy* de la Argentina, pues, consideraría en el primer caso las

ventajas de acompañar la proyección de poder de una potencia emergente, y la de Brasil se inclinaría hacia la necesidad de darle prioridad al espacio más reducido de Sudamérica donde mayor éxito tiene su liderazgo. Las modificaciones necesarias, entonces, a la *Grand Strategy* de cada país se harían gradualmente en el sentido de este doble movimiento cuya finalidad es definir en sus grandes líneas el liderazgo concertado brasileño-argentino en el posicionamiento de Sudamérica en el mundo. En este sentido, y marcadamente desde el fin de la Guerra Fría, prevaleció inevitablemente la relación con Estados Unidos. Si bien la importancia de las relaciones con Estados Unidos no cambiaría en las próximas décadas, tres temas cobrarán cada vez mayor importancia: las relaciones con la Unión Europea; las relaciones con China; y la dirección sur-sur de un proceso inédito de integración transcontinental a través de la alianza India-Brasil-Sudáfrica lanzada en 2003.

El Acuífero Guaraní y los nuevos temas de seguridad ambiental

El Acuífero Guaraní

Sumario

A pesar de que el agua sea el bien más abundante de la superficie terrestre, menos del 1% está disponible para el consumo del ser humano y de sus actividades. Encontrada de forma desigual en el planeta – áreas con exceso, pero poco pobladas y áreas con poca disponibilidad, pero bastante pobladas – su escasez se ve agravada, al menos, por tres factores de desequilibrio: *polución, irrigación y crecimiento demográfico*. Por esos motivos se observa un aumento en la utilización de aguas subterráneas, consideradas de buena calidad para el consumo humano y con bajos costos.

El Acuífero Guaraní es considerado una de las mayores reservas de agua dulce del mundo y con el descubrimiento reciente de sus potencialidades, pasó a estar inmerso en el centro de atención de la comunidad internacional. Su valor hidrogeológico (valor científico) es considerable – el mayor del mundo-; sus potencialidades funcionales y de políticas públicas son objeto de actual atención institucional: el Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del Sistema Acuífero Guaraní y sus implicaciones geoestratégicas (seguridad ambiental) apenas comienzan a ser valoradas.

Cuadro I: El Acuífero Guaraní

Mayor reservorio de agua subterránea transfronterizo

Localización: Territorio subterráneo de cuatro países sudamericanos

- Argentina (225.500 km²)

- Brasil (840.000 km² – 2/3 del total)

- Paraguay (71.700 km²)

- Uruguay (58.500 km²)

Abastecimiento: 30 millones de personas en los cuatro países.

Las aguas subterráneas del Acuífero Guaraní, por sus condiciones de ocurrencia y patrón de calidad, pueden ser utilizadas para fines diversos, destacando que los usos preferenciales, como el abastecimiento de la población del área, deben ser compatibles con su exploración racional.

Hay tres ventajas existentes en comparación con las aguas superficiales: a) posibilidad de la calidad natural del agua y probable protección en relación a la contaminación; b) uso industrial, por la necesidad de agua de buena calidad y su naturaleza de agua termal y; c) utilización del agua del Acuífero Guaraní para el ocio, en razón de sus altas temperaturas, con su valor económico para la exploración racional del turismo (ecoturismo, entretenimiento, entre otros). El tema específico de la seguridad ambiental será discutido al final del trabajo.

Visión Científico-Técnica

Desde el punto de científico-técnico, sería mejor denominar el Acuífero Guaraní como “el sistema Acuífero Guaraní”. Se trata, en verdad, de un conjunto heterogéneo de unidades hidroestratográficas (relativo al estudio de las rocas en su estado hídrico) y formaciones geológicas que pueden contar con mucho, poco o ningún recurso hídrico.

Cuadro II

Existen muchas dudas sobre la extensión del Acuífero Guaraní, debido a algunos factores: su compleja estructura hidrogeológica; las reales potencialidades hidráulicas del Acuífero, y la falta de conocimiento integrado de la geología, hidrodinámica, geoquímica e isotopía de todo el Acuífero Guaraní, que dificulta el diagnóstico sobre las zonas de descarga (salidas de agua), circulación y flujos de aguas en su interior.

En algunas áreas ya existen exploraciones de hace más de un siglo; en otras, la exploración está por iniciarse, y en terceras

áreas, no fueron aún iniciadas. Existe otro valor científico con desdoblamiento político: el hecho de que el sistema Acuífero Guaraní sea transfronterizo, entre los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay.

En caso de no ser debidamente bien conducidas y solucionadas, algunas cuestiones temáticas – principalmente de carácter de política pública- pasaría a ser consideraciones críticas: a) peligro de sobre-exploración, que puede causar el agotamiento del Acuífero, debido a la retirada del agua que es mayor que la capacidad de recarga y; b) contaminación de las aguas subterráneas, en razón de la falta de control de las fuentes y la carencia de macro-estrategias –gestión sustentable del Acuífero. En este sentido se prescribe:

- Identificación, por parte de los estados y municipios, de las zonas críticas (degradación de la calidad del agua y sobre-explotación);
- Realización de investigaciones específicas, que apunten a problemas o lagunas de conocimiento;
- Capacitación de profesionales en el campo de la hidrogeología y la gestión integrada;
- Preservación de la calidad y el control sobre las actividades potencialmente contaminantes (residuos sólidos, exceso de agroquímicos, construcción de pozos negros, etc.);
- Implantación en el sistema de Ciencia & Tecnología de una línea permanente de fomento a la investigación, volcada a la solución de los principales problemas del Acuífero Guaraní.

Proyecto de Desarrollo y Protección Ambiental del Acuífero Guaraní: Aspecto Institucional (PSAG)¹⁶

El Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA), la *Organización Global Environment Facility* (GEF) y los cuatro países apoyan la realización del Proyecto para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sustentable del sistema Acuífero Guaraní (PSAG), cuya finalidad es obtener conocimientos científicos más precisos sobre el mismo a fin de utilizarlos para responder:

(a) las necesidades de elaboración y sistematización de los conocimientos básicos;

(b) el desarrollo de los aspectos legales e institucionales pertinentes;

(c) la definición de las bases de gestión sustentable del potencial geotérmico para la producción de energía y de mecanismos y estrategias que promuevan la participación de la sociedad en el control del uso del recurso.

Después del período de preparación y de las negociaciones para el desarrollo del proyecto (2000-2002), se inició la fase de ejecución en 2003, con una duración prevista de cuatro años (2007). Para la coordinación de las actividades fueron estructuradas *Unidades Nacionales* y se constituyeron la *Secretaría General* situada en Montevideo (Uruguay) y el *Consejo Superior de Dirección de Proyecto*, integrado por representantes de las áreas de Recursos Hídricos, Medio Ambiente y Relaciones Exteriores de cada uno de los países participantes.

¹⁶ El PSAG está formado por los fondos del Programa de Cooperación del Banco Mundial y del Reino de los Países Bajos + Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) + Organización de Estados Americanos (OEA) + Servicio Geológico de Alemania (PY) = US\$ 1.2 millones; Global Environment Facility (GEF) = US\$ 13.4 millones y de los cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay = US\$ 12.1 millones, un total aproximado de US\$ 26.7 millones.

Debido a la gran desinformación y el desconocimiento, surgen algunos desafíos institucionales: a) creación de un esquema de gestión participativo del Acuífero; b) mayor convergencia entre actores en el plano científico-técnico, en la tentativa de articular los gobiernos y reforzar el papel integrador que el Acuífero Guaraní puede proporcionar; c) creación de un plano de utilización y protección del Acuífero Guaraní; d) fortalecimiento institucional con la implantación del sistema de informaciones; e) protocolo mínimo de normas técnicas del proyecto, construcción y otorgamiento de pozos y; f) consolidación de los órganos gestores y de inversión en información pública y participación en la gestión.

Existe también fragilidad legal sobre las competencias de los cuatro países. En Brasil, por ejemplo, hay legislación que prevé el uso sustentable de los recursos hídricos: los acuíferos nacionales son regulados por dispositivos constitucionales que los incluyen entre los bienes de la Unión (artículo 20) y también entre los bienes de los Estados (artículo 26). El asunto, sin embargo, es complejo. Al mismo tiempo en que la Unión tiene competencia exclusiva para legislar sobre las aguas (artículo 22), hay competencia concurrente de la Unión y de los Estados para legislar sobre la defensa del suelo, de los recursos naturales, de la protección del medio ambiente y del control de la polución (artículo 24). En este contexto, se tramita en el Senado Federal brasileño la propuesta de Enmienda a la Constitución nº 43, del 2000, del Senador Júlio Eduardo, que solicita modificación de la redacción de los artículos 20, III y 26, I de la Constitución Federal, a fin de definir la titularidad de las aguas subterráneas, más allá de la propuesta de creación de la Cámara Técnica de Aguas Subterráneas, en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). El CNRH indicó dos resoluciones específicas para la gestión de las aguas subterráneas y la estructuración de una propuesta ministerial del programa nacional de aguas subterráneas.

En Uruguay existe el Código de Aguas, de 1979, pero sin determinar el valor económico para el agua. En Argentina se prevé la posesión de todos los recursos naturales por las provincias. En Paraguay se repite la misma situación que en Argentina. Gran laguna: no hay legislación transfronteriza que regule el ámbito jurídico del sistema Acuífero Guaraní¹⁷. A fin de disminuir esa fragilidad, al menos conceptual, se asignó el 15 de octubre de 2004, durante el seminario internacional “Acuífero Guaraní: gestión y control social”¹⁸, la *Carta de Foz de Iguazú sobre el Acuífero Guaraní* que prescribió: el aprovechamiento del agua exclusivamente para el abastecimiento humano y consumo animal; el control público de esos recursos y la soberanía de los cuatro países en relación a ellos¹⁹ y, la necesidad de

¹⁷ Conforme a João Clemente Baena Soares, en su artículo Agua – El Acuífero Guaraní (Carta Mensual, Julio 2006, 616, V. 52, *Confederación Nacional del Comercio*, pp. 3-25), en 2003, por iniciativa uruguaya los Jefes de Estado apoyaron la negociación de un acuerdo relativo al acuífero. En la primera versión, se admitía la suspensión de obras en un país en caso de que el otro estado considerase que tal iniciativa pudiese causar perjuicios. Esta cláusula prácticamente resucitaría el principio de la consulta previa, que generó algunos conflictos entre Brasil y Argentina en el caso del aprovechamiento de las aguas del Río Paraná. Otro obstáculo a ser enfrentado es el que versa sobre la solución de controversias. Brasil defiende la idea de que el procedimiento sólo puede ser accionado de común acuerdo entre las partes interesadas, posición que solamente no es aceptada por la Argentina (p. 15)

¹⁸ El seminario reunió representantes de organizaciones no-gubernamentales y de centros de investigación de los cuatro gobiernos.

¹⁹ Se habla de soberanía de los cuatro países, y no se habla de soberanía compartida del sistema Acuífero Guaraní. La sociedad civil reclama acerca de esa visión de acción compartida de todo el sistema e incluso denuncia que el soporte técnico del trabajo del

implementación de políticas de protección ambiental. Hay un caso que podría ser útil para comparar con el Acuífero Guaraní: el expediente entre los Estados Unidos y México sobre aguas subterráneas entre los dos países.

En el plano internacional, en el ámbito de las Naciones Unidas y más específicamente de la Comisión de Derecho Internacional, la cuestión continúa abierta, tropezando con un limitado conocimiento, divergencias técnicas y ambigüedad de definiciones y conceptos. De nuestro punto de vista, a título de colaboración académica, sería interesante examinar la regulación del Acuífero en el ámbito del contexto jurídico del *Tratado de la Cuenca del Plata* (23/04/1969) y/o, también, a través de los mecanismos establecidos por el *Tratado de Asunción* de creación del Mercosur (26/03/1991).

Seguridad Ambiental: Visión de Política Pública

Desde el punto de vista de las dimensiones de la seguridad ambiental del Acuífero Guaraní, no hay todavía posición clara, y que logre definir, cómo realizar una evaluación general y confiable sobre su valor estratégico. Debido a la falta de un conjunto de conocimientos científicos, una base legal y reglas comunes de los cuatro países, faltan las herramientas para diagnosticar y proponer algo en torno de una Política de Seguridad Ambiental del Acuífero Guaraní. Sin duda que, a mediano plazo, con mayor información y conocimiento científico y políticas públicas – el PSAG es un instrumento útil en ese sentido- el Acuífero Guaraní podrá transformarse en un recurso estratégico de la región sudamericana. Se puede afirmar que el

PSAG quedará a cargo de empresas norteamericanas y europeas, sin la presencia de universidades de los países involucrados, que tienen capacitación para realizar estudios científico-técnicos, más allá de que fueran ellas las que propusieran los primeros estudios de elaboración del proyecto de gerenciamiento común del Acuífero Guaraní.

mismo representará un valor estratégico suficientemente relevante para transformarse, directa o indirectamente, potencial o real, en temas de seguridad que deberá ser considerado entre los cuatro países, y particularmente, entre Argentina y Brasil. En este caso, sería necesario construir mecanismos de confianza mutua, dentro de un conjunto de políticas operativas en el marco del Tratado de Cooperación de la Cuenca del Plata (1969), del Tratado de Asunción (Mercosur) y de todos los demás actos de cooperación multi-regional del Plata (ABACC, etc.)

Puntos en cuestión

1. Discusión sobre la soberanía del agua subterránea transfronteriza.
2. Caso de conflicto potencial: determinado país del Acuífero Guaraní podría ir a reclamar la propiedad del agua subterránea localizada en territorio de otro país. ¿Esto podrá generar desconfianza y argumentos jurídicos en los tribunales internacionales? Como se sabe, agua y agua subterránea serán ítems de la agenda estratégica del siglo XXI. En el caso del Acuífero Guaraní – esperemos que no- podrá cambiar su papel de integrador de recursos hídricos para el de foco de degradación y conflictos transfronterizos en la región.

Nuevos temas de seguridad ambiental

La Seguridad Ambiental ha sido vista como una cuestión secundaria dentro de las prioridades de los Estados. La realización de diversos estudios nuevos sobre impactos de la acción humana en el medio ambiente y la coordinación de la sociedad civil por medio de organizaciones ambientales, modificaron la percepción sobre la importancia de tener en consideración el concepto de Seguridad Ambiental. Aunque este trabajo no se refiera directamente al Mercosur, es evidente que muchas cuestiones presentadas correspondan a todos los países

miembros. En el caso de este proyecto, más allá del Acuífero Guaraní, se identificaron tres nuevos temas:

(a) el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay; (b) la seguridad alimenticia relacionada a la producción de alimentos transgénicos – que envuelven cuestiones comerciales, ambientales y sanitarias y; (c) el uso de las aguas compartidas abarcando los Tratados de la Cuenca del Plata y el Tratado de Asunción (Mercosur).

El Conflicto de las “Papeleras”

El actual conflicto entre Argentina y Uruguay asumió la gravedad del caso de la instalación de fábricas de celulosa en la frontera entre los dos países. A mediados de 2002, grandes productores europeos de celulosa obtuvieron la aprobación del gobierno uruguayo para la implantación de dos fábricas de celulosa en la margen del Río Uruguay, atrayendo inversiones e importantes beneficios económicos para este país. La Argentina cuestionó los posibles impactos ambientales derivados del proyecto. Uruguay intentó llevar el conflicto hacia el ámbito del Mercosur, pero la Argentina lo rechazó alegando que se trataba de un conflicto bilateral. La disputa no fue resuelta: Brasil y los órganos de resolución de controversias del Mercosur no se involucraron y el conflicto fue conducido a la Corte Internacional de Justicia. El gobierno argentino invitó al Rey Juan Carlos de España para asumir el papel de facilitador. Las controversias son naturales en cualquier proceso de integración, pero en el caso de las “Papeleras” las fragilidades del Mercosur fueron expuestas, como foro para la resolución de conflictos transfronterizos.

Transgénicos

Actualmente, mitad de la soja y del trigo del mundo es transgénico, y casualmente, la mayor parte de la ayuda alimenticia enviada a los países es de soja y trigo. Brasil era uno de los pocos países exportadores de soja en el cual los

transgénicos no estaban permitidos. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso no actuó para impedir o castigar las plantaciones ilegales de soja transgénica, en su mayoría contrabandeada de Argentina. El gobierno también cedió a las presiones de los agricultores de Río Grande do Sul autorizando, temporariamente, la plantación y la comercialización de la soja genéticamente modificada y sancionando legislación que retiraba la exigencia de estudios de impacto ambiental y sobre la salud humana antes de la liberación de cualquier variedad transgénica. De esta forma, Brasil se alió al grupo que ignora la preocupación expresada por más de 80 organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y ambientales, consumidores y la mayoría de los agricultores brasileños – que todavía rechazan la plantación de soja transgénica-. Actualmente, aproximadamente el 90% de la producción de los dos países es transgénica. Ese porcentaje es más elevado, inclusive, de lo que se ha evidenciado por la producción norteamericana. No obstante, Brasil y Argentina vienen realizando importantes esfuerzos en el desarrollo de investigaciones científicas con el fin de identificar los reales impactos sobre la salud.

En la Argentina, los agricultores están sometidos a la plantación de soja transgénica, que cuenta con fuertes inversiones. Más allá de que los pequeños productores fueron absorbidos por los grandes, el proceso fue conducido sin control o preocupación agraria, que generó una estructura de dependencia para agricultores que hoy tienen sus tierras dedicadas casi exclusivamente a la plantación de soja. La *Campaña por un Brasil libre de Transgénicos* declaró: “decenas de variedades de maíz transgénico fueron liberadas en la Argentina, entre ellas la MON 863 e híbridos resultantes de su cruzamiento con otras variedades. No hay segregación del maíz que sale de Argentina. Todavía se espera que los otros ministerios aprueben la recomendación del Ministerio de Defensa y soliciten nuevas

evaluaciones de riesgo antes de proseguir con las importaciones”.²⁰

Aguas Compartidas

La importancia de las cuestiones ambientales se verifica por la interacción del conjunto de elementos naturales, artificiales y culturales que propician el desarrollo equilibrado de la vida en todas sus formas. En lo que se refiere al agua – bien colectivo- la integración ambiental exige una aplicación práctica de gestión compartida y de responsabilidad de todos los países concernientes. Brasil posee legislación ambiental razonablemente consistente; sin embargo, no consigue mantener las fiscalizaciones y los cuidados de su aplicación. La legislación argentina es más blanda que la brasileña. Ambos países firmaron el *Acuerdo Bilateral sobre Cooperación en Materia Ambiental*, de 1996, marco de cooperación bilateral en materia ambiental, pero no obstante se percibe que la problemática deriva mucho más de la falta de fiscalización y cooperación entre los dos países que de la ausencia de una legislación apropiada.

Sugerencias

1. Mecanismos de Vigilancia y Monitoreo de la Cuenca del Plata, los que incluirían el Acuífero Guaraní y la Triple Frontera.
2. Recursos Hídricos Compartidos: sería importante realizar y profundizar el debate sobre ellos. La necesidad de discutir la creación de una Autoridad Binacional, tomando el ejemplo de lo que fue realizado en el ámbito de la Cooperación de la Seguridad Nuclear, como el ABACC, sería bienvenida.

²⁰ <http://www.esplar.org.br/campanhas/transgenicos.htm> Acceso en octubre de 2006

Equipo de Trabajo del CARI

Félix Peña, Coordinador
Khatchik Derghougassian
Martín Furlong
Florencia Imposti
Rafael López Saubidet
José María Lladós
Federico Merke
Daniel Montamat
Raúl Ochoa
Martín Piñeiro

Equipo de Trabajo del CEBRI

José Botafogo, Coordinador
Clovis Brigagao
Renato Flores
Denise Gregory
George Landau
Antonio Licio
Mariana Luz
Pablo Markwald
José Carlos Mello

