

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

# **Argentina y Brasil 2015**

**Construyendo una Visión Compartida**

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

**Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales**

**Centro Brasileiro de Relações Internacionais**

**Konrad-Adenauer-Stiftung**

**ARGENTINA Y BRASIL 2015**  
**Construyendo una Visión Compartida**

**Informe Coordinado por**

**Félix Peña y José Botafogo Gonçalves**

## **Contenidos**

<b>Antecedentes</b>	<b>p. 3</b>
<b>Capítulo Uno</b> Introducción	<b>p. 5</b>
<b>Capítulo Dos</b> Los Escenarios Post-negociaciones Comerciales Internacionales y el Nuevo Mapa de la Competencia Económica Global	<b>p. 11</b>
<b>Capítulo Tres</b> La Producción y Comercialización de Alimentos de Calidad	<b>p. 21</b>
<b>Capítulo Cuatro</b> La Producción y Distribución de Productos Energéticos en la Región	<b>p. 30</b>
<b>Capítulo Cinco</b> La Seguridad en el Espacio Sudamericano	<b>p. 35</b>
<b>Anexo I</b> Programas de los Talleres de Trabajo en Buenos Aires y Río de Janeiro	<b>p. 40</b>
<b>Anexo II</b> Reuniones de consulta con especialistas argentinos y brasileños	<b>p. 43</b>
<b>Anexo III</b> Equipos de Trabajo	<b>p. 45</b>

## Antecedentes

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y el Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) encararon durante el 2005 el desarrollo de un proyecto conjunto sobre las relaciones entre la Argentina y el Brasil proyectadas hacia el futuro. Este proyecto contó con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer en la Argentina y en el Brasil.

La idea central fue la de contribuir a un necesario ejercicio de apreciación conjunta de cuestiones internacionales relevantes para ambos países, buscando identificar oportunidades y desafíos que puedan requerir un enfoque estratégico compartido y acciones concertadas e, incluso, efectuar recomendaciones sobre cómo desarrollarlas.

En la etapa desarrollada durante el año 2005, el proyecto se fijó dos objetivos principales:

- a) Analizar desde la perspectiva de ambos países un conjunto limitado de cuestiones relevantes de sus respectivas agendas nacionales con proyecciones globales y regionales, identificando desafíos y oportunidades que ellas presentan colocadas en un horizonte de mediano y largo plazo.
- b) Construir una visión compartida de tales cuestiones, a fin de identificar las principales convergencias que puedan resultar en función de los intereses nacionales de los dos países, incluyendo su participación en el MERCOSUR y en el espacio sudamericano.

A tal efecto, se privilegiaron cuatro cuestiones principales a analizar, sin perjuicio de las interacciones que se puedan identificar entre ellas y de otras que puedan estar con ellas vinculadas, como por ejemplo, la relacionada con el desarrollo científico y tecnológico, y la incorporación del progreso técnico a los procesos productivos y de comercialización.

Las cuatro cuestiones son:

- a) Las actuales negociaciones comerciales internacionales y los escenarios que puedan preverse una vez que concluyan – o en el caso del eventual fracaso de alguna de ellas-;
- b) La producción y comercialización de alimentos a escala global y regional;
- c) Los escenarios futuros en materia de energía, considerando de manera particular, el espacio sudamericano, y
- d) Los principales factores, globales y regionales, que pueden incidir en la agenda de seguridad de cada uno de los dos países.

En relación a cada una de las cuatro cuestiones, dos preguntas centrales han sido privilegiadas a fin de orientar el ejercicio conjunto de investigación y reflexión:

1. ¿cómo incentivar una lectura compartida entre ambos países de las nuevas realidades internacionales, globales y regionales, orientada a facilitar el desarrollo de acciones conjuntas?, y
2. ¿cómo mejorar los métodos de concertación de políticas y acciones –públicas y privadas-, a fin de mejor contemplar las perspectivas e intereses nacionales de ambos países?

El proyecto se desarrolló a través de un programa de reuniones conjuntas desarrolladas en la sede del CARI en Buenos Aires y en la del CEBRI en Río de Janeiro<sup>1</sup>. Cada una de estas reuniones estuvo precedida por reuniones convocadas por cada una de las instituciones con la participación de un amplio número de especialistas<sup>2</sup>. A su vez, ambas instituciones constituyeron sus equipos técnicos para el desarrollo del proyecto, a cuyo cargo estuvo también la redacción de los informes correspondientes a cada una de las áreas temáticas privilegiadas<sup>3</sup>, a saber: negociaciones comerciales internacionales, alimentos, energía y seguridad.

En base a los resultados de este primer ejercicio conjunto, ambas instituciones se proponen impulsar en el futuro el enfoque compartido de los desafíos y oportunidades que confrontan en el plano internacional la Argentina y el Brasil, siempre con la idea de identificar factores de convergencia de los respectivos intereses nacionales y de efectuar recomendaciones sobre cómo profundizar una acción concertada, tanto en el plano bilateral como en el más amplio del MERCOSUR y de otros frentes de trabajo compartidos por ambos países.

Se presenta a continuación el informe sobre este primer ejercicio conjunto desarrollado en 2005. El documento ha sido estructurado de la siguiente forma: una parte introductoria, que corresponde al primer capítulo, de consideraciones generales conteniendo algunos de los enfoques y propuestas más relevantes; segundo, cuatro capítulos conteniendo análisis y propuestas relacionadas con cada una de las áreas temáticas privilegiadas.

---

<sup>1</sup> En el Anexo 1 se presenta información sobre dichas reuniones, sus respectivas agendas y los participantes.

<sup>2</sup> En el Anexo 2 se presenta la lista de los especialistas que participaron en las reuniones organizadas por el CARI y el CEBRI respectivamente.

<sup>3</sup> En el Anexo 3 se presenta la lista de los integrantes de los respectivos equipos técnicos.

# Capítulo Uno

## *Introducción*

### **Criterios generales y principales conclusiones**

El ejercicio conjunto realizado por el CARI y el CEBRI se desarrolló teniendo en cuenta criterios sobre el sentido y los alcances de la alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil, y las definiciones adoptadas en los momentos fundacionales de 1985 y de 1990, y colocándolos en una perspectiva de largo plazo, esto es un horizonte del 2015. En base a tales criterios se articularon los análisis de desafíos y oportunidades en cada una de las cuatro áreas temáticas privilegiadas.

### **El sentido y los alcances de la alianza estratégica entre la Argentina y el Brasil**

1. Pensar juntos el futuro de sus respectivas inserciones externas, con una visión de mediano y largo plazo, compartiendo en todo lo posible y necesario la lectura de las fuerzas profundas que están operando cambios significativos en los mapas del poder mundial, de la seguridad, de la competencia económica global y de las negociaciones comerciales internacionales.
2. Capitalizar la experiencia acumulada desde el inicio de la integración binacional y del MERCOSUR, construyendo una nueva etapa a partir de los activos ya logrados.
3. Privilegiar, en el trazado de las hojas de ruta de la construcción futura de la alianza estratégica, en el marco más amplio del MERCOSUR y del espacio sudamericano-latinoamericano, algunas cuestiones prioritarias estrechamente vinculadas entre sí y con ramificaciones a otras cuestiones relevantes. Ello no excluye la relevancia de otras cuestiones, tanto en el plano político y económico, como en el social y de la educación.
4. Las cuestiones a privilegiar son: la de los escenarios resultantes de las actuales negociaciones comerciales internacionales y del nuevo mapa de la competencia económica global; la de la capacidad de producción de alimentos de calidad en un mundo en que ellos tendrán fuerte demanda; la de la producción y distribución de recursos energéticos y, la de la seguridad del contexto contiguo de ambos países, esto es, el espacio sudamericano.
5. Las dos primeras cuestiones tienen una fuerte dimensión global y ramificaciones regionales significativas, en el plano de la incorporación del progreso técnico, la infraestructura física, el transporte y la logística.
6. Las otras dos tienen una fuerte dimensión regional de escala sudamericana, dada la contigüidad territorial, sin perjuicio de sus implicancias en el plano global.
7. Las cuatro cuestiones son factibles en muchos aspectos, no necesariamente en todos, de un abordaje conjunto a fin de lograr resultados óptimos en la perspectiva de las respectivas agendas internas.
8. Son a su vez suficientemente importantes como para que cada país privilegie en su abordaje el desarrollo y la defensa de sus propios intereses nacionales.

9. Las cuatro cuestiones pueden ser, a su vez, fuente de divergencias sobre sus prioridades, de pronunciadas diferencias de criterios sobre cómo abordarlas y, en especial, de competencia y no sólo complementación, entre los dos países y sus socios.

10. En tal sentido, la experiencia acumulada indica que la alianza estratégica deberá poner énfasis en la definición de métodos de trabajo conjunto de marcada flexibilidad –incluyendo agencias o autoridades comunes para el desarrollo de tareas específicas-, basados en pocas reglas que se cumplan y que permitan articular los respectivos intereses nacionales en un cuadro de ganancias mutuas.

### **Los escenarios post-negociaciones comerciales internacionales y el nuevo mapa de la competencia económica global**

1. Los dos países deben prepararse para encarar escenarios post-negociaciones, sea que culminen con éxito en los plazos previstos, o se estancan o fracasen las actuales negociaciones comerciales de la Ronda de Doha en la Organización Mundial del Comercio (OMC), con los Estados Unidos en el marco del libre comercio hemisférico, y con la Unión Europea (UE) en el marco de una asociación estratégica bi-regional.

2. Ello implica colocar en la perspectiva de tales escenarios, tanto el desarrollo y consolidación de un espacio de preferencias económicas –incluyendo servicios y compras gubernamentales- entre los dos países y sus socios del MERCOSUR, como pasos conducentes al objetivo estratégico de un mercado único, cuyo plazo de plena concreción conviene mantener aún indefinido.

3. El necesario proceso de revisión del actual arancel externo común debería, en tal caso, efectuarse aprovechando al máximo la flexibilidad que permite el GATT 1994 – en su definición de una unión aduanera incompleta, incluida en el artículo XXIV-8.a, a fin de incluir un enfoque de geometría variable y de múltiples velocidades durante un período de transición de diez años.

4. El aprovechamiento de las reglas de la OMC y de su mecanismo de solución de controversias, ofrece un campo amplio de acción conjunta de ambos países, tanto en el plano del diagnóstico sobre sus evoluciones, como en el de las negociaciones futuras y, en particular, el de acciones compartidas para ejercer los derechos derivados de las reglas vigentes o que se negocien.

5. Institucionalizar la flexibilidad en el desarrollo del MERCOSUR, reforzar las disciplinas colectivas basadas en reglas exigibles, y modernizar sus métodos de trabajo en base al perfeccionamiento de las actuales instituciones, debería contribuir a lograr ganancias de previsibilidad y, de tal forma, lograr que sea percibido por los inversores como un marco apropiado para incentivar decisiones orientadas a la transformación productiva y a la inserción competitiva en los mercados globales.

6. Tal enfoque permitiría articular una estrategia que concilie la profundización del espacio económico común del MERCOSUR, con su extensión a los países sudamericanos, aprovechando plenamente las reglas de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

7. El eje del proceso de integración debería trasladarse a políticas públicas y acciones orientadas al desarrollo de la competitividad en cada uno de los países, con especial énfasis en

aquellos sectores con mayores sensibilidades a las condiciones de mercado resultantes, sea de las negociaciones comerciales internacionales actuales o las que se desarrollen en el futuro o, del nuevo mapa de la competencia económica global.

8. Una estrategia orientada a incentivar la transformación productiva en ambos países y en sus socios, tendría que poner énfasis asimismo en el desarrollo de redes de innovación científica y tecnológica que faciliten incorporar valor agregado intelectual a bienes y servicios, y en la de los ejes de infraestructura física, y redes de transporte y logística, orientados tanto a facilitar el comercio intra-regional como, en particular, el comercio con terceros mercados.

9. El espacio económico integrado, en el marco de disciplinas comunes en materia de competencia económica y defensa comercial, tiene que contribuir a incentivar la operación de redes transnacionales de producción y comercialización, así como el desarrollo de redes originadas en ambos países.

10. En este enfoque, un énfasis especial tendría que ser puesto en un salto cualitativo en la relación con Chile y otros países sudamericanos, aprovechando una mayor flexibilidad en el futuro arancel externo común del MERCOSUR.

11. La adopción de políticas y acciones de cooperación solidaria con Paraguay, Uruguay y Bolivia debería ser articulada en lo posible con la participación de otros países, especialmente los de la Unión Europea, tomando en cuenta no sólo sus requerimientos resultantes de asimetrías originadas en la dimensión y grado de desarrollo de sus economías, pero también los requerimientos que deriven de las cuestiones vinculadas con la energía y la seguridad, planteadas en los apartados correspondientes.

12. En el plano de las negociaciones comerciales internacionales dos ideas pueden ser contempladas. La primera, sería la de crear un mecanismo que facilite la coordinación de las negociaciones actuales y del posterior desarrollo de lo acordado. En tal sentido, parece recomendable analizar la experiencia del *Caribbean Regional Negotiating Machinery* (RNM) ([www.crn.org](http://www.crn.org)). La segunda, sería la de encarar las negociaciones comerciales con China a fin de establecer un marco de relaciones preferenciales estables compatibles con las disciplinas establecidas en la materia por la OMC.

### **La producción y comercialización de alimentos de calidad**

1. El nuevo mapa de la competencia económica global, con el activo protagonismo de países como China e India, entre otras economías emergentes, abre ventanas de oportunidad para ambos países, sus socios y demás países sudamericanos.

2. Su aprovechamiento por cada uno de los países requiere un enfoque estratégico de mediano y largo plazo, en el que se ponga énfasis tanto en los saltos cuantitativos como en los cualitativos de la producción y comercialización.

3. Las redes de desarrollo de conocimiento científico y tecnológico, especialmente en el campo de la biotecnología, en las que participen instituciones especializadas de ambos países y sus socios del MERCOSUR, tendrán una incidencia especial en potenciar la capacidad de aprovechamiento pleno de las ganancias que resultarán de una mayor dinámica del comercio mundial de alimentos, en particular si se logran avances significativos en la inclusión de la agricultura en las actuales negociaciones comerciales internacionales.



4. Igual relevancia tendrá el desarrollo de redes de comercialización propias, que permitan llegar a los consumidores finales con productos de calidad y, en lo posible, con marcas propias.
5. Esto requerirá también una fuerte acción institucional para el desarrollo de estrategias y recursos negociadores conjuntos.
6. Se deberá trabajar también fuertemente sobre temas logísticos y de infraestructura para poder llegar a los mercados asiáticos en condiciones competitivas.
7. Compartir con mecanismos conjuntos –incluso autoridades comunes- el control de la calidad sanitaria y fito-sanitaria, tendría que ser una de las prioridades del MERCOSUR.
8. Los mercados del futuro darán mayor importancia a la calidad sanitaria y las cuestiones ambientales. En este sentido, de modo de aprovechar todas las oportunidades, será necesario prestar especial atención por parte de ambos países y de sus socios en esas áreas.
9. El tema precedente, así como la tendencia hacia las prácticas de comercio justo en el ámbito agroalimentario, la diferenciación de productos y agregado de valor, están muy vinculados a la importancia de desarrollar producciones regionales sustentables con arraigo en activos territoriales específicos.
10. Otro plano de acción conjunta se refiere al tratamiento de los transgénicos en el ámbito de la OMC, incluyendo posibles evoluciones en el acuerdo TRIPS (*Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights*).

### **La producción y distribución de productos energéticos en la región**

1. La inversión energética obliga a plantear escenarios estratégicos de largo plazo, y en esos escenarios las definiciones de autarquía o integración regional son determinantes de las opciones energéticas de cada país.
2. Los dos países comparten la necesidad de complementar inversión pública y privada para un desarrollo sustentable del sector energético en la región. La demanda de inversión del sector energético, según la tasa de crecimiento económico, representa entre 2 y 3 puntos del PIB.
3. Se dieron importantes pasos dados en materia de aprovechamiento de recursos y redes de interconexión como para avanzar en la conformación de mercados regionales de petróleo y productos, gas natural y electricidad.
4. Existen proyectos energéticos en común, algunos con pre-factibilidad analizada, cuyo inventario resulta relevante actualizar. Se menciona de manera no excluyente, la Central de Generación Hidroeléctrica de Garabí, la interconexión en extra-alta tensión de Yacyretá e Itaipú, y el cierre del anillo de gasoductos con el tramo de Argentina a Porto Alegre. Se reconoce que la prioridad de estas obras depende del avance del proceso de integración energética regional.
5. Se reconoce la necesidad de avanzar en una agenda de convergencia en los marcos reguladores en materia energética, que tenga como objetivo final mediato la conformación de

mercados regionales de petróleo y derivados, gas natural y electricidad. La necesidad de esta agenda se hace más relevante cuando empiezan a discutirse obras de complementación energética regional que exceden la geografía de dos países y requieren de negociaciones multilaterales.

6. Se reconoce la importancia de explorar la incorporación del MERCOSUR como miembro observador al *Energy Charter Treaty*, como paso inicial al relanzamiento de la región a la radicación de inversiones en el sector y a la fijación de una agenda de convergencia de los marcos reguladores para la conformación de un mercado regional de energía.

7. Se reconoce la necesidad de profundizar un acuerdo estratégico de complementación en materia de energía nuclear.

### **La seguridad en el espacio sudamericano**

1. Los sustanciales avances en materia de medidas de confianza mutua y cooperación entre la Argentina y Brasil en temas tan sensibles en las décadas pasadas tales como energía nuclear y Defensa Nacional, deben ser preservados y profundizados. Sin embargo, cabe reconocer que los niveles alcanzados están muy cercanos a lo máximo que se puede pedir en este tipo de áreas en cuestión.

2. Un paso a considerar para reforzar el primer punto, y darle un marco estratégico a los avances que se han dado entre los Ministerios de Defensa, las Fuerzas Armadas y las agencias nucleares, es la creación de un Observatorio binacional con representación de académicos y especialistas, como así también la presencia *ad hoc* de delegados de las áreas de Defensa, Relaciones Exteriores, Inteligencia Estratégica y Planificación.

3. La crítica situación de seguridad ciudadana que se vive en la región, junto con la alta prioridad que tiene ese tema en Brasil y crecientemente en la Argentina, hace que la cooperación y coordinación en este campo -así como en procesos conexos como el tráfico de armas, de drogas, precursores químicos y personas- deban tener la misma relevancia en esta nueva fase de la relación entre los dos países como en su momento lo tuvo el tema nuclear y de medidas de confianza mutua en lo militar.

4. En este sentido, la búsqueda de espacios de coordinación y cooperación en temas como la radarización del espacio aéreo, el control de cargas fluviales y portuarias, y el control de pasos terrestres, así como el intercambio más fluido y sistemático de inteligencia criminal y también estratégica, entre otros, adquieren una importancia central

5. Asimismo, cabría considerar la posibilidad de reforzar mecanismos de coordinación y cooperación en sectores puntuales como Fuerzas Especiales de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad para acciones contra el crimen organizado, terrorismo y otras.

6. La gradual estandarización de los medios de comunicación de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad de ambos países, así como de las municiones de las armas reglamentarias, podría ser otro factor a considerar.

7. El deterioro de la situación de seguridad en la zona Andina, la escalada de violencia en Colombia, el avance del narcotráfico y la creciente presencia militar internacional en Paraguay, son algunos de los temas que requieren de análisis estratégicos y respuestas concretas compartidas por parte de la Argentina y Brasil.

8. Es necesario reconocer que Sudamérica en general, y el Cono Sur en particular, pueden ser considerados como zonas de paz si se los mira en términos de conflictos interestatales bélicos. Más allá de la baja propensión hacia este tipo de choques a lo largo de todo el siglo XX, este calificativo no basta para ocultar los altos y crecientes niveles de violencia delictiva y también social y política en la región. Esta realidad requiere una respuesta compartida y coordinada por parte de Argentina y Brasil.

## Capítulo Dos

### *Los Escenarios Post-negociaciones Comerciales Internacionales y el Nuevo Mapa de la Competencia Económica Global*

#### Introducción

1. Como explicitado en los términos de referencia del proyecto el objetivo de esta Relatoría, orientada por grandes ejes de cooperación que al menos desde el punto de vista lógico tienen sentido, consiste en analizar la posibilidad ya sea de visiones comunes, capaces de desdoblarse en *iniciativas concretas*, como de puntos de divergencia dónde, tal vez, las realidades nacionales todavía impiden la adopción de un esfuerzo conjunto.

En este cuadro metodológico, el resultado no es una lista de convergencias –que la necesidad del consenso puede llevar a niveles mínimos o excesivamente generales, inútiles ambos, sino una reflexión seria y lo más profunda posible sobre las cuestiones y eventuales estrategias comunes, en el área de las negociaciones económicas internacionales. Cuestiones, repítase, que no forzosamente serán estudiadas por una vía única.

Se suma a esta aproximación una preocupación por la conocida disparidad de dimensión económica entre Brasil y sus socios del MERCOSUR. Aún más grave en relación al Paraguay y al Uruguay, hay sin lugar a dudas puntos donde, sin una atención y hasta un poco de generosidad por parte de Brasil, los movimientos de capitales, inversiones o de los “beneficios” en general podrían dar preferencia prioritariamente al Brasil, agravando las asimetrías existentes. Casi se podría enunciar el principio de que, sin medidas regionales, o una prioridad equilibrada de los dos lados, las soluciones *laissez-faire* tienden a agravar la asimetría, fomentando el descrédito y el desinterés por la asociación estratégica.

Por otro lado, la asimetría brasileña hace que la dualidad Argentina-Brasil ya no pueda ser pensada aisladamente: hay que incluir en este par, siempre que sea posible – y, a veces, aunque no lo sea tanto - a Uruguay y Paraguay, bajo pena de que se contribuya al debilitamiento y descrédito del MERCOSUR. El MERCOSUR, es considerado en este informe como una realidad incuestionable en su transcurso rumbo al pleno establecimiento del mercado común.

Todavía no hay de la parte brasileña el interés de crear la ilusión de, o diseñar un Brasil generoso, totalmente comprensible de los anhelos – más o menos legítimos- de los argentinos. En primer lugar, a través del esfuerzo de delinear medidas factibles para contener efectos negativos resultantes de las disparidades existentes. En segundo lugar, el deseo de construir relaciones sólidas con los vecinos, “para el resto de la vida”, que compongan esa convivencia integrada entre las dos naciones, que deberían pautar su futuro recorrido.

A continuación se presentan en las secciones siguientes cuatro propuestas. Cada sección contextualiza y motiva una propuesta que es descripta de manera preliminar al final. La última sección consubstancia el producto del proyecto, enunciando nuevamente las propuestas de modo integrado y conclusivo. Sugiere también propuestas auxiliares que contienen acciones específicas, apuntando a ayudar en la implementación de las cuatro proposiciones generales.

#### Pre-requisitos

2. Un primer punto de suma importancia, considerado como un pre-requisito para el establecimiento de visiones conjuntas, sería una mirada constructiva y pragmática sobre la Tarifa Externa Común (TEC) del MERCOSUR. La TEC – producto ampliamente conocido de la Cumbre de Ouro Preto de diciembre de 1994- carece aún de una revisión que, además de tener que ser liderada por los dos socios mayores, se readapte a las nuevas realidades tanto del MERCOSUR como externas.

No cabe aquí detallar esta revisión. Enfatizando su necesidad, se resaltan los siguientes *ítems* esenciales a tener en consideración:

- a) Reformulación de las tarifas estipuladas para los bienes de capital, *ítem* que se constituyó en fuente perenne de desacuerdos, al demandar una actitud brasileña más condescendiente que, en la situación actual (al menos en un primer análisis), no causaría gran impacto negativo en la economía nacional;
- b) Revisión de los valores existentes para los demás *ítems* (inclusive las perforaciones y exenciones) teniendo en cuenta la realidad, actual y futura, del efectivo uso de la TEC. Los acuerdos con México y la Comunidad Andina, o los que se prevén con diversos países del Norte y del Sur, o el que será probablemente concretado en algún momento con la Unión Europea (UE), bien como aquello que se logre, tarde o temprano, con los Estados Unidos, son hechos concretos que a mediano plazo alterarán significativamente tanto el impacto como el valor estratégico de la TEC;
- c) Analizar también la cuestión de los bienes relacionados con la “galaxia de la información” (informática, telecomunicaciones, etc.) esenciales para el desarrollo tecnológico de ambas economías.

3. Es importante el *timing* de esta revisión, debiendo hacerse con suficiente antelación para la presentación y el debate de propuestas representativas, tanto de las visiones académicas en principio exentas de intereses específicos, como de las quejas y argumentos de los diversos grupos de presión. Para ello, debería suceder una amplia divulgación de la revisión, con un cronograma de las reuniones preparatorias. Es posible que las discusiones efectivas no puedan darse antes del segundo semestre de 2006.

4. Además de la adopción de una actitud más moderna y realista con respecto a la TEC, parece fundamental explorar convergencias en la OMC. Son elementos para tornar viable una posición conjunta:

- a) Las posiciones ya asumidas en las negociaciones (inconclusas) del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del acuerdo de libre comercio MERCOSUR-UE, aunque no de manera exclusiva, en relación a servicios, compras gubernamentales e inversión;
- b) Las posiciones ya asumidas en la Ronda de Doha;
- c) Los esfuerzos con vistas a la adopción por el MERCOSUR de una modalidad de trabajo conjunto en la OMC, asunto sobre el cual Brasil ha presentado una propuesta al Grupo de Trabajo del Mercado Común (GMC).

El análisis del *ítem a*) revela un considerable grado de convergencia – aunque no haya unanimidad- entre los dos países, pudiéndose tomar la última propuesta hecha a la UE como punto de partida para avanzar más en posiciones comunes. En relación al *ítem B*, dado que las discusiones han estado fuertemente concentradas en la cuestión agrícola y en el acceso al mercado para los bienes agrícolas (básicamente manufacturados), los dos países también han revelado, hasta ahora, un alto grado de concordancia. Finalmente, en relación al *ítem C* se entiende la construcción no sólo de posiciones negociadoras conjuntas, como de mecanismos de presión apuntando ya sea a cubrir o a apoyar a candidatos comunes para puestos clave en la organización. Se engloba también el uso concertado del sistema de solución de controversias, donde Brasil retiene por el momento una “tecnología” más avanzada que podría ser compartida con Argentina y todos sus socios del MERCOSUR.

5. Los dos pre-requisitos arriba mencionados motivan la siguiente propuesta:

**Proposición 1:** Construcción de un frente negociador con la OMC. Basados en una nueva TEC y en posiciones lo más armonizadas posibles en los nuevos temas de la agenda negociadora, los dos países – junto con los otros dos socios del MERCOSUR- lanzarían las bases para una actuación conjunta, que comprendería no solamente los temas del Anexo 1 del Acuerdo de Marrakesch, sino también los del Anexo 3 (sistema de resolución de controversias) y la actuación político-institucional en el seno de la Organización.

### Los socios externos

6. Manteniendo la perspectiva comercial, se examina a continuación el papel de los socios externos, concentrándonos en tres de los más importantes: la UE, los Estados Unidos y China. Concientes de que no agotar el tema, se utilizan las presentes negociaciones de la Ronda Doha como punto de partida para el análisis de las posibles convergencias y divergencias.

Se seleccionan para su examen, los cinco temas más importantes de la Ronda. Asuntos más específicos como Reglas de Origen o Barreras Técnicas al Comercio, si bien importantes, no parecen ser tan cruciales o fuentes de divergencias. De la misma manera, Mecanismos de Facilitación del Comercio es otro tópico donde, en principio, se puede observar un consenso razonable.

Los cinco grupos que se analizan son:

### 7. Agricultura

Tradicionalmente, opone a Argentina y Brasil (A+B), y el propio MERCOSUR, a los Estados Unidos y la UE. China, hasta ahora, continúa siendo miembro del G20 y, junto a India, Brasil y la Argentina –entre otros-, sigue constituyendo el núcleo duro del grupo. Entretanto, los dos gigantes asiáticos tienen internamente una postura más proteccionista que el MERCOSUR. Hasta el momento, la China ha apoyado –por lo menos de manera general- los pleitos y estrategias del MERCOSUR. Algunos analistas asocian ese alineamiento a intereses específicos, de corto y mediano plazo, en la liberalización total del mercado para productos de la agroindustria intensivos en mano de obra –horticultura, flores y frutos, legumbres, cría de animales confinados, etc. – sectores donde China se estaría preparando para convertirse en un exportador competitivo. Si este argumento es verdadero o no en un futuro próximo, no pareciera que las posiciones actuales sufran un gran cambio. La actual conducta china debe ser entendida también con la ayuda del próximo *ítem*.

## **8. Acceso a Mercado de los Productos Industriales (Non-Agricultural Market Access – NAMA)**

Si bien no hay una oposición tan grande como en el caso anterior, el MERCOSUR y la UE nuevamente no están del mismo lado, ésta última tendiendo a la posición de Estados Unidos – bien opuesta a la de Brasil y Argentina- en lo concerniente a la fórmula suiza para la disminución de tarifas, aunque no pregonando (como los Estados Unidos) valores tan drásticos para los pesos relativos. Más que el MERCOSUR, A+B, junto con India, están relativamente aislados como un grupo restringido de oposición, en una situación que no parece muy sustentable. Paralelamente, el trabajo conjunto de los dos países es extremadamente favorable en el contexto de este proyecto.

Cualquier concesión significativa por parte de “los dos grandes”, debe ser acompañada en principio por un desarrollo conveniente en la Agricultura. Independientemente de lo que ocurra en esta área, es muy probable que “los tres recalcitrantes” puedan ser, finalmente, obligados a aceptar la línea a ser impuesta por la UE + Estados Unidos.

China ha mantenido un perfil relativamente bajo, que no deberá alterarse a corto plazo. Podrá, con todo, convertirse en más activa luego de la Conferencia Ministerial de Hong Kong (diciembre 2005) debido a dos razones. Primero, porque ella alimenta, aparentemente, un interés en las tarifas cero para el conjunto de bienes de información; maniobra considerada importante para el papel que pretende desempeñar en el mercado mundial de esos bienes. En segundo lugar, como ha sido demostrado por algunos estudios, la economía china puede sufrir bastante en el corto plazo con una liberalización substancial en las negociaciones NAMA; algo que el gobierno parece más inclinado a evitar especialmente porque, al contrario de lo que ocurre con la Argentina, y principalmente con Brasil, las consolidadas tarifas chinas son mucho más próximas de las aplicadas.

Dependiendo de la combinación Agricultura-NAMA, China se puede aliar más claramente a A+B (y el MERCOSUR), o pasar a oponerse, en el caso que considere demasiado alto el monto que está siendo obligado a pagar en NAMA, debido a las concesiones obtenidas por el G20 en Agricultura. De cualquier manera, A+B estarían en una posición opuesta a UE + Estados Unidos.

## **9. Servicios**

Las negociaciones todavía avanzan de forma muy tímida en esa área; la mayoría de los miembros parecen estar a la espera de un escenario más definido en los dos ítems anteriores para mostrar sus cartas en el sector Servicios. Resguardando las diferencias constantes en las ofertas presentadas, tanto en a las negociaciones del ALCA como en las del área de libre comercio con la UE, la Argentina y Brasil hicieron, no obstante, ofertas más modestas en Ginebra. No es imposible que el propio MERCOSUR y la UE mantengan una posición conservadora, aunque algún conflicto pueda surgir. En relación a Estados Unidos, más divergencias deberán ocurrir en el 2006. China, en términos generales, deberá alinearse con más proximidad al MERCOSUR que a los otros dos, si bien pueda evolucionar hacia una posición no exactamente conforme a la de A+B.

## **10. Reglas y medidas de salvaguardia**

Teniendo en vista la perspectiva, tanto en la Argentina como en Brasil, de posibles medidas comerciales contra China, y los períodos de transición previstos en su Protocolo de Acceso a

la OMC, es posible que la misma no desempeñe un papel muy activo en esas discusiones. El MERCOSUR como un todo, y especialmente Brasil, han participado activamente en el grupo para una (posible) reformulación del *anti-dumping*, sin encontrar una gran oposición por parte de la UE, pero en terreno no coincidente con los Estados Unidos. Modificaciones en el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, especialmente en los *ítems* (j) y (k) de su Anexo I que describe los subsidios a la exportación prohibidos, aunque poco probable, colocarían al MERCOSUR y a China del mismo lado. Lo mismo se aplica, en caso que algo ocurra con respecto al Acuerdo TRIMS (*Trade-Related Investment Measures*).

## 11. Propiedad Intelectual

Es probable que China se una al MERCOSUR, frente a cualquier tentativa de aumentar los compromisos u obligar a un cumplimiento más efectivo de las legislaciones domésticas de propiedad intelectual, como lo desea Estados Unidos y la UE, en el ámbito del acuerdo TRIPS. La UE podría adoptar una posición intermediaria, siendo entretanto más exigente con China que con el A+B.

Cabe todavía recordar que, como está permitido en el Protocolo de Acceso de China a la OMC, los miembros pueden aplicar –de modo transitorio hasta el 2013- salvaguardias unilaterales contra China, basados en los procedimientos contenidos en el Artículo XII del GATT 1994 y en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Ronda Uruguay, así como derechos *anti-dumping*. Salvaguardias especiales, en el caso de los textiles, son también autorizadas hasta el 2008. En el caso del *anti-dumping*, los miembros pueden invocar el hecho de que China todavía no es una economía de mercado, lo que simplifica las investigaciones, ya que no son obligados a usar datos chinos en el relevamiento de costos y precios de producción. Sin embargo, Argentina y Brasil concedieron –hasta ahora solamente de modo retórico- a China el status de economía de mercado, por lo cual perdieron ese derecho.

Del análisis de todos los puntos anteriores, aunque atendiendo sus aspectos coyunturales, surgen las siguientes evidencias:

- A. A+B en el horizonte próximo están más cerca de China que de los “grandes”, UE y Estados Unidos, habiendo espacio para la construcción de como mínimo una línea estratégica cooperativa;
- B. muy cargada con cuestiones de agricultura, la relación con los dos grandes no es necesariamente buena en este plano, presentando incluso la posibilidad de fuertes oposiciones;
- C. la posibilidad de controversias con China “está en el aire”, tanto por parte de la UE como de los Estados Unidos –muy especialmente-, como también por parte de A+B (y el MERCOSUR). Dado el enorme atractivo del mercado chino los tres grupos, en principio, buscarán explorar la vía diplomática de modo de no perjudicar oportunidades potenciales. Aún así, la relación bilateral en el plano comercial de cada uno de ellos con China se volverá más tensa en el futuro.

12. Estas evidencias se traducen en:

**Proposición 2:** Es necesario trabajar una línea conjunta con China, que puede tomar como punto de partida las afinidades existentes en la OMC. Aún considerando ese foro, las relaciones comerciales con Estados Unidos y la UE no pueden ser consideradas fáciles. La



mejora en ambas puede darse tanto por la vía de la Ronda Doha –lo que parece menos probable- como por la vía del regionalismo. Este, por tanto, debe ser considerado como un “plan B” relevante, donde recursos negociadores deben ser invertidos.

La proposición 2 no puede entretanto ser tomada por separado pues está íntimamente relacionada con el tema que sigue.

### **De la negociación interna a la negociación externa**

**13.** ¿Qué le sucedería a la Argentina y al Brasil si, por un *fiat*, obtuviesen mañana las liberalizaciones agrícolas deseadas? ¿Representaría ello una transformación sustantiva en las dos economías, que las llevaría a un nivel de competitividad internacional distinto del actual? ¿Serían capaces de satisfacer la demanda adicional creada?

Esas preguntas – que deben ser formuladas- conducen a la cuestión de hacia dónde, en el 2015, se desea orientar la competitividad de ambas economías.

La competitividad de una pauta de exportaciones varía conforme al socio considerado. Es sabido por ejemplo, que en una gama de manufacturas son ambos competitivos en el ámbito de América del Sur, la geografía y, muchas veces, las preferencias tarifarias, dando un empuje suplementario. El MERCOSUR abrió las puertas de los mercados del Noreste brasileño a diversos productos argentinos y uruguayos –tanto de consumo final como intermedios-. No obstante, si se piensa en términos absolutos, salvo excepciones que “confirman la regla”, *es* principalmente la agroindustria (sector verdaderamente de punta de las dos economías) la que está en mejores condiciones de competir ante cualquier posible rival.

Países que cuentan con liderazgo en un número variado de productos, adoptan dos estrategias básicas. Concentran sus energías en el desmantelamiento de las barreras a los productos en los que tienen “chances” y, a nivel regional, buscan acuerdos donde la preferencia aporte un diferencial a los demás bienes. Sin duda, las dos economías oscilan en torno a una posición negociadora como ésa. Claro, persiste todavía un inevitable *lobby* doméstico de los sectores menos competitivos, más inclinados a demandar protección del gobierno.

La situación, sin embargo, se complica frente a la actual organización de la producción en el planeta. Desde las industrias volátiles –como la automovilística-, donde la línea de montaje es fragmentada alrededor del mundo, en la búsqueda permanente de costos mínimos, al comercio interno a diferentes empresas de un mismo conglomerado, a la jerarquización de etapas, con nítida separación de las de mayor valor agregado y a la introducción de servicios sofisticados en el proceso productivo, la competencia, hoy en día, adquiere múltiples facetas y posibilidades. Todo eso transformado por innovaciones que demandan inversiones en investigación científica y tecnológica.

La suma de estos elementos interpenetrados modifica el cuadro estático clásico, que percibe a los productos como algo único e indivisible. Es la visión de las teorías tradicionales del comercio internacional, cuyos “puntos altos”, como el concepto de las ventajas comparativas y el de la creación y desvío de comercio, todavía permanece en el imaginario. No es que lo tradicional resulte inútil. Tan solo hay que agregar dimensiones suplementarias, que consideren todo tipo de fenómenos, al evaluarse –de forma moderna y dinámica- la competitividad de una pauta exportadora. Si se hace así, ni la Argentina ni el Brasil, saldrán bien.

**14.** ¿Dónde entonces -salvo la excepciones antes mencionadas-, realizar los esfuerzos continuados de investigación que garanticen sustentación a los sectores con fuertes posibilidades de ser competitivos a escala global? ¿Dónde insertarse inteligentemente en cadenas internacionales de valor agregado? ¿Hay disposición, de buena parte de los productos manufacturados, de enfrentar tarifas nacionales más bajas? Y ¿dónde una estrategia más coordinada de los mismos para usar mercados sudamericanos – Colombia, Venezuela, Perú, el propio MERCOSUR- como puente y entrenamiento en los más sofisticados y ricos? ¿Dónde desarrollar una política madura *vis à vis* las firmas “volátiles”? ¿Dónde encarar los esfuerzos sistemáticos – inclusive con aperturas dosificadas - en áreas clave de servicios? ¿Dónde - excepto en partes de la agroindustria, en segmentos de la industria de entretenimientos y algunos otros pocos sectores – como el de *software*- promover un ambiente propicio y estimulante para la innovación? ¿Dónde concentrarse en los proyectos de infraestructura y en el aumento de la capacidad de penetración en el resto del mundo?

Sin duda preguntar es fácil, responder adecuadamente es difícil y resolver los eventuales problemas, mucho más todavía.

**15.** La cuestión de la competitividad suscita la cuestión de la tecnología, pero también la de la calidad. Se pueden clasificar los productos según dos ejes. Uno sería el del contenido tecnológico, el otro sería el de la calidad, incluidas en ciertos casos, la originalidad y la utilidad del bien. El camino para la competitividad no presupone, necesariamente, la búsqueda directa de más tecnología. Si se considera a la Unión Europea, se encuentran países como Suecia y el Reino Unido, que son proveedores de productos de alta tecnología y calidad; entretanto, el mayor y más poderoso exportador que es Alemania, es una economía productora de bienes de media y “clásica” intensidad tecnológica, aunque de altísima calidad. Es así como en un extremo donde la tecnología no es nada más que una idea, encontraremos algunos productos cuya calidad/utilidad lo vuelven casi imbatible, por ejemplo, las sandalias havaianas o los alfajores argentinos.

**16.** Una mejora en la calidad de lo que se sabe y puede producirse es un camino para el aumento de la competitividad. Todavía, el avance en la dimensión tecnológica es fundamental para la creación de externalidades más virtuosas y para la inducción de un ritmo sostenido de crecimiento. Las economías dinámicas, rescatando la premonición de Schumpeter, están continuamente “abandonando” los sectores en declive a favor de aquellos de mayor valor agregado o más innovadores. El lobby siderúrgico en los Estados Unidos y segmentos de la industria textil europea son enclaves que perduran, concentrados geográficamente, que procuran sobrevivir mediante la presión política.

**17.** Existe también otro factor importante que, a falta de una palabra mejor, se podría llamar “espontáneo”. Un *Silicon Valley* no es el resultado de una política tecnológica gubernamental planeada en gabinetes grises, sino de una concentración de capital humano específico y de emprendedores con coraje, en un Estado rico (California), con un sistema jurídico propicio para la innovación, inmerso en un sistema financiero sofisticado y, no menos importante, una cultura de transformar buenas ideas y ciencia en lucro. No obstante, en el mínimo indirectamente, el Estado y en último análisis la sociedad, están presentes.

**18.** La visión interna siempre debe complementar la externa. No hay registro de grandes exportadores competitivos que no se hayan apoyado en un mercado interno significativo en una buena parte de los productos de su pauta de exportaciones. En los dos países, con su actual pauta de distribución de ingresos, ¿qué mercados de base existen y pueden desarrollarse aún más? Claro también que la discusión del mercado interno puede incluir a los

otros socios del MERCOSUR y los mercados que sean abiertos, en bases minimamente seguras por acuerdos preferenciales.

Sobre esta óptica, ¿será que, en ciertos casos, no están, Argentina y Brasil, defendiendo tarifas en sectores que deberían ser colocados en la perspectiva de otros que aparentemente tendrían más posibilidades de introducir mejoras de calidad y, quizás, tecnológicas? ¿Qué combinación de protección industrial es más favorable a los intereses de ambos países como campeones en diversos ramos del sector agropecuario y de las agro-industrias? ¿Cuál es el papel de los servicios en ese complejo, y cómo es mejor provisto el importantísimo mercado interno común?

**19.** Estas consideraciones demandan un análisis de la estructura de las economías que oriente las difíciles opciones entre, por ejemplo, un sector generador de empleos aunque poco competitivo y otro de atributos exactamente opuestos. O entre un sector que participa de un flujo de comercio inter-sectorial y otro en donde se participa en flujos intra-sectoriales, pero como proveedores de una gama más baja de productos. No hay una respuesta única para estas preguntas, pero deben ser planteadas – en el máximo nivel posible en los dos países y a un mismo tiempo – lo mismo que las situaciones que ocasionan divergencias. Esto conduce a la siguiente proposición:

**Proposición 3:** Es necesario hacer una reflexión global sobre la situación competitiva de la producción y de los servicios en ambos países y sobre los instrumentos a ser utilizados para mejorarla. Reflexión que debe tener en cuenta el curso de las negociaciones comerciales de la Ronda Doha y las demás a ser conducidas en la perspectiva de la tercera sección. La cobertura amplia ganada por la OMC en los diversos sectores de la actividad económica es una invitación para pensar, de modo integrado, tanto en la agricultura como en la industria y en la transformación de los servicios.

### **Inversión Directa**

**20.** El último punto dentro de las negociaciones comerciales es la cuestión de la inversión directa. Ambos países quieren atraerla de modo de conseguir, por la vía de la inversión extranjera directa (IED), no sólo los recursos para la economía como así también transferencias de tecnología, en el espíritu de la sección anterior. Por otra parte los dos países, aunque de manera tímida, comienzan a tener multinacionales en el exterior, habiendo interés general –de manera sorpresiva- en explorar no sólo el mercado sudamericano sino también otros y especialmente el chino. Son compañías agresivas y competitivas, en busca de oportunidades de mercado fuera del país, que ya invierten en las economías vecinas de América del Sur y los Estados Unidos, encontrándose también en la Unión Europea y hasta en Canadá. Techint, Arcor, Odebrecht, Gerdau, Cofap, Marco Polo, Sabo y Petrobrás, son sólo algunos ejemplos de esta nueva generación de inversores.

**21.** En una negociación internacional, estas empresas pueden desempeñar un doble papel. Primero, teniendo en cuenta sus propios intereses, pueden apoyar propuestas apuntando a una posición más flexible en cuanto a la IED por parte de los países sede. Al hacer esto, pueden ayudar a encontrar un denominador común entre posiciones más abiertas, o radicales, como la de los Estados Unidos. En segundo lugar, la mayoría de estas empresas puede ser socias de empresas similares en otro país/bloque en emprendimientos en terceros países. Medidas de facilitación de comercio para esta modalidad no deberían ser entonces olvidadas.

22. No sólo los dos países, sino también el MERCOSUR como bloque, exhiben diferencias internas en relación a la IED, entre las cuales sobresale una posición un tanto controvertida de Brasil. Bien que globalmente unidos (más o menos) contra la cláusula de solución de controversias empresa-Estado, todos los miembros con excepción de Brasil, terminaron por afiliarse al *International Center for Settlement of Investment Disputes* (CIADI): Paraguay en 1981, la Argentina en 1991/1994 y Uruguay en 1992.

A pesar de ser el único miembro no afiliado, Brasil adhirió en 1992, a la *Multilateral Investment Guarantee Agency* – MIGA, otro organismo del Banco Mundial que facilita el recurso a arbitraje internacional en caso de disputa entre la Agencia y el país receptor de inversiones-. Por otro lado, todos sus principales países inversores son miembros del CIADI que, al menos teóricamente, pueden mediante la cláusula de exención remitir un caso a arbitraje internacional. Finalmente, el Brasil después de casi dos décadas de intensas disputas aprobó en 1996 la Ley N° 9.307, instrumento bastante moderno sobre el arbitraje privado y luego después, en 1999, ratificó la Convención de Panamá de 1995, que es casi idéntico a la *UN Convention on the Recognition and Execution of Foreign Arbitrage Decisions* de 1958, que fue definitivamente internalizada en el 2002. En cuanto a esto, con más de tres decenas de casos en la CIADI – originados en su mayoría durante la crisis de 2001/2002-, la Argentina se debate para evitar el pago de cuantiosas sumas.

Estos datos ilustran que, por un lado, la protección jurídica a la IED no está ausente en el bloque – en ninguno de sus miembros – y por el otro lado que hay un espacio para homogeneizaciones necesarias.

23. Otra cuestión de relevancia en este contexto es la de los subsidios internos. Los casos Canadá *versus* Brasil (Bombardier *versus* Embraer) en la OMC, presentaron una serie de cuestiones sobre las políticas domésticas en esta área que no solamente no fueron todavía completamente solucionadas en Brasil y en Canadá, como pueden surgir en Argentina en otros contenciosos.

24. Un punto a considerar, en relación con las actividades de la Proposición 2, sería la elaboración de un *framework understanding* – en el sentido de la OMC - sobre el Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias y también sobre el TRIMS, esclareciendo los ítems de esos acuerdos que fuesen de interés y si correspondiera, agregando algunos OMC-*plus*. Bien más de lo que apenas es un ejercicio constructivo a ser seguido en instancias negociadoras, eso podría ser un modo efectivo de dinamizar el IDE y *joint ventures* relacionadas.

Se formula entonces una nueva proposición:

**Proposición 4:** Buscar una posición común frente a la cuestión de la IED, prestando atención sobre todo a los dos ordenamientos jurídicos internos. Si una armonización total parece imposible, una coordinación frente a las negociaciones no lo es. Se torna importante incluir, en estos esfuerzos, los intereses potenciales de las empresas transnacionales originadas en los dos países.

## **Horizonte 2015**

25. Teniendo en cuenta la estrecha vinculación entre los argumentos vistos más arriba, se procura unificar las cuatro propuestas formuladas. Se presentan como medidas que deberían ser realidad y como actividades que se estarían desarrollando en el período que conduce al 2015.

**Proposición 1:** Construcción de un frente negociador común en la OMC, junto con los otros socios del MERCOSUR, fundado en una nueva TEC y en posiciones lo más armonizadas posible. La actuación conjunta comprendería no sólo los temas del Anexo 1 del Acuerdo de Marrakesh, sino también el Anexo 3 (sistema de resolución de controversias) y las actividades político-institucionales en el seno de la Organización. Las posiciones tendrían siempre en cuenta la evolución de las relaciones en la Proposición 2 y los resultados de esfuerzos comunes dentro de la Proposición 3.

**Proposición 2:** Mantenimiento de una línea de actuación conjunta con la China sobre la base de las afinidades existentes en la OMC. Esfuerzo conjunto de mejoría en las relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea – que puede expresarse tanto por la vía de la Ronda de Doha como por la del regionalismo.

**Proposición 3:** Acompañamiento global de la situación competitiva de las dos economías y el desarrollo de instrumentos comunes a ser utilizados para su mejora. Reflexión continuada acerca de la competitividad, integrando las situaciones en el sector agropecuario, industrial y de servicios.

**Proposición 4:** Posición común en las negociaciones internacionales frente a la cuestión de la IED, respetando las diferencias existentes sobre el asunto en los dos ordenamientos jurídicos internos. Inclusión creciente de intereses transnacionales originados en los dos países.

A los efectos de proponer algunos medios para la consecución de las metas contenidas en estas cuatro proposiciones, se presentan para finalizar dos propuestas inmediatas de continuación de los trabajos, que ayudarían a mantener y profundizar algunas de las ideas anteriores. Además, las cuatro proposiciones se sitúan del lado de la oferta de sugerencias, todas ellas involucrando a la economía política que dictará su implementación. Una tercera propuesta profundiza este punto.

**Propuesta Auxiliar 1:** Creación de un grupo de seguimiento CEBRI-CARI de las cuestiones de la OMC que se reunirá, de forma alternada y de acuerdo a una periodicidad bimensual o trimestral, en las dos capitales. El Grupo divulgaría ampliamente, luego de cada reunión, una relatoría de conclusiones que destacaría: el impacto de los desarrollos en las dos economías y las medidas y procedimientos – y su factibilidad - con vistas a posiciones comunes.

**Propuesta Auxiliar 2:** Profundizar la discusión de la Proposición 3, escogiendo un sector para un estudio detallado de la cuestión de la competitividad conjunta. Una idea podría ser el sector de la carne bovina, pero, dada la existencia del Grupo sobre Alimentos, parece mejor escoger un sector de manufacturas. El sector automotriz o algún ítem del grupo de maquinarias son también candidatos interesantes.

**Propuesta Auxiliar 3:** La economía política de las Proposiciones 1 a 3. Análisis de viabilidad de las dos, sobre un espectro de oferta-demanda de economía política y delineamiento de actitudes y procesos que ayudarán su ejecución.

## Capítulo Tres

### *La Producción y Comercialización de Alimentos de Calidad*

#### **Antecedentes y escenario actual**

**26.** El surgimiento de China e India como jugadores globales en el escenario internacional tendrá importantes impactos políticos y económicos. Un informe de la CIA indica que para el año 2020 el PBI de China excederá al de todas las potencias occidentales con excepción de EE.UU. El ingreso de India y China representa la entrada de alrededor de dos mil setecientos millones de nuevos consumidores en el mercado global de alimentos, del cual un 10-15% pertenece al segmento ABC1. A esto hay que sumar a los consumidores de otros países asiáticos también en franca expansión, tal como Indonesia.

**27.** Este aumento de la demanda mundial de alimentos difícilmente pueda ser compensado con saltos en la tecnología similares a los ocurridos en el pasado y que se mencionan en este documento. Lo más probable será que se resuelva con una expansión horizontal a través de la incorporación de mayores tierras de explotación, donde Argentina y Brasil podrían tener una importancia fundamental en vistas al agotamiento de las posibilidades de crecimiento tanto de la UE como de EE.UU.

**28.** Aunque China se perfila como un formidable importador de alimentos, en la actualidad China es un competidor en la exportación de alimentos tales como frutas, hortalizas, pollos y pescado. Por otra parte, aplica actualmente fuertes restricciones al ingreso de alimentos en forma de aranceles escalonados, cuotas y restricciones sanitarias. El patrón de producción de alimentos chino ha cambiado desplazándose de producciones intensivas en tierra a producciones intensivas en mano de obra, en las que cuenta con una ventaja comparativa.

**29.** Actualmente se comienza a sentir una inflexión positiva en la curva de precios de alimentos que estuvo extremadamente baja desde comienzos de la década del 80. Las tres revoluciones verdes que ocurrieron en forma casi simultánea entre 1965 y 1970, aumentaron exponencialmente la productividad e inundaron los mercados lo que, consecuentemente, se reflejó en una sustancial disminución de los precios. En ese corto período se desarrollaron el maíz híbrido, el arroz irrigado tipo *paddy field* y los agroquímicos. La primera fue responsable de la quintuplicación de la productividad del maíz, pasando de 1.000 kg/ha a más de 5.000 kg/ha, siendo actualmente de 8.000/10.000 kg/ha. La segunda llevó a una similar multiplicación de la productividad del arroz, beneficiando principalmente a los pueblos asiáticos, quienes son los mayores consumidores de este cereal. Finalmente, la utilización de fertilizantes químicos minimizó la importancia de la fertilidad natural de las tierras mientras que los pesticidas terminaron con muchas de las plagas en el agro.

**30.** Estos significativos aumentos de productividad beneficiaron a los consumidores y, principalmente, a los productores que mejor supieron sacar provecho de la tecnología. Aún así, para proteger a sus productores de la caída internacional de precios, los gobiernos (particularmente EE.UU. y Europa, pero también Japón y otros) introdujeron barreras al comercio, subsidios a la producción y a la exportación, y precios de sostén entre otros. Tales políticas llevaron a una mayor oferta en aquellos países, potenciando los excesos de producción originales.

Así, la UE aplica aranceles extremadamente altos (*ad-valorem* y específicos, los que tienen una incidencia aún mayor en los precios) en algunos productos con alto valor agregado como ser las carnes a lo que se suman restricciones sanitarias y cuotas de importación, que distribuyen la renta en forma diferencial beneficiando a los importadores que manejan la cuota y aquellos productores que logran ingresar dentro de la misma, y restricciones sanitarias.

**31.** Desde entonces, el problema de la liberalización del comercio agrícola está en el centro de las cuestiones que vienen obstaculizando el logro de avances significativos en la mayor parte de los foros negociadores comerciales internacionales (tanto en lo que se refiere a acuerdos preferenciales de comercio como a nivel multilateral) y, en particular, en la Ronda Doha de la OMC. Este es el contexto en el que se desarrollan las actuales negociaciones comerciales internacionales, cuya comprensión es esencial para la adopción de políticas públicas.

**32.** Por consiguiente, la cuestión central en torno al comercio agrícola no está dada por la existencia de mercados, que los habrá, sino por cómo ingresar en esos mercados en forma competitiva, con productos con mayor valor agregado y cuáles serán los arreglos negociadores que permitirán una participación razonable en la renta excedente que genere la ampliación del comercio agrícola mundial.

**33.** Desde la apertura de la economía china a finales de los años 70 hasta hoy, el país viene creciendo a tasas que rondan el 10% anual. El primer sector que se benefició de la apertura fue la agricultura que se expandió a tasas superiores al 10% hasta mediados de los años 90, cuando comenzó un período de declinación y agotamiento. La competencia por espacio de las industrias, carreteras y ferrocarriles y aglomeraciones urbanas comenzó a restringir tierras y agua para riego del sector primario que también alcanzó su pico en términos de productividad física y económica. La inevitable apertura al comercio internacional ocurrió principalmente en función a la necesidad de alimentar a una población creciente, exigente y urbana. China finalmente se incorporó a la OMC en 2002.

**34.** Se puede tener una idea de la magnitud y la potencialidad del mercado chino si se considera que el pueblo chino consume cerca de 50 kg/per cápita al año de carnes porcinas, bovinas y aviares. La mejora en la calidad de vida a futuro del pueblo chino implicará un aumento de las proteínas en la dieta que actualmente, en el caso de las masas de trabajadores urbanos y rurales, está constituida mayormente por arroz. Si el consumidor chino pasara a consumir un pollo de 2 kg más al año, este consumo representaría 2.6 millones de toneladas de pollo que deberían ser cubiertas con importaciones o producción interna. En el segundo caso, las importaciones chinas representarían el 40% de las actuales importaciones mundiales de pollo, elevando considerablemente los precios internacionales. Un volumen tal de importaciones causaría estragos en el mercado mundial y los precios, consecuentemente, se elevarían en forma dramática. La política comercial china no permite que esto ocurra a través de la restricción de las importaciones de productos procesados aplicando escalas tarifarias que aumenta los aranceles a lo largo de la cadena productiva en función a la agregación de valor.

**35.** En el caso de India, el consumo per cápita de carnes es aún menor, de alrededor de 5 kg al año. Si bien es probable que el consumo continúe siendo menor a pesar del aumento en el nivel de vida de la población (no hay que olvidar que en el caso indio, casi no existe consumo de carnes bovinas y porcinas debido a los preceptos religiosos de hindúes, musulmanes y budistas lo que explica que un alto porcentaje de la población sea vegetariana) el mercado indio puede resultar interesante para algunos productos cárnicos, particularmente las carnes aviares, el cordero y el pescado.

**36.** Las políticas comerciales chinas en cuanto a la importación de alimentos quedan evidenciadas cuando se considera que:

- a) Hasta el año 2000 las importaciones de carne de pollo crecían significativamente:
- Las importaciones pasaron de 132 mil toneladas en 1994 a 812 mil en 2000, para luego disminuir a 598 mil en 2004.
  - Al mismo tiempo la producción china pasó de 5.154.000 toneladas en 1994 a 9.880.000 en 2004.
- b) Lo mismo ocurría con el salvado de soja, su principal materia prima:
- Las importaciones pasaron de 123 mil toneladas en 1994 a 3.734.000 en 1998 para luego ir decreciendo hasta 42 mil en 2004.
- c) A partir del 2000, China decide sustituir importaciones tanto de salvado de soja como de carne de pollo por importaciones de poroto de soja, procesándola internamente:
- Las importaciones crecen a un ritmo más que significativo, pasando de 2.443.000 toneladas en 1994 a 23.194.000 en 2004.
- d) La producción interna de soja se encuentra estancada y es absolutamente insuficiente para su abastecimiento, evolucionando sólo de 16.011.000 de toneladas en 1994 a 17.600.000 de toneladas en 2004.

A partir del 2001 China comienza a imponer barreras arancelarias escalonadas a la importación de productos agrícolas procesados, en el siguiente orden:

Poroto de soja: 2,5% > Salvado de soja: 38% > Carne de pollo: 20% más cuota de 10.000 toneladas, más restricciones sanitarias.

Estas restricciones explican la dramática caída de las importaciones chinas en función al agregado de valor en los productos.

**37.** India, por su parte, está muy lejos del consumo chino. Imponen también fuertes restricciones, como por ejemplo aranceles del 40% a la importación de carne de pollo, a lo que se agregan restricciones sanitarias. La apertura de su economía comenzó solamente a partir de mediados de mediados de los años 90.

**38.** La expansión horizontal de la producción agrícola a la que nos referíamos al comienzo implica la necesidad de incorporación de nuevas tierras. De ahí la importancia fundamental de Brasil y Argentina en este contexto. Mientras que las tierras cultivables de EE.UU. se restringen a 90 millones de hectáreas, Brasil posee cerca de 100 millones de hectáreas capaces de ser incorporadas al proceso productivo.

**39.** De la evolución de la producción y el comercio agrícola en las últimas décadas pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- a) En los últimos 30 años (1975-2004) el área agrícola mundial se expandió en 83 millones de hectáreas, pasando de 687 millones a 770 millones, solamente un crecimiento del 12% en todo el período o un 0,4% al año;
- b) Del crecimiento verificado más de la mitad corresponde a Brasil, Argentina e India, estando éste último estancado desde 1995;
- c) Si se analizan la Unión Europea, Argentina, Brasil, China, India y EE.UU., solamente Brasil y Argentina mantuvieron expansiones de área durante el período. Todos los demás tuvieron picos de áreas cultivadas entre 1980 y 1995 y una disminución subsiguiente. La Unión Europea mantiene estables las áreas cultivadas desde el inicio



del período (aunque es probable que esto se modifique con la reciente incorporación de los nuevos miembros);

- d) Estos datos permiten inferir que la frontera agrícola mundial se encuentra estancada, excepto para el caso de Argentina, Brasil y algunos otros actores menores.

**40.** Los crecimientos en las productividades medias mundiales de los principales productos agrícolas (con incrementos del orden del 52% para el maíz y el arroz, 36% para la soja y 78% para el trigo), confirman la hipótesis de que las revoluciones tecnológicas se hicieron sentir principalmente en los veinte años que siguieron a la década del 70.

Los cuatro productos agrícolas de mayor importancia mundial en términos de área cultivada y de valor (maíz, arroz, soja y trigo) merecen algunas reflexiones.

En el caso del maíz, se pueden esperar aún ganancias de productividad global debido a las bajas productividades medias de algunos países importantes como India o Brasil. Por el lado chino, su productividad puede caer debido a la escasez de agua para irrigación que se prevé para los próximos años. Nada, por consiguiente, sería comparable al incremento del 50% que se produce entre 1970-1972 y 1990-1992. Las mismas observaciones son aplicables al arroz.

En el caso de la soja, EE.UU. viene insistiendo en su producción, correspondiente a un área de poco más de 29 millones de hectáreas, desde 1999, con repetidos problemas climáticos, el peor de ellos en 2003 que hizo caer la productividad media global a 2.300 kg/ha. El clima extremadamente favorable del 2004 hizo crecer la productividad a 2.900 kg/ha lo que llevó a una incorporación de 10 millones de toneladas en el mercado y condujo a la baja de los precios. Brasil, por otro lado, viene obteniendo productividades crecientes a medida que la frontera se expande hacia el norte tropical, en función a la investigación tecnológica.

El caso más espectacular fue el del trigo, con crecimientos en el rendimiento del orden del 80% entre 1970 y 1990. Los tres países con mayor área cultivada (China, India y EE.UU.) han tenido comportamientos diferentes en cuanto a las productividades. China, gran líder mundial, deberá perder velocidad debido a la escasez de agua para irrigación. La India aún podrá crecer y EE.UU. probablemente mantendrá el bajo crecimiento verificado a partir de 1990-1995. El área cultivada de este cereal está claramente estancada.

### **Desafíos futuros para Argentina y Brasil**

**41.** Argentina y Brasil necesitan trabajar fuertemente sobre el tema de la competitividad de sus producciones agrícolas si pretenden abordar en forma eficiente los nuevos mercados internacionales de alimentos en crecimiento.

La década del 90 fue de un importante crecimiento de la productividad agrícola en América Latina en general. La producción pecuaria en la región se incrementó en cerca de un 5,4% mientras que la producción agraria aumentó en un 2,2%, liderada por la soja.

Estas transformaciones, particularmente en algunas cadenas productivas “estrella” como la de la soja, llevaron a un incremento de la participación de los agronegocios en el PBI nacional (alrededor del 30% en Argentina y 25% en Brasil). Estas cadenas sufren durante los años 90 fuertes transformaciones estructurales y organizacionales y avances importantes en cuanto a innovación tecnológica.

Si bien las exportaciones han crecido en valor (actualmente Brasil es el tercer exportador de *commodities* agrícolas a nivel mundial), éstas se encuentran fuertemente concentradas en cuando a productos y los mismos presentan una muy baja agregación de valor. Esto se verifica en el hecho de que, de las exportaciones argentinas a China, el 51% corresponde a porotos de soja y el 31% a aceite de soja. Por otra parte, el complejo sojero representa actualmente el 66% de las exportaciones agrícolas brasileras y se espera que llegue a 74% en 2007.

**42.** Un informe preparado por el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Alimentario y Agroindustrial del Cono Sur -Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay- (PROCISUR)<sup>4</sup> indica que se percibe en toda la región una gran lentitud en la formación de *clusters* y que éstos sólo se forman en aquellos sectores que han sido más dinámicos en la última década. Este fenómeno y el crecimiento acelerado de producciones están vinculados a la penetración del capital financiero en el agro y a la concentración, tanto en términos de producción como de comercialización, en manos de grandes empresas transnacionales. Es decir que se trata de un fenómeno más vinculado a la transnacionalización de las economías sudamericanas que a políticas agrícolas y productivas orientadas al logro de mayores grados de competitividad.

**43.** Los principales obstáculos para la expansión del sector agrícola están dados por deficiencias en términos de infraestructura y logística que están llevando a algunos analistas (particularmente en el caso de Brasil) a hablar de una posible crisis de abundancia por la imposibilidad de sacar la producción brasileras a los mercados externos. Este factor se dificulta aún más con la incorporación de nuevas tierras cultivables sin salidas adecuadas hacia los puertos internacionales.

**44.** Para lograr una estrategia común frente a China e India, es fundamental un fuerte trabajo sobre el tema institucional y una integración a nivel de normas, procedimientos y medidas sanitarias y fitosanitarias. Esto demandaría a la Argentina y al Brasil –preferentemente en el marco del MERCOSUR- la creación de una autoridad sanitaria común y una mayor integración a nivel de laboratorios y producción de vacunas y medicinas, con un tratamiento interno a cada país armonizado incluso en lo que hace al tema fiscal.

Además, como señalábamos en el punto anterior, no será posible ingresar a los mercados asiáticos sin un fuerte trabajo sobre los temas logísticos y de infraestructura, por lo cual resulta imprescindible atraer a Chile a la propuesta y desarrollar corredores logísticos que funcionen eficientemente y corran hacia el Pacífico.

**45.** Se debe tener en cuenta la dimensión ambiental, en particular los posibles impactos de los desarrollos del sector agrícola en cada país. Este tema tiene cada vez mayor visibilidad a nivel internacional por lo que el desarrollo debe darse en el marco de políticas tendientes a un aprovechamiento armonioso de los recursos naturales y los ecosistemas regionales. Áreas de particular cuidado son, en este sentido, la cuenca del Amazonas, la meseta patagónica y las regiones de la Puna.

Por otro lado, el tema laboral también se presenta como un problema a resolver ya que si bien el sector agrícola tiene una fuerte incidencia en la incorporación de mano de obra, subsisten

---

<sup>4</sup> Silva, José y Cantou, Guillermina; “Promoción y Desarrollo de Agronegocios desde la perspectiva de la Innovación Tecnológica”, Procisur-IICA, Montevideo, Uruguay, Abril 2005.

en toda la región latinoamericana fuertes inequidades. Esto, a medida que aumenta el protagonismo en los escenarios negociadores internacionales, genera también problemas de visibilidad frente a los consumidores internacionales, al margen de que también incide negativamente en la capacidad de aumentar la competitividad de las producciones.

**46.** Los desarrollos en cuanto a biotecnología han convertido al sector agrícola en uno de alta densidad tecnológica en términos de producción. Esto ha contribuido a la concentración del sector ya que quien desarrolla la tecnología se apropia de gran parte de los excedentes generados en el agro.

El estudio de PROCISUR destaca la situación en cuanto a los incentivos al desarrollo tecnológico en el sector agrícola en diversos países de la región indicando que éstos están relativamente avanzados en Brasil y más o menos desarrollados en Argentina y Chile.

**47.** Es importante abordar el papel de los transgénicos y la biotecnología en función tanto a la OMC y el acuerdo TRIPS donde sería importante asumir posiciones comunes (por ejemplo en relación a la exploración de la biodiversidad y los conocimientos indígenas en lo que Brasil tiene especial interés) como al papel de las Empresas Transnacionales (ETN) en cuanto al dominio de la tecnología en estas áreas y sus implicancias como por ejemplo la captación del valor agregado.

En el campo de la biotecnología, un estudio realizado en diciembre de 2003 indica que, en el caso argentino, si bien se nota un crecimiento en el número de empresas que utilizan biotecnología (particularmente en los sectores agropecuario, de producción de alimentos, de salud animal) el mercado de bienes y servicios biotecnológicos está abastecido mayoritariamente por productos provenientes del exterior. El marco provisto por las políticas públicas en este ámbito no permite explorar acabadamente su potencialidad.

**48.** La superación del *gap* tecnológico actual por parte de Brasil y Argentina se vería facilitada si trabajan en forma conjunta. Esto también tiene una incidencia importante en términos del efecto derrame del sector agrícola sobre los sectores sociales vinculados al agro ya que el alto nivel de concentración, tanto de las producciones como de las cadenas de comercialización hacen que los mayores beneficios no se vuelquen hacia los productores.

Esta situación no puede ser revertida sin una acción muy decidida, coherente y estable en el tiempo en términos de políticas de promoción comercial y penetración de mercados, función que no puede ser asumida por el sector privado no concentrado. Por consiguiente, la única forma de aprovechar estos mercados del futuro será trabajar fuertemente sobre la institucionalización conjunta y el desarrollo de estándares comunes.

**49.** En los últimos 10 años, Brasil se ha transformado en una potencia agrícola, creciendo tanto en lo que hace a volumen como a competitividad de la producción. Con 20.716 millones de dólares de exportaciones en el 2004, las Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) son el rubro manufacturero con mayor crecimiento en Brasil entre 1998 y 2004, con una tasa de variación del 88%. Brasil se ha convertido así en el mayor exportador de alimentos procesados de América Latina. El salto productivo y exportador fue impulsado principalmente por las carnes (vacuna, aviar y porcina). También se destacan las exportaciones oleaginosas, el azúcar (rubro en el cual Brasil representa el 35% del mercado mundial) y el jugo de naranja.

**50.** La pérdida de dinamismo del comercio intrazona podría generar un contexto favorable para la recuperación del sentido estratégico inicial del MERCOSUR, en función a la puesta en común (cartelización) de la oferta y el diseño de políticas e instituciones comunes para abordar en forma competitiva y conjunta terceros mercados.

**51.** Es importante considerar que, contrariamente al desarrollo llevado a cabo por Brasil, con un mayor énfasis en el desarrollo regional y expansión de su frontera agrícola, la política agropecuaria argentina ha estado basada en la productividad de la pampa húmeda y el sector ha sido siempre considerado más como una oportunidad fiscal, que como un eje sobre el que desarrollar políticas de mediano y largo plazo. Es imprescindible comprender esta diferencia de política y traducirlo en acciones consistentes a futuro, sobre todo teniendo en cuenta que Argentina tiene grandes temas pendientes en relación a sus políticas de desarrollo regional.

**52.** Argentina y Brasil, conjuntamente, tienen todas las condiciones para convertirse en una potencia agrícola y trabajar en el desarrollo de productos con mayor valor agregado. Estos productos sufren las mayores discriminaciones en el comercio por parte de los grandes importadores quienes aplican las escalas arancelarias y otros tipos de barreras al comercio a fin de agregar valor en sus territorios.

Las oportunidades para una mayor apropiación de los excedentes se darán sólo si Brasil y Argentina se convierten en procesadores de alimentos más que en proveedores de materias primas y son vistos por los inversores (tanto regionales como extra-regionales) como plataformas de producción y exportación en función a sus ventajas tanto comparativas como al desarrollo consistente de factores de competitividad. Esto requerirá también una fuerte acción institucional para el desarrollo de estrategias y recursos negociadores conjuntos particularmente al trabajar con países con una larga tradición de desarrollo estatal como China e India.

### **Algunos lineamientos sobre perspectivas futuras y políticas aplicables**

**53.** Existe un consenso generalizado en cuanto a que EE.UU. y la Unión Europea agotarán sus posibilidades de crecimiento agrícola horizontal. La eventual reducción de los subsidios agrícolas (impulsada por las negociaciones comerciales en curso) implicaría una rápida reducción de los niveles de producción en estas regiones. Sería posible obtener pequeños aumentos de productividad de algunas regiones del África subsahariana (como Angola, Mozambique o Madagascar) pero éstos no serían suficientes para responder a la demanda creciente de alimentos.

**54.** Cuatro productos podrían ser vistos como líderes en cuanto a la capacidad de generar enfoques de políticas compartidas entre Argentina y Brasil con vistas a los mercados internacionales: carnes de pollo, cerdo, bovinos y derivados del tabaco. La producción de carnes de pollo y cerdo requiere crecientes producciones de maíz y soja. El ganado bovino de pastura es hoy en día casi exclusivo de Argentina y Brasil, siendo los demás ganado alimentado a base de granos. El mercado de los derivados del tabaco también está sufriendo una profunda transformación con la retirada gradual de EE.UU. y la Unión Europea de la escena, incapaces de competir en producciones intensivas en mano de obra.

**55.** Resulta fundamental pasar de un enfoque de explotación agropecuaria a un enfoque de agronegocios. Esto cobra aún mayor relevancia si se considera que tanto en Argentina como en Brasil el PBI agropecuario no supera el 10% del total mientras que los agronegocios representan el 30% del PBI argentino y el 25% del brasilero. Estos productos, de mayor valor

agregado, sufren actualmente una mayor discriminación por parte de los países importadores que utilizan escalas arancelarias y picos tarifarios para agregar valor en sus propios territorios, arancelando el producto final y dejando libre de derechos la importación de materias primas. Esto se verifica cuando se considera que una unidad de carne de pollo o cerdo quintuplica el valor de las materias primas utilizadas para su producción.

**56.** Es técnicamente indiscutible que no es posible producir proteínas animales sin salvado de soja (excepto rumiantes de pastura). Brasil y Argentina exportaron, en forma conjunta durante el 2003, 32,1 millones de toneladas de salvado de soja y 28,6 millones de toneladas de porotos de soja, equivalentes a 22,9 millones de toneladas de salvado. La suma de las exportaciones da 55 millones de toneladas de salvado de soja que significan aproximadamente 13 billones de dólares. Si dicha cantidad fuera utilizada para la alimentación de aves y cerdos, los ingresos serían del orden de los 65 billones de dólares, cinco veces mayor. La mitad de este valor representa el 30% de las exportaciones totales brasileras y el 80% de las argentinas. Los efectos indirectos de la generación de rentas y empleo serían igualmente impactantes.

**57.** Por otra parte, hay un enfriamiento de entusiasmo en torno al proceso de integración y al MERCOSUR. En esta merma del entusiasmo, un rol importante es cumplido por el sector agropecuario.

La perspectiva de desarrollo de estrategias conjuntas hacia terceros mercados por parte de Argentina y Brasil podría contribuir fuertemente a la recuperación del valor estratégico del MERCOSUR.

**58.** Es necesario que las autoridades de Argentina y Brasil tomen conciencia acerca de la importancia que ambos países podrían tener como proveedores mundiales de alimentos en un futuro no demasiado lejano. Sin embargo, para poder tomar parte en la generación de valor agregado y apropiarse de los excedentes generados por el comercio de alimentos, es necesario trabajar fuertemente sobre las cadenas de valor y en el desarrollo de tecnologías y esquemas de comercialización propios.

**59.** Por otra parte, tanto los mercados principales actuales como futuros son mercados administrados. Por consiguiente es fundamental para Argentina y Brasil encarar las negociaciones comerciales actuales en una perspectiva estratégica de desarrollo de mediano y largo plazo. Hasta el momento, las estrategias hacia terceros mercados y cómo las actuales negociaciones comerciales internacionales influirán en el desarrollo futuro de los diversos sectores productivos no han sido encarados en forma conjunta.

**60.** Resulta fundamental trabajar en el desarrollo de estándares conjuntos en el tema sanitario. Este es un tema complejo porque involucraría algún tipo de mecanismo supranacional. Sin embargo, tendría un fuerte impacto en cuanto al tema de desarrollos regionales conjuntos y control sanitario.

**61.** Asimismo se debería trabajar en instituir incentivos financieros y fiscales para el procesamiento industrial de materias primas dentro de Argentina y Brasil, trabajando sobre políticas compatibles a fin de lograr una oferta más diversificada y mayor poder de mercado.

**62.** Otro tema de gran importancia es el establecimiento de acuerdos y mecanismos de transferencia de tecnología y desarrollo conjunto. En este, como en otros temas vinculados a la cooperación, se debería analizar el papel de los organismos regionales existentes y si su rol es suficiente o debe ser reformulado. Existen una cantidad de instancias de trabajo conjunto

sobre el tema agrícola (CAS, PROCISUR, Federación de Sociedades Rurales, etc.). Es necesario articular las instancias existentes y lograr mejores canales de comunicación entre éstas y los sectores públicos de ambos países.

**63.** Trabajar conjuntamente sobre una política arancelaria coherente y homogénea que permita a su vez el intercambio de excedentes de materias primas para su procesamiento sin aranceles implícitos.

**64.** Se debería enfocar con gran atención el tema logístico y de transporte sin el cual es imposible aumentar la competitividad del comercio agrícola regional. Los esfuerzos necesarios en este sentido sólo pueden ser realizados en forma conjunta y encarados desde la perspectiva regional. Por este motivo, es fundamental comprometer en este esfuerzo a los demás países del MERCOSUR.

**65.** Una pregunta clave a esta altura es por qué es conveniente que Argentina y Brasil encaren estos temas en forma conjunta en vez de hacerlo individualmente. Para este interrogante existen fuertes argumentos que justifican la acción conjunta:

- a) La oferta conjunta permite márgenes de acción y libertad común, al aumentar el poder en los mercados.
- b) La inversión conjunta en infraestructura permite optimizar costos y es imprescindible teniendo en cuenta la necesidad de integración y la salida hacia el Pacífico.
- c) El desarrollo de cadenas de producción y procesamiento articuladas permitiría la transferencia de excedentes, evitando las crisis de abundancia y su efecto sobre los precios.
- d) El logro de escala permitiría tornar más competitivas las producciones y justificaría mayores inversiones en el sector.
- e) Esto no puede ser logrado sin cierta homogeneidad sobre los estándares aplicados.
- f) El trabajo conjunto sobre activos territoriales permitiría dar soluciones al tema de las regiones fronterizas evitando una permeabilidad *problemática*.
- g) La producción conjunta y el logro de escala permitirían una mirada común sobre el tema de las ETN posibilitando el concepto de plataforma productiva y exportadora y la atracción de inversiones genuinas.
- h) Se podría trabajar sobre esquemas de comercialización propios que permitieran una distribución más equitativa de la renta agrícola, mejorando la situación de inequidad del sector que, por otro lado, generará eventualmente fuertes cuestionamientos por parte de los consumidores a nivel internacional.

## Capítulo Cuatro

### *La Producción y Distribución de Productos Energéticos en la Región*

#### **El Escenario global y regional**

**66.** El mundo avanza hacia un cambio del paradigma energético. Esto se debe a que las consecuencias para el medio ambiente de la combustión fósil están acelerando un proceso tecnológico que representará una gran transformación de la industria energética. El precio del petróleo tendrá el efecto de acelerar o retrasar esta transformación. Mientras se profundiza la sustitución intrafósiles y el gas natural desplaza al carbón como segunda fuente mundial de energía primaria, puede esperarse que, promediando el siglo XXI, el hidrógeno, algún biocombustible, o un combustible sintético, desplacen al petróleo como energía predominante<sup>5</sup>.

Es de esperarse que primero se dé el tránsito a una mayor gasificación en la matriz de energía mundial. Hacia fines de la década, es probable que el gas natural se convierta en un *commodity* con precio internacional. El gas natural transportado por gasoductos competirá con el gas natural transportado en buques metaneros (GNL). Habrá así un mercado mundial de gas natural y luego vendrá el turno de las fuentes alternativas. No hay que descuidar, en este contexto, el lugar que puede ocupar la industria nuclear si se consigue reducir la vida útil de sus desechos radioactivos, y los desafíos que ofrece más a futuro la fusión nuclear.<sup>6</sup>

**67.** En los últimos treinta años, el mercado energético se ha duplicado, en parte por los desarrollos tecnológicos, en parte por la demanda del mundo en desarrollo, particularmente de Asia. Desde 1971, la demanda de energía creció a un ritmo del 2.1% por año. Más del 60% del incremento de la demanda de energía primaria ha venido de los países en vía de desarrollo, saltando del 22% al 36% de la demanda mundial. El porcentaje de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cayó a su vez del 62% al 53%. China es un caso ilustrativo de esta situación. Se estima que China habrá importado durante el 2005 el 40% de su demanda de petróleo; la demanda de energía eléctrica creció un 15% por año en los últimos dos años, excediendo las capacidades adquiridas en ese período. Dos tercios de las regiones administrativas chinas han sufrido apagones o escasez de energía desde 2003.

El *World Energy Outlook 2004* ofrece un panorama sombrío de cómo podría evolucionar el sistema de energía global hacia el 2030. Asumiendo que los gobiernos mantengan sus políticas actuales, las necesidades mundiales de energía serán un 60% mayor hacia el 2030. El problema central, observa el informe, no es la existencia de recursos, que se suponen son adecuados para enfrentar esta demanda en el 2030, sino los costos para extraerlos y distribuirlos. Un segundo problema, de acuerdo al informe, será la creciente conexión entre seguridad y energía: los riesgos de interrupción en la provisión de energía serán cada vez más altos. Los principales importadores de petróleo y gas, incluyendo países de la OCDE, China y

---

<sup>5</sup> Ver Daniel Montamat, "El mundo de la energía y el desafío de la integración regional" Presentación en el I Foro de Diálogo Permanente Argentino-Brasileño organizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y la Fundación Armando Alvares Penteado, San Pablo, Octubre de 2004.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

la India, serán cada vez más dependientes de los recursos provenientes de zonas problemáticas atravesadas por conflictos geopolíticos, étnicos y religiosos.

**68.** El desarrollo y la expansión del sector energético en América Latina estuvieron naturalmente vinculados con el desarrollo económico. Entre 1990 y 2000, la demanda energética de la región creció tres veces más que el promedio anual global, pasando a conformar el 5.7% del consumo global, comparado con el 4.7% del año 1990.

La Argentina y Brasil poseen matrices energéticas que trabajan a favor de un esquema de complementación y cooperación. Mientras la matriz argentina se sostiene en gran medida en el gas natural y el petróleo, la matriz brasileña se sostiene en el petróleo y la energía hidroeléctrica.

Argentina y Brasil, como principales economías del MERCOSUR, tienen mucho que ganar analizando conjuntamente su situación energética y, en particular, el horizonte de los próximos 10 ó 15 años. Los cursos de acción que puedan determinarse deben resultar de diagnósticos consensuados y tener en cuenta las realidades que atraviesan las economías nacionales.

**69.** Brasil es el décimo país a nivel global en consumo de energía. Es el cuarto usuario de energía entre los países que no son miembros de la Agencia Internacional de Energía (IEA), luego de China, India y Federación de Rusia. Brasil es a su vez la tercera reserva de petróleo en América Latina luego de Venezuela y México. En los últimos años Brasil ha venido sumando más inversiones en la producción y distribución. El sector industrial absorbe la mayor demanda y los sectores más dinámicos son el gas vehicular y las termoeléctricas. Petrobras, por su parte, intenta expandir sus operaciones en el extranjero, tanto en lo que hace al *upstream* como al *downstream*; expandir operaciones en el mercado doméstico de gas natural y transformarse en una empresa energética y entrar en el sector de electricidad como un gran generador térmico.

**70.** La Argentina posee la tercera reserva de gas natural de Sudamérica, luego de Venezuela y Bolivia. A pesar de esta condición, la Argentina viene enfrentado serios problemas energéticos desde el 2001. Ha debido poner límites a la exportación de gas hacia Chile y Uruguay y actualmente importa gas de Bolivia y *fuel oil* para sustituir el uso del gas en usinas eléctricas de Venezuela y otras regiones. De este modo, la Argentina enfrenta un cambio de paradigma en su sector energético, lo que implica a su vez el replanteo de su futura política energética con sus inevitables consecuencias para nuestras relaciones con sus vecinos. En particular, las reducciones significativas del horizonte de reservas de gas ponen en duda la capacidad de mantener la autonomía y seguridad de abastecimiento que se había alcanzado en los últimos años. En consecuencia Argentina necesita acordar con Bolivia contratos de largo plazo para importar gas por volúmenes adicionales de entre 10 y 30 millones de metros cúbicos por día a precios “razonables”.

**71.** Tal como en otros aspectos de las relaciones bilaterales, el estado actual de la infraestructura energética en los dos países es una consecuencia de dos factores que marcaron la historia económica de la región en el siglo XX. En primer lugar, el estilo de desarrollo autárquico de las dos economías mantenido hasta finales de la década del 80. Este estilo produjo matrices energéticas auto-centradas, operadas bajo el liderazgo de empresas estatales y dirigidas a explorar los recursos abundantes en cada país: hidroelectricidad en Brasil y gas natural en la Argentina. En segundo lugar, las reformas económicas de los años 90, convergentes en cuanto a los objetivos generales de la apertura comercial, estabilización



macroeconómica y privatización, fueron divergentes en cuanto al ritmo de implementación y el formato institucional. De este modo, en el sector de energía por ejemplo, el proceso de privatización fue más amplio en la Argentina que en Brasil y los marcos regulatorios establecidos poseen diferencias significativas, que dificultan la realización de las metas de largo plazo mencionadas arriba.

**72.** En el área de energía eléctrica, las reformas iniciadas por Brasil en 1995 sufrirán una importante corrección de rumbos en el 2004, con la introducción de nuevos instrumentos para regular el sector. Las alteraciones comprenderán las reglas de comercialización de la energía, el fortalecimiento institucional del Operador Nacional del Sistema Eléctrico (ONS) y la recuperación de los mecanismos de planeamiento de mediano y largo plazo. Las medidas introducidas en el 2004 no incluirán, entretanto, la privatización de nuevas empresas. Como se sabe, este proceso fue interrumpido en 1998 y, actualmente, los segmentos de generación y transmisión continúan estando separados, en gran medida, por firmas estatales, mientras que en el segmento de distribución predominan empresas privadas. No obstante este perfil heterogéneo, el actual marco regulatorio del sector contiene algunos elementos útiles para la promoción de iniciativas en vista a la integración regional, como, por ejemplo, los instrumentos de planeamiento de largo plazo.

En Argentina, por su parte, el proceso de transformación del sector de energía que tuvo lugar en los noventa, fue afectado por la crisis macroeconómica del 2002. La ley de Emergencia Económica ‘pesificó’ precios y tarifas del gas natural y la electricidad y los marcos regulatorios del sector como los contratos con las empresas privatizadas están sujetos a un proceso de readaptación y renegociación.

### **Propuestas de cooperación bilateral**

**73.** Dada la actual configuración física e institucional de la oferta de energía en los dos países, y teniendo en cuenta los antecedentes históricos mencionados más arriba, sería conveniente adoptar inicialmente un abordaje incremental, concentrado en la conformación a corto plazo de un mercado regional de petróleo y derivados, para avanzar en el mediano y largo plazo a la conformación de mercados regionales de gas natural y electricidad. Esta estrategia daría credibilidad a las metas de largo plazo de los dos países. Un punto de partida para este abordaje incremental sería constituir un centro de energía compartida en la región, con dos componentes: un polo hidroeléctrico, formado por las usinas existentes de Itaipú, Yaciretá, Salto Grande, y las nuevas a construirse de Corpus y Garabí; y un anillo de gasoductos que conecte Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia, sobre la base de la red existente. Esta solución posee por lo menos tres méritos importantes: (a) elevará, en pocos años, la seguridad y reducirá los costos de abastecimiento de energía en la región; (b) no precisa de alteraciones inmediatas en los marcos regulatorios vigentes en cada país; (c) permitirá la formación de reservas estratégicas de petróleo a lo largo de los próximos quince años.

**74.** En términos pragmáticos, el abordaje incremental tampoco es inmune a desafíos, tales como: (a) vencer las resistencias de los operadores nacionales, que perciben la integración regional como un factor de riesgo a la seguridad del abastecimiento; (b) definir los precios de referencia para la energía comercializada a través del polo; (c) lidiar con las diferencias de frecuencia y con las necesidades de inversiones en convertidores; (d) superar las dificultades relativas a la legislación ambiental y laboral; (e) atraer la participación del sector privado en el proceso de integración, con la meta de la convergencia gradual entre los marcos regulatorios nacionales; (f) definir las fuentes de financiamiento para la implantación del polo energético.

**75.** Argentina y Brasil reconocen la necesidad de profundizar un acuerdo estratégico de complementación en materia nuclear.

**76.** Los dos países comparten la necesidad de complementar inversión pública y privada para dar sustentabilidad al sector energético en la región. La demanda de inversión del sector energético, según la tasa de crecimiento económico, representa entre 2 y 3 puntos del PIB.

**77.** Lo óptimo para el largo plazo es una integración de los países del Cono Sur contando con el gas de Bolivia. Sin embargo, la integración sin gas puede ser un marco para lograr posteriormente la integración con gas. La no integración pero contando con el gas de Bolivia vendría a ser la alternativa histórica que responde a ideas autárquicas, pero no potencia a la región. La no integración sin gas representa el peor escenario posible, ya que la Argentina tiene una dependencia importante del gas de Bolivia que no será fácil revertir. En caso de que el gas natural se “commoditice” y se vuelva transable, Argentina se verá obligada a comprar gas del exterior y construir nuevas plantas de regasificación. Para evitar caer en este escenario, se podría comenzar por la “alternativa a explorar” (integración sin el gas de Bolivia), a partir de una coordinación con Brasil y Chile, para luego pasar al escenario óptimo.

**78.** El objetivo final debe ser la consolidación de un mercado común de energía, con reglas en común que permitan operar en un mercado integrado. En la región hay fuentes energéticas que permiten 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. El Cono Sur hoy está más interconectado por gasoductos y redes eléctricas gracias a la finalización de numerosas hipótesis de conflicto y los procesos de transformación en los sectores de energía en Latinoamérica. Sin embargo, a partir de la crisis que atraviesan algunas economías de la región y a las previsibles complicaciones futuras con el suministro energético a nivel local, muchos países han comenzado a preguntarse si la dependencia creada por la nueva interconexión es aconsejable sin una base regional de reglas en común. Pareciera que, con una visión complementaria de los recursos energéticos, y, a partir de las redes de interconexión existentes, el gran déficit de la integración energética regional sigue siendo la falta de armonía regulatoria, que, como se ha expresado, está asociada a la tradición autárquica de los procesos de desarrollo y a los diferentes ritmos y amplitud de la transformación operada la pasada década.

**79.** Para lograr la integración se necesitan las tres “R”: recursos, reglas y redes. En la región hay recursos energéticos que permiten 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. El Cono Sur hoy está más interconectado por gasoductos y redes eléctricas gracias a la finalización de numerosas hipótesis de conflicto y los procesos de transformación en los sectores de energía en Latinoamérica. Sin embargo, a partir de la crisis que atraviesan algunas economías de la región y a las previsibles complicaciones futuras con el suministro energético a nivel local, muchos países han comenzado a preguntarse si la dependencia creada por la nueva interconexión es aconsejable sin una base regional de reglas en común. El concepto de “redes” – es decir, una interdependencia tal que si se corta la luz en Brasilia también se corte en Buenos Aires – es lo que podría ayudar a que se creen y se cumplan las reglas. Esto se vería facilitado por la existencia de un árbitro. Y para esto es necesario un proceso gradual de convergencia regulatoria con objetivos y metas de mediano y largo plazo.

**80.** Finalmente, la integración energética entre la Argentina y Brasil es una tarea de largo plazo, que depende de la creación de un marco institucional binacional para conferir seguridad jurídica a las inversiones públicas y privadas en el sector energético, y que, por tanto, precisa contar con los siguientes elementos: (a) convergencia de legislaciones sectoriales de los dos países; (b) cooperación entre las agencias reguladoras nacionales; (c) metas comunes para el planeamiento energético regional; (d) mecanismos de solución de controversias; (e) fuentes de financiamiento para proyectos binacionales; (f) armonización de políticas de medio ambiente; (g) coordinación entre los operadores de los sistemas nacionales de energía; (h) precios energéticos de referencia internacional y regional, (i) tarifas de peaje que permitan recuperar los costos del sistema.

## Capítulo Cinco

### *La Seguridad en el Espacio Sudamericano*

#### **América del sur y la seguridad regional**

**81.** Desde el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha concentrado sus energías en luchar contra (a) el terrorismo, (b) los “Estados Villanos” y (c) la proliferación de armas de destrucción masiva. De este modo, América del Sur ha sido un tema menor en el mapa de seguridad ya que ninguna de estas tres amenazas presenta serios riesgos para la seguridad de Estados Unidos. Esto le daría a la región un margen de maniobra un poco más amplio que el que tuvo en períodos anteriores.

**82.** América del Sur tiene dos lados positivos en materia de seguridad: el bajo gasto militar y una estructura normativa relativamente sólida. América del Sur es una de las regiones que menos gasta en defensa, con un promedio del 2% del PBI y un total de más o menos 20.000 millones de dólares que equivale el 4% del gasto militar de los Estados Unidos. La Argentina, con un presupuesto de Defensa que a lo largo de las últimas dos décadas se ha reducido al 1,1% del PBI (con respecto al 3% de hace 20 años y el 2,5% promedio que existe en el ámbito mundial) se ha mantenido ajeno a importantes programas de re-equipamiento. No obstante, la mayor solvencia de las arcas públicas y lo que podría ser visto como una cierta revalorización del sector de la Defensa Nacional por parte de la sociedad y su dirigencia, explicarían que las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de la Argentina cuenten actualmente con el mayor presupuesto operativo de los últimos diez años. El presupuesto asignado para el año 2005 al sector Defensa creció en un 7,9% con respecto al 2004 y representa el 6,51% del gasto federal. No obstante, ello sólo debería ser visto como un primer paso en un regreso a estándares más compatibles con el promedio regional.

**83.** Con un presupuesto para el sector de Defensa, en el 2005, de 2,1% de su PBI – que representa 1,99% del gasto federal de este año – Brasil, desde la creación del Ministerio de Defensa en 1999, se ha esforzado para suplir el vacío en relación a la falta de estadísticas precisas sobre los gastos de Defensa. Asimismo, viene saliendo de un contexto caracterizado por un gran desinterés político y social sobre el asunto<sup>7</sup>. La situación crítica en Colombia en particular y en la zona andino-amazónica en general influye en esto. Asimismo, el crecimiento económico complementa esta tendencia. No obstante, un punto no menor en la creciente consideración de la opinión pública, es la percepción del rol de las FF.AA. como sostén logístico y operativo de las fuerzas de seguridad en situación de violencia interna.

**84.** La estructura normativa interestatal, por otro lado, sigue siendo un instrumento principal para la resolución de conflictos. Desde comienzos del siglo XX hasta nuestros días, América Latina ha visto cómo altos niveles de violencia doméstica y conflicto social han convivido con niveles relativamente bajos de violencia interestatal. En este sentido, las estructuras normativas para abordar cuestiones de conflicto y seguridad han tenido que ver con la diplomacia y el derecho internacional en general y con el principio de no-intervención, el respeto a la territorialidad y el uso pragmático del *utis possidetis* en particular.

---

<sup>7</sup> Entretanto, los valores aún no son ampliamente divulgados y por lo tanto no son considerados confiables. A pesar de la falta de transparencia, se sabe que los gastos destinados al pago de funcionarios, pensionados y jubilados corresponde al 80% del presupuesto del sector.

Si por el lado de la seguridad interestatal es posible afirmar que la región no presenta mayores desafíos, no es posible hacer esta afirmación a la hora de revisar las “nuevas” cuestiones de seguridad y por lo tanto la idea de que América del Sur es una “zona de paz” resulta hoy un argumento que oscurece más de lo que aclara. Más allá, aunque América del Sur en general y la zona andina en especial no se constituyen en una amenaza para Estados Unidos en términos de poder militar o económico, sí se presenta como posible escenario de una “*pax mafiosa*”<sup>8</sup>, o tendencias al caos y el desorden. Es posible que el escenario 2005-2015 se caracterice por mayores grados de turbulencia y violencia, con un consiguiente incentivo a un rol más activo por parte de los Estados Unidos en estas “fronteras turbulentas”.

**85.** Algunos de los problemas más serios son: (a) la escalada de violencia armada que se registra en Colombia desde principios del 2005; (b) las estadísticas reveladas por las Naciones Unidas en su informe del 2005 sobre el aumento en la producción de hojas de coca y cocaína en Perú y Bolivia; (c) la ausencia de evidencias sobre un impacto profundo de los 5 años del Plan Colombia (y su presupuesto de 3500 millones de dólares) sobre la cantidad de drogas y flujo de armas. En este sentido, diversos países del área comparten el *mix* de inestabilidad política y socioeconómica y la posesión de recursos naturales estratégicos como el petróleo y el gas (Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, etc.). El hecho de que las dos principales reservas de gas de Sudamérica estén en países con evidentes problemas en sus respectivos sistemas políticos –como son los casos de Venezuela y Bolivia- no hará más que multiplicar la vigencia de este naciente debate.

**86.** La problemática de la seguridad ciudadana y su interacción más o menos directa con amenazas transnacionales está ocupando actualmente el tope del listado de prioridades de las sociedades de América Latina, el Caribe y aún de ciertas zonas de los Estados Unidos cercanas a México. Ni el propio Chile, con su carga de estabilidad económica y dotado de un Estado con instituciones más sólidas que el promedio regional, escapa a esta regla. En otras palabras, la cooperación e integración en esta materia actuaría como un factor moderador e inhibidor de las fuerzas que potencian la desintegración, no ya de nuestros países entre sí, sino al interior de cada uno de ellos.

### **Desafíos para la Argentina y Brasil**

**87.** Llegado a este punto, cabría reflexionar sobre la posibilidad de que la Argentina y Brasil, en particular, y la región, en general, encuentren en este listado de desafíos a la seguridad ciudadana y a la seguridad nacional un verdadero espacio para la convergencia de percepciones y desarrollo de políticas que le den al MERCOSUR un mayor contenido e identidad en materia de política y de seguridad. Colocar en esta perspectiva un sistema de preferencias económicas en el marco del MERCOSUR, puede ayudar a percibir el alto valor político de este proyecto de integración y de su dimensión sudamericana.

**88.** Hasta el momento el balance en la relación político/militar entre la Argentina y Brasil es ampliamente positivo. El ejemplo son los grandes pasos dados en materia de medidas de confianza mutua en temas de seguridad y defensa desde fines de la década del 70 y mucho más claramente a lo largo de las dos décadas posteriores. La transparencia en materia nuclear, la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), la multiplicación y profundización de ejercicios entre las Fuerzas

---

<sup>8</sup> Ver Juan Gabriel Tokatlian, “The Americas Need a Bold New Policy on Drugs”, *Financial Times*, 24 de Abril de 2005.

Armadas de ambos países (tales como el “Fraterno” y el “Araex” en el caso de las Armadas o “Plata” entre las Fuerzas Aéreas de ambos países), la reparación de un submarino argentino en astilleros brasileños, el incremento en el intercambio de oficiales en Escuelas de Guerra, etc. A ello cabe agregar la clara desactivación que desde hace ya más de dos décadas existe en materia de hipótesis de conflicto. Más allá de este camino positivo, sin embargo, la sensación general es que la cooperación en el plano militar y de ministerios ha llegado a un punto en donde de no mediar un apoyo político más explícito, no será posible realizar un salto cualitativo y avanzar hacia esquemas más institucionales. A modo de ejemplo, en el año 2002 se firmó un “Acuerdo de Cooperación para el control de tránsito de aeronaves presuntamente comprometidas en actividades ilícitas internacionales”. Este convenio, sin embargo, sólo se ve reflejado en los programas de intercambio y algunas ejercitaciones combinadas entre ambas fuerzas. En este sentido, no se percibe la voluntad de avanzar hacia un sistema que permita actuar de manera combinada contra los vuelos que ilegalmente atraviesan la frontera común. Para llevar adelante una mayor coordinación del control del espacio aéreo, sería necesario trabajar sobre tres áreas: (1) el medio aéreo; (2) un sistema combinado de radares y (3) un poder de policía y judicial articulado con las fuerzas armadas. A esto se suman algunas dudas acerca de hasta qué punto uno de los países está dispuesto a apoyar las políticas del otro, en áreas menos relevantes para el primero (por ejemplo, Argentina en el Amazonas). Esta duda surge en parte debido al hecho de que la agenda brasilera de seguridad debe hacer frente a los problemas que se derivan de la propia dimensión de Brasil, limitando con todos los países de América del Sur, con la excepción de Chile y Ecuador.

**89.** Una forma posible de generar las condiciones de posibilidad para una discusión al más alto nivel es desarrollar un debate sobre cuatro temas específicos que, si bien su resolución depende de decisiones soberanas a cada país, no imposibilita ni hace menos deseable (por el contrario) coordinar y complementar esfuerzos: (a) la prioridad establecida que cada país le asigna a los problemas ya mencionados; (b) los aspectos tecnológicos y de compra de armamentos; (b) el proceso de reclutamiento de ambos países y (d) los objetivos finales que cada país desea para cada Fuerza.

**90.** La Argentina y Brasil se necesitan y la región y los Estados Unidos podrían y deberían valorar la presencia de un ancla de estabilidad como sería un MERCOSUR –verdadero núcleo duro de regímenes democráticos dentro de la región sudamericana- que trascienda las rencillas microeconómicas y pase a verse —y ser visto— como un proyecto político-estratégico.

En este sentido, tal como se detalla en la sección de propuestas, cabe sugerir la posibilidad de avanzar en la creación de una *Observatorio de Seguridad y Defensa* (OSD) que permita nuclear de manera sistemática a funcionarios y especialistas no gubernamentales dedicados a temas de seguridad internacional, defensa y política exterior. Este sería un espacio de reflexión y de asesoramiento a los poderes políticos de cada país. En este sentido, sería útil (y necesario también) ver la posibilidad de llevar a cabo publicaciones conjuntas con autores argentinos y brasileños que escriban sobre diversos temas vinculados a la política exterior de la Argentina, Brasil y del MERCOSUR.

**91.** Poca autoridad moral tendrán la Argentina y Brasil para cuestionar el unilateralismo y la tendencia contraria a la institucionalización del sistema internacional por parte de los Estados Unidos si luego nuestros países reproducen, si bien a otra escala, estas mismas lógicas en nuestros espacios subregionales y regionales. De allí la importancia de estos países para colaborar activamente con el desarrollo económico de países de menor dimensión económica o de menor desarrollo, como son Paraguay y Uruguay, y también Bolivia.

**92.** Por tener un pie en cada región y en cada proceso, el rol del Brasil es crucial para influir en la dinámica de seguridad de América del Sur. Chile no está ausente en este juego de dos caras ya que en el marco del Cono Sur juega un juego de normas e instituciones en el Atlántico y un juego más conflictivo en el Pacífico. En este sentido, la Argentina tiene una ventaja en tanto sus fronteras son un poco más estables (dejando de lado la creciente porosidad en la frontera noreste y noroeste).

**93.** La presencia de puntos de divergencias entre los dos países, tal como es el caso de las reformas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, requerirían ser colocadas bajo un “paraguas” que permita preservar intactos los espacios de convergencia existentes en otras áreas de cuestión. En este sentido, partimos de la idea que parte sustancial del proceso y toma de decisiones que condicionará una eventual ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas será en gran medida protagonizado por las actuales potencias con poder de veto y en especial por los Estados Unidos. A su vez, se podrían desarrollar estrategias coordinadas de nuestros países en otros de los temas de agenda que figuran en la reforma de las Naciones Unidas (en especial en temas como Derechos Humanos; Operaciones de Paz; asistencia al desarrollo, etc.). El mismo nivel de cooperación se podría reproducir en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA).

### **Propuestas de cooperación bilateral**

**94.** Los sustanciales avances en materia de medidas de confianza mutua y cooperación entre la Argentina y Brasil en temas tan sensibles en las décadas pasadas tales como energía nuclear y Defensa Nacional, deben ser preservados y profundizados. Sin embargo, cabe reconocer que los niveles alcanzados están muy cercanos a lo máximo que se puede pedir en este tipo de áreas en cuestión.

**95.** La crítica situación de seguridad ciudadana que se vive en la región, junto con la alta prioridad que tiene ese tema en Brasil y crecientemente en la Argentina, hace que la cooperación y coordinación en este campo -así como en procesos conexos como el tráfico de armas, de drogas, precursores químicos y personas- deban tener la misma relevancia en esta nueva fase de la relación entre los dos países como en su momento lo tuvo el tema nuclear y de medidas de confianza mutua en lo militar. En este sentido, la búsqueda de espacios de coordinación y cooperación en temas como el control del espacio aéreo por medio de radares, de cargas fluviales y portuarias, y de pasos terrestres, entre otros, así como el intercambio más fluido y sistemático de inteligencia criminal y también estratégica adquieren una importancia central.

**96.** Asimismo, cabría considerar la posibilidad de reforzar mecanismos de coordinación y cooperación en sectores puntuales como Fuerzas Especiales de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad para acciones contra el crimen organizado, terrorismo y otras.

**97.** Algunas de las propuestas específicas que podrían desarrollarse:

- a. Potenciar la cantidad y calidad de ejercicios militares entre las FF.AA. de ambos países.
- b. Incrementar los niveles de coordinación y cooperación entre las agencias federales, policía, inteligencia y aduanas de ambos países con el objeto de mejorar la capacidad de acción de nuestros Estados en materia de lucha contra el narcotráfico, tráfico de armas, bandas armadas, secuestros, lavado de dinero, y otros.
- c. Revalorizar desde el plano de los decisores políticos de ambos países la cooperación y coordinación en temas de Defensa y seguridad, de forma de evitar la tendencia a reducir el proceso de integración con Brasil a un ejercicio de intercambio comercial.
- d. Crear una Policía de frontera común y la creación de un Centro de Capacitación Policial común.
- e. Desarrollar bases de datos comunes sobre delitos ligados al narcotráfico, robo de autos, tráfico de armas y secuestros.
- f. Crear, a través de la asociación CEBRI-CARI un Observatorio de Seguridad y Defensa que aglutine a un reducido y altamente especializado grupo permanente de analistas – académicos, empresarios, funcionarios de gobierno y de otros sectores – además de la participación de invitados/consultores *ad hoc* de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, Interior e Inteligencia Estratégica y de otras áreas de gobierno de ambos países. Se elaborarían estudios, investigaciones y publicaciones sobre temas de seguridad y defensa. El deterioro de la situación de seguridad en la zona Andina, la escalada de violencia en Colombia, el avance del narcotráfico y la creciente presencia militar internacional en Paraguay, son algunos de los temas que requieren de análisis estratégicos y respuestas concretas compartidas por parte de la Argentina y Brasil.
- g. Incrementar los espacios de integración y cooperación en el sector de control del tráfico aéreo, fluvial y terrestre.
- h. Institucionalizar mecanismos de intercambio de inteligencia estratégica y criminal.
- i. Lograr la gradual estandarización de los medios de comunicación de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad de ambos países, así como de las municiones de las armas reglamentarias, podría ser otro factor a considerar.
- j. Crear un Centro Binacional de Misiones de Paz y el desarrollo de contingentes combinados y conjuntos para ser enviados a este tipo de operaciones.
- k. Reforzar y compatibilizar las legislaciones nacionales e internacionales de ambos países en materia de registro y tenencia de armas de fuego.
- l. Implementar una Metodología Estandarizada Común de los Gastos en Defensa y seguridad de ambos países, similar a la utilizada entre Chile y la Argentina y producida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- m. Desarrollar mecanismos de adquisiciones conjuntas y combinadas de material de Defensa y seguridad.
- n. Impulsar un estudio tendiente a analizar y registrar las capacidades compatibles e inter-operables en los sectores de Defensa de ambos países.
- o. Desarrollar unidades conjuntas y combinadas de fuerzas especiales de las FF.AA, Policiales y de Seguridad.



## **Anexo I**

### *Programas de los Talleres de Trabajo en Buenos Aires y Río de Janeiro*

#### **Taller de Trabajo en Buenos Aires, 24 de junio de 2005**

**9.00 a 10.45** ‘Comercio’  
Presentación CARI  
Presentación CEBRI  
Debate  
Moderador: CARI

**10.45 a 11.00** Café

**11.00 a 12.45** ‘Alimentos’  
Presentación CEBRI  
Presentación CARI  
Debate  
Moderador: CEBRI

**12.50 a 13.50** Almuerzo

**14.00 a 15.45** ‘Energía’  
Presentación CARI  
Presentación CEBRI  
Debate  
Moderador: CARI

**15.45 a 16.00** Café

**16.00 A 17.45** ‘Seguridad’  
Presentación CEBRI  
Presentación CARI  
Debate  
Moderador: CEBRI

#### Equipo de Trabajo del CARI:

Félix Peña  
José María Lladós  
Daniel Montamat  
Paloma Ochoa  
Federico Merke  
Fabián Calle  
Valeria Di Fiori

#### Equipo de Trabajo del CEBRI

José Botafogo Gonçalves  
Denise Gregory  
Renato Flores  
José Tavares  
Clóvis Brigagão  
Antonio Lício  
Paulo Ferracioli

Fundación Konrad Adenauer  
Hans Blomeier, Argentina  
Wilhelm Hofmeister, Brasil

Participantes argentinos

Tomás Anchorena  
Rut Diamint  
Guillermo Feldman  
Alieto Guadagni  
Jorge Hugo Herrera Vegas  
Horacio Jaunarena  
Juan Legisa  
Francisco Mezzadri  
Rubén Montenegro  
Raúl Ochoa  
Martín Piñeiro

**Taller de Trabajo en Rio de Janeiro, 29 de agosto de 2005**

- 9.00 - 9.30 Apertura**  
Embajador José Botafogo – CEBRI  
Willhelm Hofmeister – KAS  
José María Lladós: Relatoría de la Primera Reunião Conjunta – Buenos Aires  
Denise Gregory – CEBRI
- 9.30 - 11.00 Panel I: Negociaciones Internacionales**  
Coordinadores - Brasil: Renato Flores/ Argentina: Félix Peña
- Posiciones Comunes
  - Perfil Competitivo Integrado
- 11.00 - 12.30 Panel II: Energía**  
Coordinadores - Brasil: José Tavares/ Argentina: Daniel Montamat
- Cuestiones regulatorias
  - Desafíos
- 12.30 - 14.00 Almuerzo**
- 14.00 - 15.30 Panel III: Alimentos**  
Coordinadores Brasil: Antonio Lício/ Argentina: Paloma Ochoa
- Limitaciones de la expansión agrícola mundial
  - Implicancias (favorables) sobre las economías
- 15.30 - 17.00 Panel IV: Seguridad**  
Coordinadores Brasil: Clóvis Brigagão/ Argentina: Federico Merke
- Mecanismos Permanentes de Diálogo y Coordinación
  - Creación de Mecanismos de Vigilancia
- 17.00 Conclusiones y Cierre**

Equipo de Trabajo del CARI:  
Félix Peña  
José María Lladós

Paloma Ochoa  
Federico Merke  
Daniel Montamat

Equipo de Trabajo del CEBRI

José Botafogo Gonçalves  
Denise Gregory  
Renato Flores  
José Tavares  
Clóvis Brigagão  
Antonio Lício

Fundación Konrad Adenauer

Hans Blomeier, Argentina  
Wilhelm Hofmeister, Brasil

Participantes Brasileiros

Antônio Barros de Castro  
João Bosco M. Machado  
João Marcello Costa  
Alcides Costa Vaz  
Adilson de Oliveira  
Sebastião do Rego Barros  
Pietro Erber  
Paulo Ferracioli  
Isabella Flohr  
Renato Flores  
Claudio Frischtak  
Joao Lizardo Hermes de Araújo  
Mauro Lopes  
Mariana Luz  
Ricardo Markwald  
Leonardo Paz Neves  
Antonio Jorge Ramalho da Rocha  
Ana Carolina Rodrigues  
Cláudio Sales  
Marcos Targino  
Thiago Wolfer

## **Anexo II**

### *Reuniones de consulta con especialistas argentinos y brasileños*

#### **Reuniones con especialistas argentinos**

##### **Alimentos**

Raúl Roccatagliata, Coordinador del Instituto de Negociaciones Internacionales de la Sociedad Rural Argentina. Representante ante los Encuentros Empresariales del ALCA y ante el Foro Empresario MERCOSUR- Unión Europea.

Martín Piñeiro, Director del Grupo Consultores en Economía y Organización (CEO). Ex Subsecretario de Economía Agraria y Director General del Instituto de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Gabriela Rodríguez López, Jefa de Asuntos Gubernamentales, Molinos Río de la Plata

Tomás de Anchorena, Director del Comité de Asuntos Agrícolas del CARI.

Alberto de las Carreras, Miembro de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria; Vicepresidente de la Cámara de Exportadores; ex Secretario de Comercio.

##### **Comercio**

Guillermo Feldman, Subsecretario de Política y Gestión Comercial de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Economía y Producción.

Adrián Makuc, Director Nacional de Política Comercial Exterior de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa, Ministerio de Economía y Producción.

Diana Tussie, Profesora de Economía Política Internacional, FLACSO. Directora del Programa de Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO y del *Latin American Trade Network*.

Felipe Frydman, Director de Negociaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Raúl Ochoa, ex Subsecretario de Comercio Exterior; Profesor del Instituto de Comercio Internacional, Fundación BankBoston.

##### **Energía**

Jorge Hugo Herrera Vegas, Miembro del Servicio Exterior de la Nación; ex Embajador en Brasil.

Juan Legisa, Ex Presidente del Directorio del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y ex Subsecretario de Energía.

Daniel Montamat, Presidente de Montamat & Asociados S.R.L. Ex Secretario de Energía de la Nación; ex Presidente de YPF y ex Director de Gas del Estado S.E.

Jorge Lapeña, Presidente del Instituto Argentino de la Energía “General moscón”; ex Secretario de Energía.

Francisco Mezzadri, Ex Presidente de la Cámara Argentina de Inversores en el Sector Eléctrico.

##### **Seguridad**

Juan Tokatlian, Director de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés.

Rubén Mario Montenegro, Brigadier General (RE) Fuerza Aérea Argentina.

Horacio Jaunarena, Ex Ministro de Defensa.

Rut Diamint, Jefe de Gabinete de Asesores del Ministro de Defensa; Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.

#### **Reuniones con especialistas brasileños**

##### **Alimentos**

Antonio Licio, Asesor Especial de la Cámara de Comercio Exterior de la Presidencia de la República – Camex

Mauro Lopes, Coordinador de Cursos y Proyectos del Centro de Estudios Agrícolas de la Fundación Getulio Vargas – Río de Janeiro (FGV-RJ)

José Ramalho, Ministerio de Agricultura

### **Comercio**

Marta Lemme, Profesora del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro - UFRJ

Paulo Ferracioli, Coordinador Nacional de Brasil en SGT 3 – Reglamentos Técnicos y Evaluación de Conformidad

Renato Galvão Flores Jr., miembro del grupo de especialistas de la OMC y Profesor de la Fundación Getulio Vargas – FGV

Ricardo Markwald, Director de la Fundación Centro de Estudios del Comercio Exterior - FUNCEX

### **Energía**

Adilson de Oliveira, Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro - UFRJ

João Bosco M. Machado, Profesor del Instituto de Economía de la UFRJ y consultor de la Fundación Centro de Estudios del Comercio Exterior - FUNCEX

João Lizardo Hermes de Araújo, Director del Centro de Investigación de Energía Eléctrica - CEPTEL

José Tavares de Araújo Jr., Ecostrat Consultores, ex-Secretario de Acompañamiento Económico del Ministerio de Hacienda.

Pietro Erber, Director del Instituto Nacional de Eficiencia Energética – INEE

Sebastião do Rego Barros, Consejero del Centro Brasileiro de Relaciones Internacionales CEBRI, ex-Director General de la Agencia Nacional del Petróleo.

### **Seguridad**

Alcides Costa Vaz, Profesor del Instituto de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia.

Antonio Jorge Ramalho da Rocha, Director del Departamento de Cooperación del Ministerio de Defensa.

Clóvis Brigagão, Director Adjunto del Centro de Estudios de las Américas –CEAs- de la Universidad Cândido Mendes - UCAM

João Marcello Costa, Fundación Konrad Adeunauer, Grupo de Análisis y Prevención de Conflictos Internacionales – GAPCon.

Leonardo Paz Neves, magíster Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro – IUPERJ, de Análisis y Prevención de Conflictos Internacionales – GAPCon.

## **Anexo III**

### *Equipos de Trabajo*

#### **Equipo de Trabajo del CARI**

Félix Peña, Coordinador  
Fabián Calle  
José María Lladós  
Federico Merke  
Daniel Montamat  
Paloma Ochoa  
Valeria Di Fiori  
Florencia Imposti

#### **Equipo de Trabajo del CEBRI**

José Botafogo, Coordinador  
Clovis Brigagao  
Renato Flores  
Denise Gregory  
Antonio Licio  
José Tavares  
Mariana Luz