

ESTRATEGIA



PUBLICACION BIMESTRAL

AÑO 6 NOVIEMBRE-DICIEMBRE DE 1973

ENERO-FEBRERO 1974

INSTITUTO ARGENTINO DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS Y DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

25
—
26

ESTRATEGIA

PUBLICACION BIMENSUAL

AÑO 6 NOVIEMBRE-DICIEMBRE DE 1973

ENERO-FEBRERO DE 1974

25
—
26

ESTRATEGIA

DIRECTOR

JUAN ENRIQUE GUGLIAMELLI

DIRECTOR ASOCIADO

ENRIQUE VERA VILLALOBOS

CONSEJO DE REDACCION

ALBERTO MANUEL GARASINO

RODOLFO N. M. PANZARINI

ARNOLDO C. TESSELHOFF

JOSE LUIS GARCIA

CARLOS MARIANO GAZCON

HORACIO P. BALLESTER

MARIO HORACIO ORSOLINI

ERNESTO J. ABERG COBO

BRUNO PASSARELLI

HAROLDO OLCESE

JOSE ENRIQUE MIGUENS

GUILLERMO A. GIAROLI

ADELA Y. DE KUMCHER

Precio del ejemplar en la Argentina: \$ 15.—

Suscripción anual: \$ 40.—

Precio del ejemplar en el exterior⁽¹⁾:

US\$ 2,50

Suscripción anual en el exterior⁽¹⁾:

US\$ 11,—

Nº de Serie Internacional Standard Serial Number

ISSN: AG ISSN 0046-2578

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nº 1000269

(1) Por vía marítima.

OBJETIVOS GENERALES

El Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (INSAR) tiene carácter de fundación con personería jurídica otorgada por el Poder Ejecutivo Nacional. Su objetivo es el siguiente:

Realizar, promover y estimular los estudios e investigaciones sobre los problemas nacionales e internacionales, con particular dedicación a todos los asuntos vinculados con la seguridad nacional, las relaciones exteriores, la educación, la tecnología, la cultura, la economía y otros aspectos afines de la vida nacional, tanto en su situación actual como en su evolución histórica.

A ese fin, se propone:

- Crear centros de estudios e investigación organizando conferencias, seminarios y realizando tareas de investigación científica.
- Cooperar con otras instituciones argentinas y extranjeras que desempeñen actividades afines a las de este instituto.
- Efectuar toda clase de publicaciones en forma de libros, revistas, boletines y folletos para difundir los trabajos realizados.

ESTRATEGIA es una publicación bimestral del Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales, Córdoba 838, piso 1º, Buenos Aires, República Argentina.

Queda prohibido reproducir íntegra o fragmentariamente cualesquiera de los artículos escritos o traducidos exclusivamente por ESTRATEGIA, sin autorización especial y sin mencionar su origen.

Se reciben colaboraciones para su eventual publicación, que, en principio, no deberán exceder de diez páginas escritas a máquina y a doble espacio. Tratándose de traducciones deberá acompañarse una copia del texto en idioma original.

A estos efectos, así como también con relación a ilustraciones, gráficos, remuneraciones y demás circunstancias, se ruega a los interesados dirigirse por carta al Comité de Dirección.

**Córdoba 838, piso 1º Teléfono 392-8186
Buenos Aires**

General de División (R) Juan E. Guglielmelli

BANZER - BUENOS AIRES - BRASILIA

1. El presidente de Bolivia Hugo Banzer Suárez visitó Buenos Aires durante los días 12 al 15 de noviembre de 1973 con el propósito de impulsar la ejecución de algunos temas especificados en el Acta de San Salvador de Jujuy (20-IX-71), concretar otros convenidos a nivel Actas y Cartas de Intenciones firmadas en La Paz el 22 de agosto de 1973 ⁽¹⁾ y concertar, por último, algunos acuerdos sobre nuevos aspectos, entre ellos la cooperación y participación argentina en el desarrollo siderúrgico en la zona del Mutún. La visita adquiriría así una gran trascendencia, no sólo por la índole de los tópicos a tratar sino, además, por la gravitación política derivada de los mismos. En este orden de ideas, Banzer podría evidenciar en su país y en el nuestro la decisión de impulsar el desenvolvimiento industrial del sudeste boliviano al margen de la influencia brasileña, a la vez que, para la Argentina, se abriría la posibilidad de demostrar su nueva política de apertura hacia el interior del continente, su voluntad de ayuda a los países del área de menor desarrollo económico relativo y la oportunidad de frenar, a través de hechos concretos, las pretensiones de penetración hegemónicas del Brasil en el vecino del Altiplano.

2. Simultáneamente Bolivia envió a Brasilia, ciudad a la que arribó el 12 de noviembre, una comisión presidida por el General Víctor Gonzá-

(1) Estos documentos fueron firmados en La Paz por el Gerente General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Ingeniero Rolando Prada Méndez, y el Jefe de la Misión Argentina de las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales y Gas del Estado, Escribano Domingo Nicolás Moccero. Dichos instrumentos se referían a *nueve* aspectos: Acta de Compromiso con Modificación del contrato de compra-venta de gas natural del 23 de julio de 1968 y su ampliatorio del 9 de abril de 1970, en particular respecto a la cláusula de revisión periódica de precios así como compra-venta de volúmenes adicionales de gas natural; Convenio de compra-venta de gas licuado de Camiri; Carta de Intenciones para la compra-venta de propano y butano de la planta de Río Grande; Acta de Intenciones sobre instalación en territorio boliviano de una planta recuperadora de gas licuado de petróleo; Carta de Intenciones sobre inversiones de Riesgo para exploración y explotación de hidrocarburos; Acta de Convenio de compra-venta de petróleo crudo; Acta sobre instalación de una planta binacional de pesticidas; Carta de Intenciones para instalar un complejo binacional para la producción de fertilizantes nitrogenados (1.000 toneladas diarias de amoníaco y de 1.500 toneladas métricas diarias de úrea) y, por último, una gestión sobre provisión de productos alimenticios.

lez Fuentes con el objeto de concretar los Acuerdos firmados durante la visita del canciller brasileño Mario Gibson Barbosa (9/11 de julio de 1973) a La Paz respecto a la entrega diaria a Brasil de 240 millones de pies cúbicos de gas durante 20 años ⁽²⁾, la construcción de un gasoducto a instalarse entre Santa Cruz-Corumbá-San Pablo, la posible cooperación de Brasil para instalar en el Mutún una planta siderúrgica con producción inicial anual de 600.000 toneladas de hierro esponja y 300.000 toneladas de productos acerados y laminados así como la eventual cooperación financiera y técnica para proyectos de fábrica de cemento, usina termoeléctrica y planta de abonos nitrogenados a instalarse próximos al Mutún, Puerto Suárez y Santa Cruz de la Sierra respectivamente.

LAS DISCUSIONES

3. Los negociadores en Buenos Aires se movieron inicialmente en un clima de gran cordialidad y comprensión, lo que permitió *obtener el acuerdo de las partes* sobre los siguientes temas: revisión del Acuerdo de Comercio (22-IV-66) para eliminar las barreras aduaneras y no aduaneras existentes en el comercio recíproco; reemplazar a pedido de Bolivia la zona franca en el puerto de Rosario; negociar el libre e irrestricto tránsito por los territorios respectivos reconociendo la necesidad de promover el tráfico fluvial entre ambos países así como la consiguiente flota fluvial; estudiar la factibilidad de los proyectos hidroeléctricos del sistema de los ríos Grande de Tarija y Bermejo, corriendo a cargo de la Argentina la realización de las obras y los créditos para los equipos necesarios; ejecución de las obras convenidas por compromisos anteriores en particular la financiación argentina para la construcción del camino Bermejo-Tarija-Potosí; facilitar por la Argentina los medios técnicos y financieros para establecer el Instituto Argentino de Enseñanza Agropecuaria y Tecnología Alimenticia en Santa Cruz de la Sierra; construir por cuenta de la Argentina un sistema de microondas entre Campo Durand y Santa Cruz de la Sierra y establecer y adecuar por los organismos técnicos de ambos gobiernos las disposiciones para el tratamiento de los trabajadores temporales bolivianos en nuestro país. Finalmente la participación argentina en el plan siderúrgico del Mutún. Este último, de gran trascendencia, acordaba en síntesis, la instalación de una planta siderúrgica en territorio boliviano para abastecer el mercado boliviano, el mercado argentino y el mercado internacional. A este respecto, Argentina debía absorber, como mínimo, por año: 1.000.000 de toneladas de concentrados y/o pellets; 900.000 toneladas de hierro esponja; 300.000 toneladas de pro-

(2) Este convenio de venta de gas a Brasil fue calificado duramente por diversos sectores y altas personalidades bolivianas entre los cuales se destacaron el General (R) Bernardino Bilbao Rioja (héroe de la Guerra del Chaco), David Afiez Pedraza, Franz Tezanos Pintos y, en el exilio, el ex presidente Juan José Torres y el ex ministro de Minas General Méndez Pereyra. Las críticas al respecto se centraron en torno a que el acuerdo agotaría las reservas conocidas de gas, comprometiendo el propio desarrollo industrial boliviano.

ductos semiterminados de acero y 400.000 toneladas de productos terminados no planos. La Argentina cooperaría en la realización de los estudios de prefactibilidad, factibilidad y en la ejecución de los diversos elementos que constituyen el proyecto integral del complejo siderúrgico y de su infraestructura, incluyendo los sistemas de transportes terrestres y fluviales para facilitar la salida al Río de la Plata mediante financiamientos directos así como gestiones conjuntas en fuentes financieras internacionales y los correspondientes avales. Acordaba asimismo, y entre otros aspectos, que tanto el proceso de extracción del mineral como la elaboración de productos siderúrgicos estaría a cargo de una empresa de propiedad del estado boliviano. Esta situación de comprensión y acuerdos cambió a partir de la tarde del día trece, cuando surgieron las dificultades y desavenencias al discutirse dos temas incluidos en los documentos del 22 de agosto de 1973 en relación uno, a "iniciar de inmediato las negociaciones" sobre inversiones de Riesgo para la exploración y explotación de hidrocarburos y, el otro, para "iniciar las negociaciones" de un convenio de abastecimiento de gas a la República Argentina que le daría prioridad por un volumen de 15.000.000 de metros cúbicos/día adicionales y por un período de 20 años con la sola excepción del abastecimiento de las necesidades nacionales y los compromisos internacionales suscriptos a la fecha de la firma por Bolivia y según la información intercambiada. Como el desacuerdo sobre estos dos asuntos guarda relación con las Actas y Cartas de Intenciones ya mencionadas, hace al caso puntualizar que éstas especificaban, respecto a las inversiones de Riesgo "la intención de entrar en una operación conjunta para la exploración y explotación de hidrocarburos", según las normas del derecho privado boliviano, con el objeto de la "exploración y explotación de hidrocarburos en áreas a definirse en el Oriente boliviano, y otras áreas elegibles y estará sujeta a la legislación pertinente y a la Ley General de Hidrocarburos (Decreto Ley 10.170) y se realizará a través ya sea de contratos de exploración, contratos de operación o contratos de servicios". La Carta puntualizaba además y entre otros aspectos que "se iniciarán las negociaciones tan pronto sea factible". En cuanto al gas, el Acta de Compromiso del 22 de agosto expresaba que, en negociaciones a realizar oportunamente, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos se comprometería a entregar prioritariamente y a partir de agosto de 1977 hasta 4.000.000 m³/día, pero supeditando la operación a la "disponibilidad de reservas probadas suficientes". En el caso de las inversiones de Riesgo, la delegación boliviana sostuvo que la Carta de Intenciones había constituido un error, no aceptando, incluso, algunas alternativas ofrecidas por los negociadores argentinos. Respecto al gas, Bolivia aceptó adicionar hasta 5.000.000 de m³/día lo que fue rechazado por Argentina que se aferró al volumen solicitado de 15.000.000 de m³/día. La intransigencia de las partes en estos dos problemas condujo al fracaso de las negociaciones y, por ende, a la anulación de los acuerdos logrados hasta el planteo de estos dos asuntos, que incluían, como vimos, la participación argentina en el Mutún. Al término de la visita se suscribió una

Declaración Conjunta (ver Apéndice 1) y ambos presidentes, como muestra de buena voluntad convinieron en crear una Comisión Argentina-Boliviana para continuar los estudios y negociaciones de todos los tópicos tratados y discutidos durante la visita ⁽³⁾.

EPILOGO Y ENSEÑANZAS

4. Mientras estos hechos ocurrían en Buenos Aires, la Comisión Boliviana iniciaba su cometido en Brasilia, centrando el peso de las discusiones, de acuerdo a lo trascendido, en el precio que debía abonar el Brasil por el gas. Las negociaciones se prolongaron hasta el 30 de noviembre, fecha en que se logró un acuerdo general que culminó al día siguiente con la firma del Acta de Cooperación boliviano-brasileña (ver Apéndice 2) por el cual y en síntesis, Bolivia se compromete a vender gas a Brasil, en tanto que éste otorga apoyo financiero y asistencia técnica para que Bolivia desarrolle un polo industrial en la zona sudeste de su territorio integrado por siderurgia, petroquímica, industria del cemento, energía eléctrica, construcción de la infraestructura necesaria y un mercado mínimo para la producción de las plantas industriales. Los negociadores brasileños, beneficiados con el fracaso de Banzer en Buenos Aires, supieron encontrar las fórmulas adecuadas para canalizar sus viejas aspiraciones sobre el sudeste boliviano, en particular sobre el Mutún ⁽⁴⁾.

Por lo contrario, nuestra intransigencia en dos aspectos que pudieron ser obviados, como veremos más adelante, devino en un nuevo triunfo del Brasil y en la ausencia argentina en un complejo siderúrgico y área geográfica de alto valor económico y geopolítico.

5. Es indudable que el gobierno de Bolivia requería simultáneamente en las dos ciudades capitales apoyo financiero, asistencia técnica y mercados para las plantas industriales a levantarse en el sudeste de su territorio. Las contrapartidas, en Buenos Aires, lo constituía el Mutún y, en Brasilia, la ratificación del acuerdo con Gibson Barbosa por 240 millones de pies cúbicos de gas por día durante un lapso de 20 años. Sin embargo, la presencia de Banzer en Buenos Aires por tres días y al

(3) Como consecuencia del fracaso de las negociaciones por los dos asuntos apuntados quedaron sin discutir otros tópicos que han pasado también a la Comisión Argentina-Boliviana tales como: continuación a cargo del gobierno argentino de las obras del ferrocarril desde El Pico a Trinidad así como de la construcción de la Estación Central en Santa Cruz de la Sierra; ratificación para ambos gobiernos de la decisión de las empresas estatales de petróleo de la Argentina y de Bolivia para formar una empresa binacional encargada de producir pesticidas a instalarse en territorio boliviano (probablemente en Viacha, Departamento La Paz) y, por último, que la Argentina ratificaría su apoyo a la decisión boliviana de instalar en Bolivia en lugar cercano a la frontera común una empresa binacional para la elaboración de fertilizantes nitrogenados de una capacidad aproximada de 1.000 toneladas por día de amoníaco y su equivalente en urea y que el mercado para esta planta será el boliviano y el de la República Argentina. El financiamiento y los avales serían obtenidos por el gobierno argentino.

(4) Ver algunos aspectos políticos derivados del Mutún en ESTRATEGIA Nº 21 y 23, páginas 39 y siguientes y 22 respectivamente.

inicio de la misión González Fuentes otorgaba objetivamente una prioridad para la Argentina que debíamos aceptar como una ventaja pero, también, como un desafío a nuestra capacidad negociadora. Nuestros delegados se movieron con acierto en los primeros aspectos de las discusiones obteniendo acuerdos sobre tópicos de mutuo interés y, en particular, en el asunto Mutún que era realmente trascendente y que, por sí solo, hubiera justificado la visita del presidente Banzer.

Bolivia convenía por este ítem en vender a la Argentina *2.600.000 toneladas anuales de productos siderúrgicos* (1.000.000 toneladas de concentrados y/o pellets; 900.000 toneladas de hierro esponja y 700.000 toneladas de productos elaborados), además de la participación de nuestro país en estudios, ejecución de obras, etc., todo lo cual constituía un programa de cooperación integral que, en productos únicamente, resultaba *cuatro veces mayor que el acordado luego con Brasil* (315.000 toneladas por año de hierro esponja y 300.000 toneladas de laminados no planos). Se trataba en síntesis de un formidable triunfo diplomático ya que aseguraba el abasto de un insumo clave, liberaba costosos fletes abonados ahora a empresas armadoras que transportan mineral de hierro de distinta procedencia, particularmente del Brasil y, lo que es mucho más importante, nos habría permitido acentuar la presencia argentina en un punto neurálgico del continente, equilibrar el desborde brasileño en la zona, facilitar la autonomía boliviana respecto a su poderoso vecino del Este y propiciar, por último, la cooperación con el Paraguay que también tiene intereses concretos vinculados al programa siderúrgico del Mutún.

Este éxito de proporciones se pierde, sin embargo, por la intransigencia argentina en dos aspectos que pudieron y debieron ser solucionados. Las circunstancias exigían una gran flexibilidad, de modo de poder transar o superar los puntos de disidencia, lograr acuerdos donde fuera posible obtenerlos y soslayar o posponer los temas más controvertidos. En orden a estas ideas, las inversiones de Riesgo para exploración y explotación de hidrocarburos, pese a haber sido convenidas ad referendum apenas dos meses y medio atrás, debieron ser dejadas de lado ya que la libertad de acción de Banzer en un tema que podía herir la sensibilidad de algunos sectores bolivianos, resultaba muy limitada dada su situación interna, como lo prueban los hechos ocurridos a su regreso, desde la "marcha atrás" al proyecto de elecciones y ruptura de su frente político hasta la subversión campesina de Cochabamba. Los negociadores argentinos sin embargo, insistieron en el cumplimiento de la Carta de Intención, acuciados quizás por la necesidad de asegurarse un abasto externo de petróleo, que insistimos en buscar afuera, no obstante disponerlo en nuestro territorio y cuyo autoabastecimiento, además de su significado para la economía, nos daría una capacidad negociadora de la cual parece no dispusimos en este caso. Con respecto a los volúmenes adicionales de gas a adquirir, los delegados argentinos insistieron hasta llegar a posiciones irreductibles, en una cantidad no prevista en el Acta del 22 de agosto y que Bolivia

desconocía con certeza si la disponía ⁽⁵⁾. En este sentido ¿qué valor tenía una cantidad de gas que queda sujeta a que existan las disponibilidades?

Bien se pudo aceptar, por lo tanto, los 5.000.000 de m³/día ofrecidos en las discusiones y dejar para otra oportunidad el eventual aumento del cupo. Todo este episodio deja en verdad profundas enseñanzas que los argentinos no podemos echar en saco roto y que, en particular, tal vez puedan todavía ser aprovechadas por quienes se desempeñen en la Comisión Argentina-Boliviana, ámbito éste donde ahora será necesario recuperar las posiciones perdidas.

6. Bolivia, como otros países vecinos de menor desarrollo económico, requiere una prioridad particular en la política exterior argentina. Esta política no puede encuadrarse en el estrecho marco de las respuestas a una estrategia de terceros países, sino ser consecuencia de nuestros verdaderos intereses nacionales compatibilizados y conjugados con los respetables intereses nacionales bolivianos. Esta armonía de objetivos y conveniencias surge no sólo de un tronco común, mutilado por los errores de nuestra generación de Mayo y profundizado por quienes deseaban explotar la "balcanización" del Río de la Plata, sino de respectivos potenciales económicos altamente complementables. En este sentido no hay ninguna duda que el principal interés argentino lo constituye la consolidación de la entidad nacional soberana de Bolivia, así como su integral e independiente desarrollo económico. Nada puede ser más promisor para nuestra seguridad y perspectivas comerciales que una nación boliviana en pleno desarrollo económico-social y estabilizada en lo político con un gobierno verdaderamente representativo. Sobre estas bases la Argentina debe implementar su propia estrategia que reconoce, como condiciones indispensables, la expresión popular y nacional hecha gobierno y una enérgica política de desarrollo económico que otorgue urgente prioridad a los sectores básicos de su economía (energía, acero, química pesada, petroquímica, etc.) y promueva sin dilaciones las distintas regiones del interior del país ⁽⁶⁾, es decir, su acelerado "crecimiento hacia adentro". Sólo satisfaciendo estos requisitos podremos realmente proyectarnos más allá de nuestras fronteras y nuestra diplomacia, avalada por un verdadero poder nacional, constituir el instrumento idóneo de una gran política exterior.

(5) Obsérvese que en la Carta de Intenciones, el volumen adicional se supedita a la existencia de reservas; y que en el Acta de Cooperación boliviano-brasileña, punto siete, se exige a Y.P.F.B. que demuestre "la existencia suficiente de gas" acorde al compromiso contraído.

(6) Para el caso concreto de Bolivia, adquieren singular importancia el desarrollo de las áreas Corrientes-Resistencia y Salta-Güemes-San Salvador de Jujuy-San Pedro que desde el CONADE propició como polos nacionales de desarrollo.