

LAS POLITICAS NACIONALES EN EL MARCO DEL TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

I

IV REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

La IV Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, celebrada en Asunción, del Paraguay, del 1 al 3 de junio de 1971, sirve de punto inicial a un vertiginoso y dinámico contacto diplomático de los países firmantes del Tratado de Brasilia. Esta actividad de las Cancillerías de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay no encuentra posibles referencias de comparación con ningún otro tiempo histórico.

En cuatro meses los ministros de relaciones exteriores de cuatro países—Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador—visitan Brasilia, Río y San Pablo. El presidente Garrastazu Médici y su colega paraguayo, el general Stroessner, inauguran un puente internacional e intercambian protestas de amistad y simpatía personal y política. El presidente Lanusse prefiere tratar de polarizar prestigio, comenzando por el vecino uruguayo, que está—al decir del agudo comentarista brasileño Jayme Dantas—como algodón entre cristales¹. El presidente Pacheco Areco suscribe diversos documentos internacionales: un acta sobre soberanía marítima, otra sobre ampliación de la cooperación económica, una tercera sobre aceptación del apoyo técnico y financiero para la construcción de la usina hidroeléctrica del Palmar. Finalmente, los mandatarios firmaron su declaración de principios para la «utilización de los ríos internacionales»².

Los contactos internacionales argentinos continuaron en la misma fecha con el canciller de Bolivia—se concretan en los términos del Acta de Buenos Aires³—, con referencia expresa al «uso de las aguas internacionales», y se

¹ Publicada en el matutino carioca *Jornal do Brasil* y reproducida por *Ratces* en el número de agosto, pp. 8, 9 y 10.

² Texto completo en *La Prensa*, 11 de julio de 1972.

³ Cfr. *Boletín de la Integración*, año VI, núm. 68, p. 434, agosto de 1971.

prolongan a nivel presidencial con Chile. Este encuentro, trascendente para las relaciones políticas nacionales de Argentina y de Chile, da la pauta de la nueva orientación argentina en sus relaciones internacionales, en una apertura real por encima de la frontera ideológica. Además de solucionar conflictos pendientes—canal de Beagle—y de orientar otros—de contenido social—, ratifica solemnemente el «Acta de Santiago» de 26 de junio de 1971, firmada anteriormente por los cancilleres de ambas naciones, para el aprovechamiento de los recursos hidrológicos compartidos⁴.

Los observadores políticos comprendieron muy rápidamente que el Gobierno argentino intentaba una acción múltiple y coordinada con los otros países integrantes del pacto andino. Las visitas sucesivas del presidente Lanusse a Perú (13 de octubre de 1971), la entrevista de los mandatarios de Bolivia y Argentina en Jujuy (21 de noviembre), la celebrada en Asunción con el presidente Stroessner (27 de diciembre de 1971) y las posteriores con los presidentes del Ecuador (27 de enero de 1972), Colombia (27 de febrero) y Venezuela (dos días más tarde) abren una amplia perspectiva de acercamiento argentino al Pacífico y al reencuentro con una vocación andina, que intenta estrechar vínculos naturales de historia común y de indudable búsqueda de un promisorio mercado, al paso que políticamente encuentra la compensación espacial del vecino gigante brasileño.

Este intenso despliegue diplomático, estratégicamente brillante, no es, con todo, el único intento de acercamiento entre los países del Plata. Bolivia ha procurado su propio diálogo con su vecino Paraguay (11 de marzo de 1972), como anteriormente lo había hecho con Argentina en Jujuy (21 de noviembre de 1971), y está anunciada la entrevista con el presidente brasileño en la localidad fronteriza de Corumbá en la primera semana de abril.

Brasil, con su política a todos los vientos, ha concertado a nivel presidencial el diálogo, ya recordado, con los presidentes del Paraguay (7 de julio de 1971) y Colombia (7 de septiembre de 1971), y tiene prevista la de Venezuela, con lo cual podría darse el caso de que por primera vez en la historia de América los dos presidentes de las dos naciones más importantes del Cono Sur conozcan personalmente a los mandatarios de las otras naciones.

El reciente viaje del general Lanusse a Brasilia (12 de marzo de 1972), la franca y abierta discusión de tópicos conflictivos entre los dos países, esas permanentes «zonas de roce», en expresión de un diplomático; la toma de posiciones divergentes respecto a la formación de un eje BB (Brasilia-Buenos

⁴ Cfr. *Boletín de la Integración*, año VI, núm. 67, p. 385.

Aires) y la reiterada tesis argentina de presentar a la comunidad americana como un encuentro de países iguales y en el mismo plano de una acción exterior libre, sin discriminación de potencias de primero o segundo orden en la región, cierran un capítulo, sin duda, pleno de sugerentes hipótesis para los analistas políticos, atentos a la realidad presente y futura de Iberoamérica en los próximos años.

II

EL ESPACIO MULTINACIONAL DE LA CUENCA DEL PLATA

Esta serie sucesiva de encuentros diplomáticos al más alto nivel se estructuran en una escalada de evidente planificación, cuyas bases de partida se encuentran establecidas en el marco del amplio espacio multinacional de la cuenca del Plata. Los países dinámicos del área y los más destacados por sus magnitudes estatales se encuentran en esa zona. Además, y por si fuera poco, tropiezan en el Alto Paraná los intereses contrapuestos de Argentina y Brasil, con diferentes esquemas de utilización y aprovechamiento de sus aguas fluviales.

El espacio multinacional de la cuenca del Plata, con sus cuatro cuencas principales y 28 cuencas secundarias, equivale por su extensión a las superficies reunidas de España, Portugal, Italia, Francia, Bélgica, Holanda, Austria y Alemania Occidental. En América del Sur existen tres grandes cuencas internacionales: la del Amazonas (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú y Venezuela), la del Orinoco, compartida por Colombia y Venezuela, y la del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay). En el orden mundial, la del Plata se incluye entre las 19 con una superficie superior a la del millón de kilómetros cuadrados (Amur, Amazonas, Congo, Ganges, Brahmaputra, lago Chad, Lena, Mackenzie, Mississippi, Níger, Nilo, Obi, Orange, Orinoco, Plata, San Lorenzo, Volga, Yenisei, Yantze-Kiang y Zambesi)⁵.

La del Amazonas es, en el orden de la extensión, indudablemente superior —siete millones de kilómetros cuadrados, 40 por 100 de la superficie de América del Sur—, y la del Orinoco, sensiblemente inferior —un millón de kilómetros cuadrados—; pero otros parámetros económicos —posiciones relativas en la zona de las distintas capitales—, densidad y calidad de los recursos hu-

⁵ *Desarrollo integrado de las Cuencas Hidrológicas*, informe de un grupo de expertos. Naciones Unidas, Nueva York, 1950, p. 35 (edición mimeografiada).

manos, centros industriales, puertos, densa navegación, variabilidad de climas, suelos y cultivos, red infraestructural de comunicaciones no fluviales nos llevan a considerar a la cuenca del Plata como el espacio de un gran mercado, en el marco de una combinación de factores, sin duda, excepcional.

Todas las capitales —salvo La Paz— están asentadas en el área de la cuenca y en ella se incluyen el eje fluvial industrial de La Plata a Santa Fe y el poderoso centro paulistano, con los puertos de Montevideo, Buenos Aires, Asunción, Rosario, Porto Alegre, Río Grande, en una intensa concentración de elementos de producción: financieros, marítimos y humanos.

Más del 50 por 100 de la producción total del Brasil corresponde a esta área. En el caso argentino, alrededor del 55 por 100 de la actividad económica está localizada también en la cuenca, y en términos absolutos el valor de la riqueza creada para el conjunto de los países de la cuenca representa más de 35.000 millones de dólares⁶.

Una población estimada de más de 50 millones de habitantes, de los cuales el 54 por 100 corresponde a Brasil; el 36 por 100, a Argentina; el 4,7 por 100, a Uruguay; el 3,8 por 100, a Paraguay, y el 0,9 por 100, a Bolivia, y su concentración en la orla marítima o fluvial otorgan a la zona una característica muy especial. La región ha crecido hacia fuera. Hasta hoy la cuenca ha sido prácticamente litoral marítimo, y la existencia de una densidad demográfica —ya señalada— ha operado de hecho como una dispersión centrífuga que en rigor desmiente lo que por propia definición debería ser: una proclividad de las actividades de los recursos humanos hacia el interior de los grandes ejes fluviales que la vertebran.

La cuenca se extiende en el sentido Norte-Sur, desde los 15° de latitud Sur sobre los bordes de la meseta de Matto Grosso y la meseta de Arinos, en el corazón de América del Sur, hasta los 37°... en las nacientes de algunos tributarios del río Salado, en la provincia de Buenos Aires. Esto representa una extensión en el eje Norte-Sur de 2.500 kilómetros.

Hacia el Este el límite de la cuenca se encuentra en las sierras de Mantiqueira, Paranapiacaba, Do Mar, Geral y la cuchilla grande del Uruguay. El límite occidental de la cuenca es de más difícil precisión; puede adoptarse como tal la línea que une el borde del Altiplano, la línea de los cerros de la Prepuna, la línea occidental de la Llanura pampeana, las estribaciones de las sierras de Córdoba y San Luis y los pilares dislocados de las sierras de Tandil.

⁶ Cifras contenidas en la Memoria del Consejo Federal de Inversiones de Argentina sobre la Cuenca del Plata, Buenos Aires, 1967, p. 16.

Su anchura en esta dirección y a la altura del Trópico de Capricornio es de 2.100 kilómetros⁷.

Esta cuenca reúne las aguas que descienden de la meseta brasileña, del borde oriental de los Andes y de la llanura chacopampeana, con la novedad —que tiene importantes consecuencias de orden político— de que sus tres ríos principales se originan en el territorio nacional del Brasil.

La cuenca es pródiga en recursos naturales, que, combinados, le dan a la región en su conjunto la primacía sobre otras regiones de América. Algunas cifras nos ayudan a comprender cuantitativamente su dimensión económica para determinar su verdadera escala. En recursos agrícolas produce trigo por valor de ocho millones de toneladas, 20 millones de toneladas de maíz, seis millones de toneladas de arroz; cuenta con 154 millones de cabezas de ganado vacuno, 96 millones de cabezas de ganado lanar y 67 millones de porcino. Extrae del suelo 28 millones de metros cúbicos de petróleo, siete millones de metros cúbicos de gas natural y dos millones de toneladas de carbón⁸.

Los recursos hídricos de la cuenca pueden generar energía hidroeléctrica con una potencia de 50 millones de kW. Existen riquezas ictiológicas como las del sábalo, especie más destacada por su valor económico, que sólo para Argentina representa 17 millones de kilogramos, de captura en un solo año, y siguen en importancia comercial el pejerrey, surubí, pati, bagre, amarillo y dorado. La superficie boscosa es muy importante; constituye unos de los renglones principales en las exportaciones del Paraguay; en cuanto a minerales, Argentina, Bolivia y Brasil disponen en la zona de importantes yacimientos de mineral de hierro (Zapla, Puesto Viejo, Santa Bárbara, Misiones, Mutum y Urucum), además de explotaciones de plomo y cinc en la sierra de Aguilar, en la provincia argentina de Jujuy⁹.

III

LA CIRCUNSTANCIA HISTÓRICA

Un parámetro de orden político se superpone al espacio mermerante geográfico. Las incitaciones de la geografía se transfieren en parte, y por obra

⁷ La descripción corresponde a la contenida en la publicación de la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata. República Argentina, año 1971.

⁸ Resumen de los datos contenidos en la publicación de la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata. República Argentina.

⁹ Cifras de la citada publicación de la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata. República Argentina.

de las divisiones políticas al compromiso de la diplomacia. Una toma de conciencia de un espacio geográfico no puede sino entreverlo también como historia y como destino.

La Historia señala a la región como una zona eminentemente conflictiva. «A ilussao do Prata» es una constante de la expansión portuguesa al Sur, concretada con la implantación de Colonia de Sacramento después—inmediatamente de la separación de las dos Coronas de Portugal y España—. Esa espina clavada en plena arteria del Plata, situada agresivamente frente a Buenos Aires y excelente pieza de recambio para el juego diplomático de Portugal, permite otras aproximaciones a los límites de las tierras del Virreinato: Guairá, Misiones, Río Grande, Matto Grosso, que, por obra de los «bandeirantes» y de una desafortunada diplomacia española, confluyen en el Tratado de Madrid, anulado por el Tratado de El Pardo, y en el definitivo arreglo de límites del Tratado de San Ildefonso, y la fijación de las fronteras en los ríos Paraná y Paraguay.

La guerra de la emancipación americana, comenzada en Buenos Aires, fragmenta el dominio español, rompiendo en cinco naciones el espacio geográfico del antiguo Virreinato del Plata. Frente a Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina, un imperio unificado, que ha pasado sin dolor su independencia, impone la realidad de una vocación integradora. Brasil lucha—diplomáticamente o por las armas—por redondear sus fronteras e imponer sus puntos de vista, con una línea política considerada ejemplar. La *élite* de sus varones aposentados en Ytamaraty dan cuerpo al más grande espacio de Sudamérica, capaz sólo de rivalizar con todos los otros brotes de lengua española, que forman en sus orillas las fronteras de un vasto imperio.

Las guerras del Imperio con Argentina, la intervención en Uruguay, la tristemente célebre triple Alianza (Brasil, Argentina y Uruguay) contra Paraguay, la posterior disputa del Acre con Bolivia y la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay conforman una imagen de tensiones varias, como puntas de energía prontas siempre a la descarga.

Desde 1852, el ascenso al poder de la generación liberal argentina impone a la región otra cara. La apertura de los ríos, los tratados de navegación fluvial que en forma unificada en sus textos sanciona el Brasil con Argentina, Paraguay y Uruguay mediante la incansable actividad de José María de Paranhos, barón de Río Branco, permiten, una vez cristalizadas las unidades políticas de la región en su forma definitiva, una continuidad de propósitos

y una respuesta económica de los intereses de las potencias europeas de turno, sobre todo de Inglaterra¹⁰.

Comienza o va a comenzar para los países del cono Sur de América el período de la gran inmigración blanca. Se hace realidad el «gobernar es poblar», de Alberdi, y este fluente intercambio humano resulta en la definitiva expansión hacia el interior de las pampas—bonaerenses, santafesina, cordobesa-uruguaya—y en la conquista del desierto más allá de Bahía Blanca y hacia el Oeste, en el límite con Chile del «desierto» y con la desaparición de los «malones» indios de toda la Patagonia.

La penetración humana—eminentemente agrícola—no tiene en cuenta perfiles estratégicos o tácticos. Es el campo y el cultivo el más inmediato, las tierras llanas y fáciles de rendir, el ganado, que se cría a la intemperie, sin elementos de protección, por la acción combinada de la biología y de la propia naturaleza. Por ello resulta un tipo desigual de expansión y se estanca allí donde se ofrece una resistencia natural que vencer. Las colonias agrícolas en Argentina se establecerán cerca del Paraná, sobre su orilla derecha y en dirección Oeste hacia el Sur. Hacia allí correrán las vías del ferrocarril, y una vez extendidas de acuerdo a los intereses de los capitales que las financian, ellas mismas indicarán el curso de la colonización futura. Más allá de este mapa, equivalente para el Uruguay y en variables términos para el Brasil, la penetración del interior queda librada a los pocos y no ostenta caracteres de importancia.

Brasil presenta iguales o parecidos parámetros de colonización. El café y la explotación de las tierras más aptas para la explotación de la «rubiácea» imponen una vez más el rumbo al Sur. El Planalto paulistano cubre en principio estas aspiraciones y la importancia económica de la explotación del café extiende su acción primero al Estado de Sao Paulo y por contagio a Paraná y Minas Gerais, haciendo de Santos el gran puerto brasileño de exportación.

Estas dos manchas económicas en una región extendida entre el Centro-Sur del Brasil, la banda oriental y el eje industrial—La Plata-Santa Fe—, con necesidades de expansión industrial, primero incipiente y notoriamente importantes en el período de las dos guerras mundiales, hacen primero «interiorizar» el propio espacio nacional y la búsqueda de adecuadas fuentes de energía para una creciente y sostenida industrialización. Es Brasil quien pri-

¹⁰ Vid. un excelente estudio sobre el problema internacional planteado por la navegación de los ríos de la cuenca del Plata en JULIO A. BARBERIS: *Régimen Jurídico del Río de la Plata*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1969, pp. 65-91.

mero se lanza a la conquista de su interior energético. La usina de Cubatao, alimentada con las aguas del Tieté, afluente del Paraná, y la progresiva evaluación del Alto Paraná, en un estudio considerado como el más ambicioso proyecto de producción energética del mundo, dan la pauta de la intensidad de los intereses económicos superpuestos en el espacio multinacional de la cuenca.

Desde el año 1950 Brasil ha venido considerando y estudiando la posibilidad de instalaciones en la zona del Alto Paraná. Ilha Solteira y Jupia, integrantes del conjunto de Uburupunga, con otros 26 saltos de agua, componen la magna empresa brasileña en el curso de un río vertebrador de la cuenca y el más importante del sistema. Si a ello añadimos Sete Quedas—Guairá para los paraguayos—, tendremos una idea cercana a la realidad de una potencia que en conjunto supone producir alrededor de los 20 millones de kilovatios de energía.

IV

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CUENCA DEL PLATA

No es por ello accidental que el llamado a considerar la región del Plata como una unidad geoeconómica fuera lanzado desde Buenos Aires.

Aunque atisbos de la actual institucionalización de la cuenca pueden rastrearse en el admirable libro de Sarmiento *Argirópolis*¹¹ y en la Conferencia de México de 1898, la más cercana concreción jurídica del esquema presente ha de considerarse la Conferencia de Montevideo de 1944¹². La idea allí prendida, no obstante resurgir en forma más dinámica después de la segunda guerra mundial—merced a repetidas formulaciones del Paraguay¹³—, nace en su actual forma a partir de la alocución del presidente argentino Illía, en el discurso pronunciado ante los representantes del Comité de la Organización de los Estados Americanos reunidos en Buenos Aires¹⁴.

¹¹ *Op. cit.*

¹² Conferencia Regional de los Países del Plata, de 1941. *Vid. Antecedentes sobre el desarrollo de la cuenca del Plata*. OEA, Washington, 1967, pp. 1 y ss.

¹³ Y también de Bolivia en la Conferencia Interamericana de Consolidación de La Paz—enero de 1939—en Buenos Aires, y las Cancillerías de Bolivia y Paraguay, por gestiones directas de enero de 1940, que abocan en la realización de la Conferencia Regional de los Países del Plata de 1941. *Vid. Comisión Privada de Integración de la Cuenca del Plata*. Asunción, 1968. Publicación del Centro de Desarrollo y Productividad, pp. 18 y ss.

¹⁴ En la IV Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial, celebrado en Buenos Aires en 1966.

Esta circunstancia —en cuanto a su origen— es muy importante de señalar. Argentina con Paraguay serán los motores del aparato institucional, aunque por intereses no coincidentes. Argentina lo hará en función de la necesidad de encuadrar jurídicamente el uso de las aguas arriba del Paraná. Paraguay, incluido *in totum* en la zona, tratará de institucionalizar las relaciones de los cinco países de la región, una integración de la que se sabe primer beneficiario.

Brasil cumple en este proceso un efecto retardador. Su carrera contra el tiempo en la construcción de las represas del Alto Paraná le ha valido una ventaja difícilmente descontable por los otros países. Está más interesado en retrasar una organización eficiente —ejecutiva— y con caracteres de amplia dirección y planificación en trabajos que ya tiene aprobados en sus esferas internas administrativas. Es por ello que su accionar ha de ser la del freno impuesto a las mayores exigencias de sus vecinos tanto en el orden de la normatividad del aprovechamiento de caudales —que implica control de los proyectos— como de la constitución de rígidos esquemas organizativos de las autoridades de la cuenca.

La iniciativa argentina (febrero de 1967) es una hábil propuesta por llevar al terreno de la confrontación diplomática vecinal una acción unilateralizada que escapaba a su control. Argentina ha sabido maniobrar con extremada agudeza en este campo. La resolución número 25 de la IV Reunión de Cancilleres de Asunción es sobre todo una afirmación de la «juridicidad» en el uso de los caudales de los ríos internacionales. Los puntos 2 y 5 expresan posiciones elaboradas por los expertos argentinos, y el compromiso —aun tachado de compromiso débil— representa un fuerte apoyo como antecedente y pauta de trabajos de futuras controversias de derecho, según puede verificarse al considerar la Declaración de Brasilia de marzo último.

Conviene no olvidar que Brasil —según lo recuerda el embajador Cano, «cuando en 1966 comenzaron las negociaciones que condujeron a la concertación del acuerdo del tratado del del Plata, Itamaraty dio un vuelco de 180 grados en su postura y pasando sobre algunos cadáveres, como lo dijera un embajador carioca, renegó de sus actitudes de 1933 y 1955, adoptando la tesitura de oponerse a cualquier clase de formulación de principios jurídicos en la materia»¹⁵.

Por ello, aun cuando no se hable de un régimen de consultas previas —tal como se había anunciado en la resolución número 76 de la Conferencia Inter-

¹⁵ «Reflexiones sobre nuestra política fluvial internacional», *La Nación*. 11 de agosto de 1971.

americana de Montevideo de 1933—, se obliga a Brasil a ir aceptando ciertas pautas restrictivas que de algún modo resguardan a los países miembros de la agresiva política de expansión brasileña.

V

IDEA MATRIZ DEL PROCESO INSTITUCIONAL

La idea matriz de todo el proceso institucional no se aparta de lo expresado por el canciller del Brasil: «desarrollo regional por la unión en la diversidad bajo la égida de cada Estado en sus tareas de coordinación de las actividades que puedan repercutir benéficamente en toda el área»¹⁶. Esta idea fundamental, la de conservar inalterables las respectivas soberanías, resulta en una notable disminución de las funciones ejecutivas en el organismo llamado a desempeñar, en representación de los países integrantes, el más alto rol en la dinámica de las decisiones conjuntas en el área. El carácter predominante del Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata, como organismo político; su dependencia del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, su composición, basada en cinco miembros, que, salvo el de Argentina, ostentan al mismo tiempo funciones de representación de sus países ante el Gobierno de Buenos Aires, frenan su propio accionar y lo limitan en la práctica a seguir proyectando, al ámbito de la cuenca del Plata, las directrices de sus propias Cancillerías.

La institucionalización de este proceso en un «crescendo» armónico desde la primera Declaración de Buenos Aires (27 de febrero de 1967) hasta el Tratado de Brasilia (23 de abril de 1969) y la IV Reunión de Cancilleres de Asunción (de junio de 1971) han confirmado las características de ese Organismo, coordinador general de las actividades de complementación regional, y su endebles representativa ha dado origen a líneas diversas de acción particular, visibles en algunos casos con variantes de profundo sentido centrífugo.

Dada esta falta de un centro administrativo con responsabilidad y atribuciones para llevar eficientemente una política común, las resoluciones de los cancilleres de la cuenca tienen más importancia como instrumentos de preocupación general de los países que representan y de las tendencias existentes

¹⁶ Reunión de cancilleres de la cuenca del Plata, Buenos Aires, febrero de 1967, página 14. Publicación mimeografiada.

en el seno de las diferentes Comisiones. La mecánica de las decisiones adoptadas en la Reunión de Asunción establecen un mismo procedimiento: los proyectos multinacionales quedan encomendados, bajo la responsabilidad del Comité Intergubernamental, a grupos de expertos, cuya constitución queda encomendada al mismo Organismo.

Este sistema de trabajo no puede por menos de hacer más clara una total falta de adecuado tratamiento a una tarea que por sus características está llamada a ser un importante hito en el desarrollo económico, social y político de una región con posibilidades sin parangón posible con otras zonas de América. Ello revierte en indudable perjuicio para la zona y en la adopción de políticas nacionales que tratan de imponer—en armonía o controversia con los otros países—sus propios puntos de vista.

Las obras de carácter multinacional, aparte de la formulación de los distintos esquemas de contenido más declarativo que práctico, tales como «mejorar los ríos Paraguay, Paraná y río de la Plata "como vías navegables", para asegurar su uso permanente y eficiente (resolución núm. 3 de la IV Reunión de Cancilleres de Asunción)», o la realización de estudios de derecho comparado, tendentes a lograr la uniformidad en materia de legislación, reglamentación y normas de navegación (resolución núm. 2 de la misma Reunión de Asunción), encubren, en el mejor de los casos, muy académicamente, los aspectos más irritantes de las relaciones bilaterales, expresadas sin mayor convicción, como resoluciones globos de la Conferencia.

Al quedar desvirtuado el Comité Intergubernamental, como principio dinamizador de la Cuenca, queda reducido al ámbito de la confrontación directa entre protagonistas. Las obras multinacionales dan paso a las emprendidas nacional o bilateralmente por países con fronteras comunes o intereses coincidentes, y la Cuenca del Plata se convierte por esta circunstancia en el mejor observatorio de análisis de las políticas de Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay y en el microcosmos político del continente sur de América.

Cada uno de los países queda enfrentado a los otros cuatro por lo que hace o planea en el espacio multinacional de la cuenca. Y en la medida en que esta confrontación se realiza limita o expone esa acción al juicio político de las otras naciones, como vecinos en la región y asociados al mismo tratado.

Este enfrentamiento tácito, vecinal entre asociados, traspone los enfrentamientos bilaterales que se producen, a la instancia superior del foro regional, y hace comparecer a los países firmantes del Tratado de Brasilia como espectadores y partes, cumpliendo de esta manera el convenio de la cuenta

del Plata, la mejor de sus funciones: servir de marco de una serie de intereses coordinados ante el cuerpo colegiado vecinal.

VI

LAS DISTINTAS POLÍTICAS NACIONALES

Es dentro de este cuadro general, supuestos los parámetros físico-geográfico-económico e institucional, que debemos analizar las distintas políticas nacionales. Anotemos, de paso, que en este caso tampoco podemos evadirnos a una serie de principios que tienen en cuenta, tanto las posiciones nacionales en relación al sistema fluvial de la cuenca —arriba o abajo de las cabeceras de los ríos— como de la característica de clausura —mediterraneidad de Paraguay y Bolivia— con relación a su acceso directo al océano. De la misma manera la posición económica de cada país, sus caracteres de formación nacional, su actual grado de desarrollo, tienen directa relación con las tendencias políticas que estudiaremos. Y son individualmente consideradas condicionantes o variables de la política general seguida como resultado.

Esta separación horizontal arriba y abajo de los mismos ríos del sistema es definitiva por más de un motivo. Los países aguas abajo tienden a defender la identidad cuantitativa de los caudales para la conservación de las condiciones naturales de la corriente en todas sus peculiaridades: pesca, aforos de agua. Y ello en las mejores condiciones posibles con el latente peligro de la contaminación de las aguas.

La conservación de los caudales tiene relación directa con la navegación de los mismos ríos, cuando ello es posible, y mantiene requisitos en forma la más adecuada a su explotación mercantil y al fácil transporte de barcos o unidades de navegación por el curso fluvial.

Para el país de aguas arriba, aunque participe en la navegación del curso inferior, caso del Brasil en el Plata y Paraná-Uruguay, puede serle menos importante contar con esa finalidad que la de generar energía o convertir en regadío mediante el consumo o uso consuntivo de esas mismas aguas extensiones de tierras contiguas a sus riberas. Es claro que si bien y en principio la producción eléctrica, partiendo de los saltos de agua, no limita su utilización posterior, el regadío supone la virtual desaparición de las mismas en una acción típicamente consuntiva.

Se hace evidente por ello el acuerdo previo de los países integrantes de una cuenca internacional para determinar el uso preferencial de las aguas internacionales compartidas, con arreglo y de acuerdo a normas o principios internacionales¹⁷.

La ocupación de espacio interior ha permitido a Brasil ostentar hoy una posición privilegiada en todo el sistema del Plata. La construcción de numerosos saltos, cuyos espejos de agua son comunicables y que permitirán una navegación suplementaria por más de 1.200 kilómetros, la utilización de una impresionante producción de energía, estimada en el orden de más de 20 millones de kW., que triplica las cifras de su anterior producción, hace gravitar en la cuenta del Plata todo el peso y la presencia de un país que controla las cabeceras de sus ríos más importantes.

Esta divisoria de las aguas es importante no sólo para los países últimos en el cordón umbilical del río. Aunque la voz cantante corresponda en nuestro caso a la Argentina, Uruguay comulga por las mismas razones con la posición de su vecino platense, puertos a las orillas del estuario, necesidad de mantener los caudales para la construcción de sus proyectadas centrales de energía hídrica, alguno como el de Salto Grande, compartido con Argentina, y la navegación del río Uruguay, vertebrador de su propia nacionalidad.

De modo igualmente imperioso los países que como Bolivia y Paraguay no cuenta con orla marítima y deben procurar el mar a través de los ríos de la cuenca, se alinean con quienes están situados aguas abajo y comparten sus propios temores¹⁸.

Este juego posicional parece importante y aun decisivo en las tendencias de las distintas acciones políticas. Los ofrecimientos de otras salidas con independencia del propio curso del río de la Plata-Paranaguáná —en el caso brasileño—, como puerto de alternativa en la región atlántica —a los embarques paraguayos y bolivianos— la continuidad de los sistemas ferroviarios o ca-

¹⁷ Principalmente: Conferencia de Ginebra de 1923, Conferencia de La Habana de 1928, Conferencia de Montevideo de 1933, Primera Conferencia Regional de los Países del Plata de 1944. A nivel de estudio científico: Conferencias de Dubrovnik, 1956; Nueva York, 1958; Hamburgo, 1960; Bruselas, 1962, y Tokio, 1964, de la Asociación Internacional de Abogados. Igualmente importantes la Reunión de Buenos Aires de la Asociación Interamericana de Abogados, celebrada en Buenos Aires en 1957. Los documentos preparatorios de la Reunión de Helsinki, en agosto de 1966, de la propia Asociación Internacional de Abogados. Las resoluciones del Instituto de Derecho Internacional en la reunión de Salzburgo, en 1961; el proyecto del Comité Jurídico Interamericano, de 1963, y los numerosos convenios bilaterales y multilaterales firmados por los países interesados.

¹⁸ Expresiva la coincidencia de intereses argentinos y paraguayos en el discurso pronunciado por el almirante HAYWOOD, presidente de la delegación paraguaya en la Comisión Mixta para el estudio del río Paraná. *La Opinión*, 14 de marzo de 1972.

rreteros son aspectos de una cuidada integración, que, beneficiosa en cuanto a sus efectos, no esconde su segunda intención de acallar posibles reclamos de dos Estados asociados en la navegación de los ríos de la cuenca.

La pretendida confrontación directa en Argentina y Brasil por la utilización de las aguas del Paraná Superior, o Alto Paraná, y el temor argentino de que ello resulte en perjuicio de los caudales del río, no es en el fondo una disputa unilateral, sino compartida. Los cuatro países de aguas abajo mantienen la misma expectativa, aunque en diferente grado. Argentina vería, de confirmarse el pronóstico de sus técnicos, limitadas seriamente su condición de país fluvial, que encuentra en el Plata el camino fundamental de su comercio exterior; la entrada a un rico «hinterland» y el asiento principal de las industrias de más significado en su economía, pero Paraguay, convertida en práctica «insularidad continental» su actual posición clave de entronque fluvial lo mismo que Bolivia, su «mediterraneidad» en una clausura total.

Por este razonamiento, el aliado natural de Argentina, junto con Uruguay, es Paraguay, que en su prolongación natural hacia Bolivia constituye el eje fundamental del Plata. Línea política sin duda fundamental en la geometría política de todo el sistema. Esta característica se hace evidente si pensamos que el Gobierno del Paraguay ha recabado —justamente— la concesión para Asunción del carácter de puerto de tránsito para toda la zona y centro fluvial de la cuenca. Las acciones se adelantan en perspectiva al considerar que los presidentes Banzer, de Bolivia, y Stroessner, del Paraguay, en su última reunión de 8 de marzo de 1972, estiman posible que la exportación de hierro del Mutum utilice transportes paraguayos.

La tenacidad y la firmeza de propósitos impuestos en Asunción por la delegación argentina, decantadas en la resolución número 25, aunque no haya sido admitida como la mejor, es sin duda un avance notorio por cuanto significa la admisión por parte de los Estados del reconocimiento del uso de las aguas en razón de sus necesidades (párrafo 2.º), teniendo en cuenta, por otra parte, que en el mismo sentido aclara el párrafo 5.º de la misma resolución que «los Estados procurarán, en la medida de lo posible, mantener en las mejores condiciones de navegabilidad los tramos de los ríos que estén bajo su soberanía, adoptando para ello las medidas necesarias, a fin de que las obras que se realicen no afecten de manera perjudicial otros usos actuales del sistema fluvial».

Reiterando este mismo concepto, se dice en el párrafo 4.º: «... que se adoptarán las medidas necesarias para no alterar en forma perjudicial las condiciones de navegabilidad». Todo lo cual, en el contexto general, aparece

como expresado con suficiente claridad: el perjuicio sensible aparece como el límite de las acciones válidas ejercidas por cada Estado, pero hasta allí, y todavía sin daño para el otro Estado, las condiciones de navegabilidad no deben ser alteradas por obras destinadas a otra finalidad, debiendo ser conservados los ríos en su condición normal de navegables. Si se quiere, la «Declaración de Brasilia»—15 de marzo de 1972—, que incluye la primera parte del concepto, sin la aclaratoria posterior queda colgada en el aire de la duda. Más todavía si se tiene en cuenta la sustitución de un término, en su mismo equívoco—perjuicios sensibles—, por el más claro de utilización adecuada.

Esta posición abona a nuestro parecer aquello que aparece indudable a lo largo de esta exposición: el enfrentamiento bilateral es sin duda menos provechoso en el orden internacional, cuando se realiza a solas los dos interlocutores, que cuando tiene lugar en un cónclave aún reducido. La disputa argentino-brasileña no ha ganado nada de nuevo con la inclusión de un párrafo ya aprobado en una declaración fruto del esfuerzo conjunto de otros tres países, y aún podríamos decir que aquella expresión en su totalidad ha sido reducida a términos que no han escapado a la hiriente sátira de los humoristas brasileños¹⁹.

VII

EL PARÁMETRO ECONÓMICO

Esta división política con ser la más importante no es la única. El parámetro económico tiene implicancias imposibles de olvidar. La división entre los más y los menos desarrollados, dentro del área, plantea una nueva conformación en el cambiante caleidoscopio político, que ostenta su propia sigla: URUPABOL, y une a Uruguay, Paraguay, y Bolivia, frente a Argentina y Brasil.

Esta unión deja de ser una formación transitoria con una experiencia internacional de algunas reuniones y una organización intergubernamental²⁰,

¹⁹ Del humorista ZIRALDO, publicados en el influyente *Jornal do Brasil* y reproducidos en *La Opinión*, de Buenos Aires, 22 de marzo de 1972. El cuarto, por ejemplo: «... no entendí nada del problema del Plata. Te voy a dar una explicación práctica. En principio, la cuestión es la siguiente: los argentinos tienen los vasos, nosotros tenemos la cerveza, el barril y la serpentina.»

²⁰ III Reunión de Urupabol—11-13 de mayo en La Paz—, con un amplio temario y resoluciones de significativo alcance sobre comercio recíproco, promoción de empresas

si bien se adentra en la consideración de una línea de continuidad entre las dos potencias centrales del sistema —Paraguay y Uruguay—, el *heart-land* de la zona, oscilantes en una política que trata de contemporizar por igual con los dos Estados mayores en sus fronteras, Argentina y Brasil. Pocas veces esta orientación ha podido concretarse, inclusive con un comercio relativamente importante entre Uruguay y Paraguay, y situaciones de mutua complementariedad —puertos marítimos, bosques y maderas—, producción agrícola tropical contra productos de la ganadería, especialmente lanas..., pero no faltan atisbos de esta unión en momentos históricos decisivos para uno y otro pueblo²¹.

Nuevos puntos de contacto son, no obstante, los centros dinámicos de un creciente impulso regional. El Mutum, con sus 20.000 millones de toneladas de mineral de hierro —la más importante concentración de todo el mundo—, a orillas del río Paraguay, puede ser el impulsor definitivo de todo el sistema fluvial, desde Puerto Busch, un proyecto boliviano compartido por los cinco, hasta más allá de San Nicolás, Puerto Acevedo y Ensenada, ya en el borde marítimo, asientos de la importante industria siderúrgica argentina.

La situación de ese yacimiento, a orillas de uno de los ríos de la cuenca, la posición casi fluvial —salvo Propulsora Siderúrgica— de las acerías argentinas en la misma continuidad de ese camino fluvial, tiene significativa importancia para Argentina y Bolivia, como complementación de recursos —primarios e industriales— en una integración especialmente significativa. Es destacable observar, por otra parte, que Paraguay ya ha expresado su interés en constituir la flota indispensable al transporte del mineral boliviano hasta la zona industrial argentina, y aun contempla la posibilidad de levantar en tierra paraguaya un alto horno.

Si Argentina, por otra parte, lleva a cabo su actual plan de producir el doble de su actual índice-cifra de acero, es decir, por encima de los cuatro millones de toneladas, este tráfico continuado, con trenes de empuje y modernas unidades de propulsión, alimentaría un circuito permanente de gran significado económico y enorme importancia para toda la región del Plata, fortificando un comercio sin altibajos de producción o estancamientos por otros factores, incluidos los climáticos.

multinacionales, aprovechamiento de los recursos naturales, listas nacionales de productos que pueden intercambiarse, mediterraneidad de Bolivia y Paraguay, representación de los tres países ante las Organizaciones Internacionales.

²¹ Vid. el memorándum de la misión Lapido al Paraguay. *Cuestiones Internacionales* (1852-1966), EUDEBA, Buenos Aires, junio de 1970, pp. 11 y ss.

VIII

LOS ÍNDICES DEL COMERCIO EXTERIOR

Los índices de comercio exterior del grupo sur entre los países intermedios —Bolivia, Paraguay y Uruguay— y los países al norte y sur de esta línea favorecen notoriamente a la Argentina. Tal es el caso de Paraguay, en donde las tablas de exportación ni siquiera hacen figurar al Brasil como país importante en las compras paraguayas. La diferencia, por otra parte, entre este país y Bolivia era, en marzo de 1972, impresionante —7.000 dólares de exportación frente a siete millones de la misma moneda en importaciones procedentes del Brasil.

Este fluir comercial con preferencia hacia el bajo vientre de la cuenca del Plata es connotadora de otro aspecto, al sopesar la actividad desarrollada por la Cancillería brasileña, en las relaciones bilaterales con países naturalmente influidos por su vecino de «aguas abajo», y la búsqueda por Brasil de otros mercados dentro y fuera de América para los productos del parque industrial paulistano.

Este mismo desnivel gravita en la adopción de prácticas de ayuda técnica y proyectos de infraestructura de los países más adelantados hacia los menos desarrollados. Paraguay y Bolivia han sabido mantener ventajas en realizaciones camineras —puentes, carreteras y ferrocarriles— de sus países vecinos, como también la obtención de créditos para la importación de maquinaria.

La nueva cooperación técnica es otra de las singularidades de la política en la zona que merece ser destacada —junto al asesoramiento realizado de país a país— institucionalmente y la concesión de becas de estudio y perfeccionamiento, que opera en la práctica con excelentes resultados, aunque a escala sensiblemente inferior a la deseada y en forma incipiente.

En este campo todavía pueden indicarse peculiaridades de acción externa entre Argentina y Brasil. Argentina ha preferido concretar la cooperación en la zona a proyectos de alcance industrial: energía eléctrica, manufacturera, petróleo y gas, minero metalúrgico, agropecuario o petroquímico. Brasil, en cambio, influye y financia en el vital sector de las comunicaciones y transporte o en la asesoría de carácter institucional, y se insinúa más recientemente como inversor de capitales en regiones de futuro desarrollo —Beni y Pando, en Bolivia— cercanos a sus propias fronteras.

A través de unos pocos rasgos se perfila una continuidad de líneas de acción política: Brasil es el único país de América al que no embriagan los espacios físicos. Argentina prefiere determinados puntos de interés o el acuerdo en determinadas actividades sectorizadas de complementación a su propia estrategia nacional.

IX

LAS FRONTERAS IDEOLÓGICAS

La zona está influida por otro de los meridianos cardinales de la política regional, la llamada «frontera ideológica». La concepción de esta línea política corresponde al mariscal Castello Branco en Piauí, en el año 1961, y exaltada en la práctica internacional por su canciller Vasco Leitao da Cunha. Era la primera vez que Brasil condicionaba su política exterior a su línea interna y la victoria aparente del Alto Estado Mayor del Ejército, imponiendo puntos de vista a Itamaraty.

Argentina avala en 1961 esta política por la voz de Onganía, comandante en jefe del Ejército Argentino, y la acepta en el período que va de la Revolución de 1966 hasta la declaración de Salta. La variante introducida por Argentina, confirmada en Antofagasta posteriormente, y el excelente resultado de las conversaciones presidenciales manifestado por la solución arbitral del diferendo del canal de Beagle y la firma posterior de un tratado general de arbitraje, que sustituye al de 1902, entre los dos países andinos, originaron en la región un vuelco total de posiciones.

El supuesto eje político Brasilia-Buenos Aires—roto en sus bases—tenía la virtud de lanzar en un reencuentro hacia el Pacífico y de la propia geopolítica histórica a un país como Argentina, de clara orientación atlántica.

Esta posición argentina era profundizar en grado superior su propia interiorización continental a través del Tratado de la Cuenca del Plata, y buscar un lugar al sol entre los integrantes del Pacto Andino—un mercado promisor para los productos platenses—. Los contactos con los presidentes de Colombia, Venezuela, Ecuador y Perú confirmaron la excelente impresión de estos países y las posibilidades abiertas hacia el mercado andino, posición que se ve reforzada por la designación de un observador ante el organismo coordinador de aquel sistema.

Paradójicamente, este mismo frente ideológico logra el establecimiento

de una línea compartida por Paraguay y Bolivia, dos pueblos tradicionalmente amigos de Argentina, que es desplazada, favoreciendo, por otra parte, la acción brasileña. Ya anunciada la visita del coronel Banzer, presidente boliviano, a Brasilia, y realizada la del presidente Stroessner y Garrastazu Médici, los vaivenes de este frente común, asentados en la discriminación ideológica—competir con las naciones del mismo sistema de vida—y en donde la relación internacional queda subordinada a la compatibilización de esquemas socio-jurídicos de gobierno, son difíciles de pronosticar.

La selección de naciones a la que obliga esta muralla separadora produce como consecuencia un aislamiento—siquiera parcial en aquella potencia que la practica—visible ya en la política del Brasil en el área sudamericana, circunstancia que, si para este país, puede ser desventajosa, lo es mucho más para los que, vecinos de su zona sureste, dependen en mucha mayor forma del intercambio y de la concurrencia de sus vecinos y puede acarrearles una dependencia mayor respecto a otras áreas políticas.

El apoyo de Paraguay y Bolivia a la tesis brasileña tiene influencia más allá de la cuenca del Plata al pretender disminuir la importancia real de la incidencia del gobierno socialista de Chile y el régimen nacionalista del Perú, y eventualmente es un contragolpe a la doctrina exterior argentina que se presenta como opción natural a toda teoría o política discriminatoria.

Este pluralismo internacional—el acercamiento argentino ante los países del Pacto Andino y la objeción brasileña a esa incorporación—por ahora solamente esbozada—hacen trastabillar las bases de un juego político considerado inmutable, y en el que Brasil ha obtenido hasta la fecha evidentes ventajas.

La confirmación por los presidentes de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Chile del pluralismo ideológico defendido por Argentina, como alternativa a la cerrada posición brasileña, representa políticamente la formación de un virtual cerco político de los países hispanoamericanos, en comunión de ideas base, frente al Gobierno del Brasil. Hasta qué punto ello signifique polarizar prestigio en el caso de los países andinos del Norte y Este—salvo Perú y Chile—es discutible. Más lo es todavía adoptar la tesis de Roberto Campos, de que ello represente un fraccionamiento económico del continente²².

La orientación de los expertos brasileños en la búsqueda de compradores para la producción de manufacturas ya ha fijado como hipótesis de trabajo

²² En declaraciones a *O Globo* y *O Estado de São Paulo*, 7 de marzo de 1972.

las colonias portuguesas de Africa, la República de Sudáfrica y de Rhodesia, como un mercado capaz de absorber la producción manufacturera del ya importante parque industrial paulistano. Esta formulación indica la importancia concedida a la posible clausura de los mercados de América o a su entorpecimiento, y la necesidad impostergable para el Brasil de procurar como problema número uno salida a sus exportaciones.

El viaje del presidente Lanusse a Brasilia termina con la esperanza de la formación de un eje BB, Brasilia-Buenos Aires, al reconocer la igualdad soberana de cada país dentro de sus propias fronteras y la igualdad en el tratamiento internacional de los pueblos que integran la comunidad americana, estableciendo en la práctica el mejor acuerdo tácito con los otros países —especialmente con aquellos fronterizos que mantienen problemas pendientes con Brasil— para la integración de un sólido bloque iberoamericano.

Más allá de la política coyuntural y de lo que ello represente como camino a recorrer en los próximos años, en forma premeditada y en abierto abanico de brillante concepción estratégica, la diplomacia argentina habría dado curso a la idea cara a los pueblos del Sur de reconstruir por integración de sus patrias un espacio político con las naciones que otrora formaban el antiguo Virreinato del Plata, y procurar con los otros pueblos hispanos la unión continental en una diversidad de naciones.

X

AMERICANIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS NACIONALES

La cuenca del Plata no carece, por lo que hemos tratado de exponer, de nudos gordianos que algunos quisieran cortar con el filo de la espada. Existen enfoques que hacen a una sola realidad conflictiva y unilateral, pero se dan también perspectivas totales desde las cuales conviene considerar a la luz de los objetivos propuestos en la Declaración de Buenos Aires los intereses permanentes de beneficio común a todos los países integrantes del sistema.

En su política global, el Tratado de la Cuenca del Plata significa un intento de interiorización en sus políticas económicas para los países atlánticos y un acercamiento entre el *heart-land* americano y su zona marítima. Tomando como eje fundamental ese coloso de agua y longitud que es el río Paraná,

con sus casi 3.000 kilómetros, los puertos que miraban hacia el exterior miran ahora hacia esos grandes espacios del interior continental. Esos grandes centros urbanos, Buenos Aires, Montevideo, San Pablo, Porto Alegre, que configuran el negativo de la cuenca, orientan sus actividades y sus recursos humanos hacia el interior de los grandes ejes fluviales que la vertebran.

La cuenca ha jugado un rol pasivo como yacimiento inerte de recursos naturales al servicio de las industrias marginales de transformación ubicadas en los centros exportadores. Ha crecido hacia fuera. Invertir esta tendencia representaría crecer hacia dentro, en intensidad y profundidad²³.

Las políticas de los países marítimos se han vuelto definitivamente hacia sus propias fuentes americanas. Si ello ha sido en virtud de una expansión precisada de soportes energéticos, como es el caso del Brasil, o en la necesidad de contrabalancear por parte argentina aquella expansión, propende a constituirse en una constante de las políticas del cono Sur, y en la tendencia irreversible de los próximos cincuenta años.

En un ajuste de las distintas posiciones políticas en juego, esa inicial búsqueda ya ha repercutido de forma considerable en las relaciones internacionales de los países vecinos de los tres ríos del sistema fluvial y ha mejorado las posiciones de interlocutores de Bolivia, Paraguay y Uruguay, con sus dos estados fronterizos más importantes: Argentina y Brasil. Esta situación es particularmente notoria en el caso del Paraguay, que ha mantenido una constante política de acercamiento a objetivos fundamentales. Asunción —un día madre de las ciudades del Plata— conquista por la fuerza de sus ríos, la preeminencia que le negaron desde su fundación —casi con excepción del capitán don Juan de Garay— sucesivas políticas enclaustradoras.

De cara al río que llega hasta el mar en posesión de crecientes saldos de producción de energía, camino, por otra parte, de los ricos yacimientos de hierro boliviano de El Mutum, readquiere una capitalidad fluvial, que un día lejano ostentó en el corazón de la selva dulce y acogedora que entrevieron sus primeros capitanes, los españoles de Juan de Ayolas y Domingo Martínez de Irala.

Pero en la misma forma y para los otros protagonistas, la cuenca ofrece posibilidades de superar los obstáculos de estancamiento económico. Cuando se consideran los proyectos del Apipé-Yaciretá, en explotación común, para Paraguay y Argentina; el de Salto Grande, proyecto internacional de Ar-

²³ Discurso del director técnico del Consejo Federal de Inversiones, arquitecto JUAN BALLESTER PEÑA en la reunión de Gobernadores de la Cuenca del Plata, Empedrado, provincia de Corrientes, 6 de mayo de 1967.

gentina y Uruguay; el gasoducto boliviano-argentino—Santa Cruz de la Sierra—Yacuiba; la concesión de zonas francas en puertos de ultramar—Rosario y Paranaguán—; la utilización de las aguas de los ríos de la cuenca—Pilcomayo, Bermejo-Paraná y Alto Uruguay—; prosecución con la colaboración brasileña por Bolivia de la red ferroviaria Corumbá-Santa Cruz y su vinculación con los puertos de Santos—Brasil— y Arica—Chile—, y una serie de puentes internacionales entre Brasil-Paraguay (sobre el río Apa), Paraguay-Argentina (sobre el Pilcomayo), Argentina-Uruguay (sobre el Uruguay en Fray Bentos-Unzué).

Las líneas nacionales—sobre todo de los países con más gravitación en la zona—no podrán prolongarse en una paralela indefinida. Es posible que ni Brasil ni Argentina, separados por una utilización diferente de las aguas del Alto Paraná—diferencia más cuantitativa que cualitativa—lo que preocupa a Argentina es el caudal relictos después de los saltos de aguas, no el uso propiamente dado al río, abduquen de sus propios puntos de vista; pero es posible también que en la cuenca por obra de la influencia del medio físico, del eje fluvial radicalizado en la línea de penetración más ambiciosa del continente, en contacto con las cabeceras de los ríos que desembocan en el Amazonas, y frente a los cuales y a sus países, no podrá oponer el Brasil sus puntos de vista en el Plata—caso del río Zaramillo—, recordado por el canciller Luis María de Pablo y Pardo, y sobre todo la necesidad de contar con las líneas de alimentación de los minerales bolivianos para los altos hornos de San Nicolás, Puerto Acevedo y Ensenada, sirvan de permanente acicate en un reencuentro provechoso para América.

Esta esperanza tiene atisbos de realidad por la misma expansión económica y la imperiosa necesidad de buscar nuevas fuentes de energía para el centro sur brasileño. Ha de llegar el día en que Brasil y Argentina han de encontrar los términos del diálogo, adecuado a la utilización de las propias fuentes en común, y para beneficio de ambos países, dejando de lado rencillas del pasado que nada construyen. Como confirmación a este pensamiento, el reciente acuerdo entre los dos Entes estatales Agua y Energía, por un lado, y Electrobrás, por el otro, durante la reciente visita del presidente Lanusse a Brasilia, abre interesantes perspectivas para la expansión de un programa considerado hasta ahora como el más ambicioso en materia de colaboración entre Argentina y Brasil²⁴.

El largo conflicto planteado entre Brasil y Paraguay por la posesión y

²⁴ *La Opinión*, 15 de marzo de 1972.

uso de las cataratas del Guaira —Sete Quedas para los brasileños—, su exitosa fórmula de solución y las perspectivas económicas que la misma aporta al porvenir americano, darían a la tesis del acuerdo internacional una amplia base de precedentes —a tomar en cuenta cuando se trate de otras explotaciones, quizá el Iguazú— para seguir incrementando el potencial de una región que crece en el polo sur brasileño a un ritmo económico muy favorable²⁵.

En este microcosmos de las políticas nacionales en la cuenca del Plata están dadas como por anticipado las tendencias de lo que puede ser la línea política fundamental —en lo permanente— de sus países integrantes. Es posible que se golpee —todavía— con el viejo esquema de contraposición entre una política integradora de signo nacional, primero, e internacional, después, tan cara al pensamiento y a la acción política de las formulaciones del ex presidente Frondizi en Argentina, y de los nacionalistas a ultranza de otros países americanos. Creemos que esa contraposición dialécticamente falsa abre la posibilidad de ubicarse en la realidad de una cuenca prodigiosamente apta para el desarrollo, equilibrada en sus recursos y población, la unidad de tratamiento que sus ríos imponen, es decir, el agua y sus múltiples usos, personaje protagónico al fin, de todo este encuentro de pueblos.

XI

SACRALIDAD DEL DERECHO VERSUS POLÍTICA DE HECHOS CONCRETOS

Todas las políticas perseguidas a través de sus manifestaciones más importantes confluyen en un punto central: la «juridicidad» que Argentina trata de imponer en la consideración de los problemas planteados y a plantearse en la cuenca del Plata y la política de hechos consumados que Brasil defiende como *ultima ratio* en sus fantásticos planes de electrificación en el Paraná.

El canciller argentino empleó en la Conferencia de Asunción un término que no está exento de ribetes mágicos, pero que refuerza la alta concepción que le merece la búsqueda de soluciones y sobre todo de encuadres a la

²⁵ Cfr. EFRAIM CARDOZO: *Los Saltos del Guairá en la historia*, Asunción, 1965. Separata de la revista «Dimensión», núm. 14. *El conflicto de Guairá y algunas consideraciones de Derecho Internacional*, GAMBOA SERRAZI. La Haya, 1966, mimeografiado. La Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, publicación del Ministerio de igual fecha. El acta posterior pertenece al Derecho positivo internacional y puede figurar como un tratado típico de solución de conflictos.

acción libre de los países de la cuenca. Esta llamada reflexiva no significa, como tal, una limitación al desarrollo soberano de un país dentro de sus propias fronteras. Muy por el contrario, ordenar este proceso representa una adecuación de objetivos, finalidades y medios a su verdadera consecución en beneficio de todos los ribereños.

En este duelo verbal por encima de los otros tres países de Brasil y Argentina, las diferencias no son de pugna por los caudales del río, o la distinta utilización que se imponga a sus aguas. La diferencia estriba sustancialmente en una diferente concepción de esa conducta: o legitimación por el derecho o legitimación por el poder político.

Supuestos los dos órdenes—el nacional y el internacional—, los defensores del desarrollo nacional en primera fase se verían en aprietos para contestar fundadamente las peticiones brasileñas, en defensa de sus obras. Los defensores, en cambio, del desarrollo integral—nacional e internacional, no uno y otro después en el tiempo, antes, por el contrario, en la combinación de tiempo y espacio que corresponda, o antes o después— pueden encontrar en el Acta de Santiago de Chile, suscrita por Argentina, «sospechosamente» días después de la Conferencia de Asunción, el mejor de los argumentos para defender una posición jurídicamente eficiente y apta de ser aplicada a los ríos de la tercera cuenca más importante del mundo en zona templada.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO