

GEOPOLITICA DE PUERTOS EN LA CUENCA DEL PLATA

I

La no disimulada polémica argentino-brasileña por la utilización de las aguas del alto Paraná ha dejado en la sombra una pugna no menos importante, referida a los puertos de aguas profundas, situados en la entrada oceánica del Río de la Plata y su zona de influencia. Resulta por demás significativo que haya sido el presidente Garrastazu Médici, en el último de sus actos de gobierno, el encargado de inaugurar el superpuerto de Río Grande, obra de indiscutible relieve geopolítico¹. Es obvio recalcar la importancia de un puerto de aguas profundas para los países meridionales de la cuenca Uruguay y Argentina, y la necesidad de encontrar una solución próxima al grave problema del embancamiento de los canales y del lecho del Río de la Plata². La cuestión —al menos para Argentina— parece haber sido superada en corte salomónico, al intentarse por un lado la profundización de los canales de acceso a sus puertos fluviales, mediante nuevo sistema de dragados y el enlace directo del Paraná Medio, y la zona norte de la pampa húmeda de Santa Fe, a través del canal de Paraná de las Palmas y, sobre

¹ Información recogida del diario *Clarín*, de Buenos Aires, en su edición del día 11 de marzo de 1974.

² Las dificultades del puerto de Buenos Aires son de doble signo: primero, la de su profundidad—30 pies—, mantenidos a duras penas en base a un permanente y costoso dragado; en segundo término, las dificultades del canal de acceso al puerto para buques de calado superior a las 30.000 toneladas, que se efectúa con dificultades, que no son nuevas según un editorial del diario *La Nación*, de Buenos Aires, de 18 de junio del corriente año. Estas dificultades se refieren al ancho insuficiente, profundidad no óptima y cascos hundidos que obstruyen el paso o aumentan la peligrosidad de éste. La mayoría de los buques cerealeros del mundo no pueden operar en Buenos Aires ni tampoco en Quequén o Mar del Plata. Por consiguiente, según nos asegura Armero Sixto (*Argentina: el reto del puerto profundo*), operan los más chicos, anticuados y con más altos costos operativos». Como consecuencia de todas estas deficiencias, el puerto de Buenos Aires es uno de los más caros del mundo.

todo, por la inclusión del proyecto del puerto oceánico en el plan quinquenal del Gobierno, como obra prioritaria nacional³. Uruguay prosigue los estudios que desde 1953 viene propiciando la Armada del país oriental⁴.

II

La construcción de un superpuerto en la ribera de una zona marítima supone un acto que obedece—sin duda— a una determinación de tipo geoeconómico. La construcción, en cambio, de un superpuerto en una zona casi fronteriza no deja de tener consecuencias importantes en el orden político y acentadamente en su proyección regional—aparte de las económicas—, y ello en razón de las fluencias y determinismos que una inversión semejante crea como necesaria inducción en su entorno. La ubicación del puerto de Río Grande casi en la frontera del Uruguay, y en el paralelo que corte a provincias argentinas de notable expansión—Misiones y Corrientes—y a zonas del Paraguay, que se conecta al Atlántico, es necesario recordarlo a través del sistema fluvial de la cuenca del Plata, lo convierten en una pieza de evidente juego de poder. La posición se agudiza—más todavía—si consideramos las crecientes dificultades del puerto de Buenos Aires, y en parecida medida el de Montevideo, para mejorar su posición relativa con respecto a los nuevos barcos y a las modernas técnicas de transporte de cargas y estibaje⁵. Su costoso sistema de dragado, unido a los costos por estadía, puede hacer suponer con facilidad que un puerto dotado de buenas condiciones de operabilidad marítima, mejores condiciones de recepción y una mayor economicidad respecto a las cargas, puede absorber, en buena medida, una parte importante del tráfico que pueda crearse y del que actualmente existe⁶. La pregunta es qué pasaría con Buenos Aires, con Monte-

³ Plan trienal argentino 1974-1977.

⁴ *La Mañana*, de Montevideo, domingo 25 de noviembre de 1973, p. 3.

⁵ Las modernas grúas están habilitadas para operar entre dos y 12 toneladas. Las cargas por hora y barco se aproximan o superan las 500 toneladas. Y la carga puede ser de 1.000 toneladas hora. Por otra parte, el sistema del *container* ha revolucionado la velocidad y la facilidad de los envíos de mercaderías por mar. Nuevos muelles más espaciosos son requeridos para este tipo de transporte especializado, con sistemas de cargas totalmente automatizados.

⁶ Las descripciones que pude obtener del puerto de Río Grande no son completas, pero dejan traslucir su enorme potencialidad. El general Guglielmelli («Argentina, frente al operativo Misiones», *Revista Estrategia*, p. 9, número correspondiente a los bimestres noviembre-diciembre y enero-febrero, año 4, 19-20) estima que las obras actuales tendrán capacidad para hacer operar por año 20 millones de toneladas, con facilidades para buques de gran calado (hasta 200.000 toneladas), que podrán atracar, des-

video y con los puertos argentinos del interior fluvial si esto sucediera. Es difícil proyectar sin serio estudio este interrogante, que merecería ser traducido al lenguaje matemático de un modelo, pero, evidentemente, puede aventurarse una respuesta lógica: bastaría que una serie de líneas troncales adoptasen la modalidad de las terminales oceánicas para que un punto fuera elegido como preferencial, y con ello se estructuraran los puertos existentes en distintas categorías de acuerdo a su importancia marítima: en primer lugar, los superpuertos o puertos de aguas profundas de ultramar; los puertos nacionales—cabeceras de un sistema portuario nacional—o de segunda receptividad, y en tercer término, los puertos de gran cabotaje y pequeño cabotaje fluvial⁷.

III

La colonización—no el descubrimiento—de las tierras lindantes con el Río de la Plata fue realizada en movimiento de «regreso» desde Asunción. Camino un día de los cerros de la plata, vía de ascenso truncada, se convierte en camino de fundaciones hacia «la mar del Norte». Cuando las primeras expediciones de Juan de Ayolas se adentran en el corazón del continente, recogen los primeros indicios de haber llegado con atraso en el reloj de la Historia. Lima y sus capitanes ya anexaron al acervo jurisdiccional del virreinato del Perú el cerro prodigioso y cercaron, con un severo régimen administrativo, el acceso libre de otras «entradas». Atlántico y Pacífico se parten así sus zonas de influencia, y las gentes de Asunción, libradas a su propia suerte y obligadas a incursionar en otros rumbos de América.

cargar y cargar en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas. Por su parte, la información del diario uruguayo *La mañana* de 25 de noviembre de 1973, nos indica que los edificios cubiertos del nuevo puerto se extenderán, de acuerdo a las estimaciones realizadas, en un área de 60.000 metros cuadrados, contando con 1.700 metros de muelles y 45 modernas grúas para todas las capacidades hasta las 12 toneladas. Los silos podrán almacenar 120.000 toneladas de cereales y las cámaras frigoríficas tendrían capacidad para 7.000 toneladas. La profundidad de los canales del superpuerto sería de 14,5 metros y estaría conectado con los centros productivos por medio de una red vial muy extendida y nueve ramales ferroviarios. Estará habilitado para descargar 500 toneladas por hora y por barco y cargar en igual tiempo 1.000 toneladas. Se estima que su funcionamiento puede centralizar los embarques de Río Grande, Paraguay, Uruguay y buena parte de Argentina a través de la ruta 26.

⁷ Armero SIXTO, en su obra citada, ya adelanta que «o se adapta el país a las exigencias de la moderna tecnología naval y acepta el reto y los beneficios de trabajar con buques gigantes, o seguirá excluido de las grandes corrientes de tráfico competitivo a escala mundial. La constitución del puerto de aguas profundas servirá también para que la Argentina tome conciencia de que es una nación eminentemente marítima: su litoral atlántico se extiende a lo largo de 4.725 kilómetros».

Nace así Santa Cruz de la Sierra, concreción que resulta trágica para su propio fundador, y se origina el fracasado regreso a la ciudad—madre de los habitantes de aquel intento frustrado—. En el momento psicológico de este desencuentro surge Juan de Garay⁸. El capitán vizcaíno fija como motivo de su estrategia no el interior del corazón continental, sino la reconquista del litoral marítimo. Es posible que la frase con la que se le identifica no le pertenezca en el sentido absoluto, pero es indudable que la ejecución de esa política la lleva a cabo de modo personal, y le corresponde, como ejecutor principal, por derecho propio⁹. Esta lucha por llegar al mar y encontrar el modo de superar el carácter insular de Asunción anticipa en casi dos siglos los embates diplomáticos, y hasta bélicos, de las potencias del *heartland*, por alcanzar sin tropiezos ni mediatizaciones su propia salida libre y soberana al mar¹⁰.

Una original dimensión política nace como consecuencia de esta realización, y se inicia una nueva apertura continental en otra distancia que la requerida por Lima y sus virreyes, aunque sólo pueda hacerse visible más tarde, esta vez a instancias del contragolpe portugués y de la fundación de la colonia de Sacramento, a escasos 40 kilómetros—río por medio—de Buenos Aires. Para entonces, mediado el siglo XVII, fecha agónica de España en Europa, ya el Río de la Plata ha pasado a ser el «talón de Aquiles» del Imperio español, y muy pronto su influencia y su importancia estratégica le darán su mayoría administrativa¹¹. Es entonces cuando la previsora política de don Juan de Garay y de su línea de fundaciones adquiere pleno sentido histórico, y los pueblos y tierras dispersas y olvidadas en la inmensa soledad del territorio de la provincia del Río de la Plata recobran importancia decisiva¹². La unidad de estas tierras tiene un sentido de plenitud estratégica en la concepción de Garay, desde Asunción hasta el Plata. Una

⁸ Vid. la nota que dedicamos a este aspecto en *Criterio*, de Buenos Aires, con el título «Juan de Garay y la penetración española en el Río de la Plata», año XLV, 28 septiembre de 1972, núm. 1.652.

⁹ En la misma revista, en la p. 527.

¹⁰ De Paraguay primero y ahora de Bolivia, por más que la nación del Altiplano haya preferido mantener el «irredentismo» de su costa pacífica, perdida en su guerra de 1870 con Chile.

¹¹ Con la creación del virreinato del Plata en el año 1777, que agrupa en una gran unidad geoestratégica toda la vital región del corazón del continente y una amplia y fácil salida al océano a través de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay.

¹² Un poco a contragolpe del peligro portugués, como hemos señalado en otro trabajo publicado en esta misma REVISTA: «Argentina-Uruguay: punto final a un largo desencuentro», marzo-abril 1974, p. 53.

especie de reconquista del mar para la tierra aislada. La apertura del continente hacia otras regiones. Un *jus communicationis* para el corazón de América¹³.

IV

Pero esta puerta abierta al Atlántico—que es Buenos Aires—habría de servir a otros propósitos y entroncar con Lima, por camino de tierra, que no de agua¹⁴. La fundación de Montevideo, obra de otro vascongado visionario como necesidad estratégica de la conquista española frente al avance portugués en el lado oriental del Río de la Plata, encierra una serie de fundaciones y origina una estructura de puertos sobre el interior de las líneas de despegue del avance español, que la independencia de estos territorios habría de entregar en la plenitud de posibilidades a sus pueblos. La independencia sella de otra manera y en forma definitiva el destino atlántico del Río de la Plata y su definitivo olvido—por un largo período—de su vocación americana. El trastrueque definitivo se realiza en forma paulatina, pero muy clara, por obra de Rivadavia, el primer presidente argentino. El general San Martín, en su epopeya andina, cierra en Guayaquil (26-27 de julio de 1822) por motivos que la Historia no ha podido aclarar plenamente¹⁵.

¹³ Vid. el reciente trabajo sobre el tema de ZAPATA GOLLÁN, Agustín: *Las puertas de la tierra*, Ed. Colmegna, Santa Fe, 1973, 112 pp.

¹⁴ Reciente la fundación de Buenos Aires, don Alonso de Sotomayor, designado gobernador general de Chile, desembarca sus tropas en la nueva ciudad, con el propósito de llegar hasta Santiago por vía terrestre. Desde Buenos Aires lleva su gente a Santa Fe para alcanzar Córdoba, y de allí a San Juan, hasta lograr Mendoza, en donde las nieves de la cordillera lo detienen hasta el mes de septiembre. Se ha descubierto una ruta vital, que afianzará su importancia a lo largo de los dos siglos subsiguientes. La ruta Buenos Aires-Valparaíso, modificada en su recorrido por la fundación de San Luis en 1594, será en lo sucesivo el nexo fundamental entre la capitanía de Chile y el Atlántico, adecuada a las condiciones de tránsito durante todo el año y sin los tremendos problemas de salubridad que afectaban a las rutas del Chaco e inclusive del istmo central de América. Su extensión en sentido inverso a la primitiva entrada de Diego de Rojas hasta La Quiaca, en la punta fronteriza con Bolivia por parte argentina introduce otra variante de gran interés geopolítico: Tucumán con su posición central en el cruce de estas rutas, posición que se traslada a Córdoba más tarde por obra de la importancia que va adquiriendo el comercio del litoral y central del continente con Chile, serán un poco el reflejo condicionado del gran polo de evolución, representado por Lima y volcado al desarrollo del futuro argentino. Hoy la hermosa ruta número 7 es en gran parte el viejo camino del siglo XVI (vid. la nota que dedica al tema DRAGHI LUCERO, Juan, en *Auto-Club de Buenos Aires*, p. 14 y ss. del número 264, marzo de 1974, con el título «La ruta del Mar del Sur»).

¹⁵ El último de los trabajos que pudimos conocer al respecto: *La entrevista de Guayaquil. Hacia su esclarecimiento*, COLOMBRES MÁRMOL, Eduardo L., Eudeba, 1972, persisten en la continuidad de una polémica, aportando nuevas interpretaciones a las consideradas tradicionales (vid. especialmente caps. IV. y XVIII).

La vuelta a la senda de la participación de los mares océanos, Pacífico y Atlántico no se encontrarán como misión histórica hasta momentos muy recientes, y las dos partes de América —la andina y la atlántica—, crecerán sus momentos históricos espalda contra espalda, hermanos comunes, con relaciones escasamente enriquecidas¹⁶.

V

La historia, que juega también a la paradoja, no quiso que Portugal primero y el imperio brasileño, que le sustituye políticamente, pudieran afianzar su cabeza de puente en el Río de la Plata. La historia de la fundación de la colonia de Sacramento y de sus cinco sucesivas reconquistas por obra de España convencen a Portugal de la imposibilidad de mantener ese núcleo político en el río, y lo convierten —por ese mismo motivo— en excelente pieza de recambio en el tablero diplomático con el Imperio español. No es del caso señalar lo que esa pieza de «recambio» representó en sacrificios, en esfuerzos y heroicidades para la Corona de los Borbones, pero al menos la voluntad española, de no compartir dominios en las aguas del Plata, se mantuvo y fue un legado precioso para los pueblos independientes de ambas orillas. De esta limitación y de aquella voluntad heredada nacen los presupuestos políticos que condicionan el acontecer diplomático de Brasil frente a Paraguay y del propio Brasil frente a Uruguay y Argentina, con el momento cumbre que representa para los países litorales del Plata la firma con el Imperio de los tratados de libre navegación de los ríos de la Cuenca. Desechada la fórmula política del dominio de las cabeceras, el Imperio, por obra de Ytamaraty, da fe a una nueva «alquimia jurídica»: la «defensa del principio de libertad de navegación de los ríos internacionales». La apertura de esta fase histórica en la diplomacia americana da la pauta para entender en el fondo las sucesivas guerras —Triple Alianza—, la propia argentino-brasileña, el derrocamiento de Rosas y los principios de la generación argentina de 1853, Alberdi al frente, que sitúan ese principio como virtud cardinal de la Constitución de 1853.

¹⁶ Ello puede afirmarse hasta tiempos muy recientes, que convendría situar en el límite de 1969, con la constitución del Acuerdo de Cartagena y el interés suscitado con este motivo entre los pueblos atlánticos americanos y los del Pacífico. La tendencia puede considerarse reforzada por el análisis de los actos políticos de las Cancillerías de Argentina y de Brasil con respecto a los países andinos.

VI. LOS PUERTOS FLUVIALES EN LA CUENCA DEL PLATA

VI. 1. *Los puertos sobre el río de la Plata*

De la mano de la historia hemos verificado, como el río que sirve de camino primero hacia los cerros de plata, y de regreso de camino fundacional, y de apertura telúrica, decae en importancia con el descubrimiento del *camino real*, y de su implementación demográfica visible en la cadena de fundaciones en el interior argentino¹⁷. Esa orientación explica la existencia de núcleos demográficos importantes, al margen de los ríos con excepción de los fundados en el período anterior¹⁸. Con todo, la navegación se afirma en la medida en que se desarrollan los cultivos y la ganadería. Y no es inconsecuente el afirmar que la irradiación de la «bandeira paulista» y sus conflictos con las reducciones jesuíticas del GAYRA tienen como principal camino de entrada el río Tiete, afluente del Paraná. Desde 1650, fecha en la que aproximadamente terminan los conflictos entre los «paulistas», y las misiones del Guayra, y hasta la declinación de las minas de oro de Cuiabá, en pleno Matto Grosso, se abre una etapa particularmente interesante por establecer una conexión fluvial de más de tres mil kilómetros entre Porto Alegre, en el actual Estado de Río Grande do Sul, y Cuiabá, con la particularidad de incluir la trasposición de cuencas del Paraná y del Paraguay utilizando los ríos Pardo y Tacuari¹⁹.

Ocurre entonces un fenómeno desconcertante, que se perfila con más nitidez en el siglo posterior, albores del XIX. El comercio con el Paraguay se lleva a cabo «por medio de embarcaciones de esa misma provincia, que llegan con su navegación por el Paraná hasta el puerto de Las Conchas, que a poca distancia de la salida de ese río está a la boca de uno pequeño de ese nombre, que desagua en la costa meridional del Río de la Plata a seis leguas de Buenos Aires»²⁰. Pero de Buenos Aires el tráfico más importante se dirigía hacia Tucumán, provincia a la que el meticuloso informe de Francisco Millau, reconoce se conducen *grandes cantidades de hierba del Paraguay, y toda suerte de géneros, ropas y frutos de España; y traen su retorno*

¹⁷ Tucumán, 1565; Córdoba, 1573; Salta, 1582; Jujuy, 1594.

¹⁸ Santa Fe, 1563; Buenos Aires, 1580, sin contar las poblaciones misioneras creadas al nordeste de Asunción por los jesuitas en las tierras del Guaira.

¹⁹ Vid. «Informe del Banco Interamericano de Desarrollo», Programa BID-Cuenca del Plata, tomo VIII, p. 15.

²⁰ MILLAU, Francisco: *Descripción de la provincia del Río de la Plata*, Espasa-Calpe Argentina, S. A., 2.^a ed., 1947, p. 64.

lo más en plata, lana de vicuña, algunos curtidos, paño de la tierra, cordobanes y plata labrada²¹. El mismo Millau nos indica que «se hace del mismo modo el que se practica con las ciudades de Chile y principalmente con Mendoza, que surten a Buenos Aires de vinos, aguardientes, aceite y muchas frutas secas, cuyo importe reciben parte en plata y los demás en géneros que necesitan»²².

De todo ello se deduce que durante el siglo XVIII se llevan a cabo intercambios constantes de los distintos productos producidos por la naturaleza o por la transformación del hombre, con un punto focal de reunión que es Buenos Aires. Hasta allí se conducen la hierba mate o del Paraguay, el tabaco de hoja, azúcar, cera, miel y algodón. Y también madera medio labrada, transportada en grandes balsas hechas de palos, «para toda suerte de fábricas»²³. Y desde Buenos Aires, esos mismos productos, sirviendo de mediadores sus comerciantes, y sin duda, otros obtenidos por el contrabando del Brasil. A medida que este comercio se hace más firme, y existe la necesidad de nuevos productos, o se descubren zonas o regiones de más fácil extracción de productos naturales se van incorporando a la rueda comercial, pequeñas poblaciones al principio, que pueden ofrecer elementos necesarios para el habitante de la pampa—sobre todo madera—, y especies interesantes para las provincias del norte. A ello se une la creciente demanda exterior de productos locales—notoriamente después de 1790—aumento de la población, desarrollo de la cría de ganado y a causa también de la creciente necesidad de ingresos—después de 1819, para los Gobiernos Republicanos²⁴. Como con justicia nos indica Kroeber. Los esfuerzos para mejorar el puerto de Buenos Aires datan de 1771, y los criollos que después fueron los conductores de la independencia habían aprendido ya a través de los esfuerzos de los virreyes, intendentes, y del Consulado de Buenos Aires, la necesidad ineludible de sus mejoras²⁵. Cuando en 1810 fue conquistada la independencia, el comercio exterior de Buenos Aires, estaba operando en condiciones que se habían obtenido en el pasado a través de varias generaciones²⁶. Y ya aquí y por falta de condiciones adecuadas para los puertos del

²¹ En el trabajo referido, p. 64.

²² *Ibidem*, p. 65.

²³ La observación corresponde al notable espíritu de MILLAU, en la página 64 de la obra citada.

²⁴ KROEBER, Clifton: *La navegación de los ríos en la historia argentina*, Paidós, Buenos Aires, 1967, p. 61.

²⁵ En la obra citada, p. 63.

²⁶ En el mismo lugar, p. 63.

interior fluvial se produce otra forma de concentración económica: «los cargamentos eran enviados a Buenos Aires o Montevideo en pequeñas embarcaciones de río, y puesto que los buques de ultramar tampoco podían atracar en los muelles de los grandes puertos del estuario, la carga era transportada hasta los fondeaderos en botes»²⁷. Este contraste en el ascenso de Buenos Aires hacia la dominación de la actividad naval de la región, puede ser valorado—nos dirá Kroeber—tanto con el debilitamiento del comercio en los puertos cercanos situados sobre la costa sur, y por la construcción de costosas obras, para la renovación de su puerto llevadas a cabo después de 1860²⁸. La hegemonía sobre todos los puertos del interior fluvial y sobre los puertos de la banda occidental, de parecidas condiciones—Ensenada de Barragán y Las Conchas—quedan fuera de competencia por diversas circunstancias, y Buenos Aires ocupa por el juego doble de la política, su capitalidad, y de la naturaleza—la primera posición irreductible²⁹.

El enfrentamiento había desde entonces de verificarse, en otra línea política. Primero con la Confederación Argentina y Urquiza, por un lado, y desde la otra banda del río con Montevideo. La disputa con Rosario fue de poder político. Rosario había sido hasta esa fecha una barranca sobre el río Paraná, y su caserío queda destruido por un incendio pavoroso en 1819. Cuando la Confederación hace de Rosario su puerto oficial para entradas del exterior, fomentando el tráfico por tierra desde Córdoba y las provincias andinas. Mendoza y San Juan adquieren su definitiva consolidación después de 1861, con la incorporación de la región pampeana del norte, pasando a ocupar el segundo de los puertos argentinos en orden de importancia³⁰.

Con Montevideo en la otra orilla, el proceso de absorción se realiza en forma parecida. Primero surge «la intención política», al señalar a la ciudad del Cerro como plaza fuerte española en la zona oriental. Después ocurre la eliminación entre Maldonado—su más firme oponente—, y de Colonia, que aun antes de 1860 se resuelve por la preponderancia de Montevideo como «el único centro de navegación importante» en la costa uruguaya. Pero

²⁷ Tomo el dato de la excelente monografía de KROEBER, ya citada, en la página 63.

²⁸ En página 64 del mismo autor.

²⁹ Este primer puesto entre los puertos del litoral tiene no sólo importancia como comienzo de una hegemonía indiscutible en el orden puramente comercial. Los analistas políticos han señalado las consecuencias derivadas de esta fecha central para la formación de la nación argentina, para su desarrollo y también para su actual concentración burocrática y económica en el entorno inmediato del puerto de Buenos Aires.

³⁰ Posición al presente amenazada por la incorporación de otras zonas productoras—notoriamente las sureñas—al mercado de exportación.

si la absorción del tráfico en esa costa resultó total para el predominio de Montevideo con respecto a otros puntos del litoral, pese a la decidida voluntad de Rosas y Oribe, su batalla contra Buenos Aires puede considerarse perdida ya a mitad del siglo pasado, cuando las obras de profundización del puerto de Buenos Aires y la finalización de las obras del Puerto Nuevo, le hacen perder a Montevideo su última oportunidad³¹. La mayor extensión del mercado argentino y su mejor infraestructura habían dado al litoral occidental su definitiva consolidación de primacía. La situación se hace definitiva a lo largo del siglo actual³². Montevideo y Buenos Aires ostentarán la cualidad de ser los únicos puertos de carga general en el río de la Plata³³. Otros puertos del litoral sólo aparecen como puertos especializados de carga y removido de arena y materiales de construcción. Así es el caso de Olivos, San Isidro, San Fernando y Tigre en el lado argentino y de Barra del Rosario, Juan Lacaze, Riachuelo, Colonia, Conchillas y Carmelo en el lado oriental³⁴. La concentración de servicios, la centralización administrativa y la portuaria, con la de los servicios financieros y de corretaje de fletes han convertido a Buenos Aires y Montevideo en los únicos puertos de ultramar del río de la Plata.

VI. 2. *Los puertos fluviales en el río Paraná*

El río Paraná es el más importante de la cuenca del Plata, su río vertebrador, y para Argentina, el río por esencia formador de su nacionalidad. En uno y otro sentido avanzaron y descendieron los fundadores. Ayolas, que

³¹ En 1865 el ingeniero argentino Eduardo Madero—recogemos de KROEBER, página 81 de su trabajo ya citado—, presentó en la legislatura provincial el primer plan que hubo en la Argentina para la construcción de un moderno puerto en Buenos Aires. Hacia ese tiempo, Montevideo había quedado rezagado. Los nuevos canales de navegación del estuario que conducían los buques hasta Buenos Aires eran más profundos que la bahía de Montevideo, y con este cambio, producido justo antes de la iniciación del nuevo siglo, perdía Montevideo su última ventaja. «Desde entonces la más amplia oferta de productos disponibles en Buenos Aires y la mayor extensión del mercado argentino para los productos europeos dieron a este puerto su posición de primacía.»

³² De acuerdo con las estadísticas que he podido manejar, las diferencias de volúmenes de operación entre los dos puertos son del orden de 1 a 100 en cuantificación de cargas. Las diferencias se mantienen a pesar del aumento de las operaciones de mercaderías en ambos puertos (*vid.* el «Informe del Banco Interamericano de Desarrollo», ya citado, correspondiente al cuadro estadístico núm. 1).

³³ Ello es real, sin mengua de que puertos como el de la Plata superen a Montevideo con el solo movimiento referido al transporte de petróleo para la refinera de Ensenada.

³⁴ De acuerdo al informe del BID, cuadro 8.

asciende hasta la bahía de Asunción y funda la ciudad madre de ciudades. Juan de Garay, que entrevé la importancia de los puertos para la insularidad continental del Paraguay y funda en descenso desde Asunción, Santa Fe, y de nuevo Buenos Aires. La rígida distribución administrativa conforma el Paraná, como la columna vertebral del virreinato. Nacerán después Corrientes, y cerca del fuerte de Corpus Christi, el malogrado fundador de Córdoba, Jerónimo Luis de Cabrera funda el puerto de San Luis de Córdoba, que sirve de enlace con el camino de los reinos de España, con el Alto Perú, Chile y la Gobernación del Tucumán³⁵.

Las poblaciones existentes sobre el brazo oeste del río—según lo hace constar Kroeber—carecían de muelles para embarcaciones fluviales. Hacia mediados de siglo San Nicolás—hoy importante puerto siderúrgico—era el puerto oficial para el ingreso de artículos de exportación visitado por muchos barcos de gran calado. Campana y Baradero no figuran como puertos de significación hasta después de 1850 y San Pedro todavía en 1860 no figura siquiera como puerto. Más al norte, y en la otra margen del río, Victoria y Diamante, por su posición, toman parte muy poco activa en el comercio del Delta³⁶.

El caso de Rosario ya en parte ha sido planteado al referirnos al río de la Plata, por la impostación política que del puerto realiza Urquiza, al convertirlo en puerto oficial de la Confederación Argentina (1853-1861). Su ubicación aguas arriba le impide, no obstante competir con Buenos Aires, pero la incorporación al cultivo de sus praderas de la pampa norte, por obra de una inmigración especialmente alentada—vascos e italianos—, lo benefician de modo singular a partir de 1861. Desde esa fecha, Rosario ocupa el segundo lugar en importancia de los puertos argentinos de exportación, aun cuando sus obras civiles se terminan después de las de Buenos Aires, San Fernando y La Plata.

Con Santa Fe, la situación parece recorrer la línea opuesta. La ciudad mantiene una situación de privilegio en el tráfico fluvial hasta la primera mitad del siglo XIX, pero carente de fondos para dragar el canal de entrada a la bahía, Rosario toma la delantera y en contadas ocasiones ha podido ocuparse del tráfico de importación. Otros puertos, como Paraná, nunca con-

³⁵ Unido desde su descubrimiento a la leyenda de este río, nos dirá MILLAU (*Descripción de la provincia del Río de la Plata*, ob. cit., p. 32) que «trae desde su origen un inmenso caudal de aguas, que tienen la virtud de petrificar los cuerpos sólidos que tocan».

³⁶ Ob. cit., p. 71.

siguieron integrarse al tráfico de exportación³⁷. Más allá de Paraná, y hasta Corrientes, una serie de embarcaderos aparecen después de 1820, entre los cuales merecen destacarse Bella Vista, Goya, La Paz, Esquina y Empedrado. Corrientes adquiere por su brillante situación en la confluencia de los ríos Paraná y Paraguay, y la variedad de su producción zonal y buena comunicación con las regiones vecinas una creciente importancia³⁸.

Hoy se distinguen, desde el punto de vista de la navegación fluvial, distintos sectores a lo largo del río Paraná:

a) Del Delta hasta Santa Fe, utilizable inclusive para cargueros de ultramar livianos hasta veinte pies.

b) De Santa Fe hasta Confluencia utilizable para barcos fluviales y pequeños buques marítimos con calados inferiores a veinte pies.

c) De Confluencia a Iguazú, con tramos muy poco profundos, como Apipé, o de buena profundidad, pero fuerte correntada, como abajo de Iguazú. La navegación en este tramo se hace por barcos fluviales de poco calado.

d) De Iguazú a Guaira, tramo encañonado de acentuada velocidad e interrumpido por saltos-Sete Quedas o Guaira.

e) De Guaira a la desembocadura del Tiete, accesible a la navegación fluvial de pequeño calado³⁹. Una vez concluidas las obras de las represas que se construyen actualmente en el Alto Paraná, cerca de la confluencia del río Tiete, será posible el acceso de barcos fluviales a tramos superiores a través de las esclusas de Jupia e Ilha Solteira⁴⁰.

VI. 3. *Los puertos fluviales en el río Paraguay*

Es el río Paraguay el segundo en importancia de la cuenca del Plata, y el río continental por excelencia. Permite una comunicación aguas arriba de Asunción, con la rica región del Matto Grosso y el límite fronterizo con

³⁷ KROEBER, ob. cit., p. 76.

³⁸ *Ibidem*, p. 77.

³⁹ «Informe del Banco Interamericano de Desarrollo», ya citado.

⁴⁰ MILLAU nos dirá en su rico español del XVIII (ob. cit., p. 32): «El segundo río, que es el Paraguay, tiene su origen más de cien leguas al norte del bañado de Xarayes, en la latitud de diez a once grados, entre las sierras que dan aguas a la otra parte del Norte al río de los Tocantines, y otros que entran en él de las Amazonas. Su dirección es casi siempre al Sur y corre por espacio de más de quinientas leguas hasta unirse con el río Paraguay en el paraje donde está situada la ciudad de Corrientes. Este río es poco menos caudaloso que el Paraná y es navegable en barcos hasta las inmediaciones de sus cabeceras.»

Bolivia en la prometedorá región del Mutun. Sus características de navegación hacen del río particularmente apto para el transporte de grandes cargas en barcos de pequeño calado, presentándose además frecuentes pasos producidos por sedimentos de arena y numerosos meandros en su curso. Esta característica hace que los tráficos comerciales se verifiquen por medio del río hasta distancias muy grandes de su confluencia—el puerto de Cáceres está situado a 270 kilómetros río arriba—, con la ventaja de que sus afluentes presentan características semejantes⁴¹.

De los veintitrés puertos que cuentan en el tráfico del río, sólo Asunción es considerado como puerto de carga general, y recibe barcos de ultramar. Todos los otros funcionan como puertos de exportación de los productos correspondientes a su zona, principalmente tabaco, hierba mate, caña, rollizos, maderas aserradas, tanino, quebracho, manganeso, trigo y ganadería. También pueden indicarse como productos típicos las naranjas, los aceites, durmientes y postes⁴². Es particularmente interesante la actividad del puerto de Corumba, enfrentado al boliviano de Puerto Suárez, por su actividad minera, y la promesa de puerto Busch una prioridad reconocida como número 1, por los cinco países integrantes de la cuenca del Plata, para la explotación de los yacimientos de hierro del Mutun⁴³.

VI. 4. *Los puertos del río Uruguay*

Debido a sus dificultades para el tráfico fluvial, el río Uruguay fue un camino de penetración misionera, navegado por canoas de los guaraníes. A su orilla crecieron los pueblos con nombres de santos jesuitas: San Javier, São Borja, y su colonización o poblamiento adquiere desarrollo a partir de 1830, en cuya década se fundan Concordia y Paysandú⁴⁴. La expansión de la ganadería hacia el norte, desde la región del río Negro—en el Uruguay— hace perder su importancia relativa a los puertos situados más al Sur, y nacen a veces enfrentados nuevos puertos fluviales a una y otra orilla del río, como consecuencia de un activo comercio entre las dos zonas. Así Mercedes y Fray Bentos, Gualeguay, Gualeguaychú, Concordia y Concepción del Uru-

⁴¹ Son ellos: Las Palmas, Humaitá, Bermejo, Pilar, Herradura, Villa Francia, Formosa, Villa Oliva, Emilia, Dalmacia, Villeta, Bouvier, Pilcomayo, Clorinda, Asunción, Villa Reyes, Rosario (P.), Concepción, Puerto Pinasco, Puerto Casado, Puerto Sastre, Puerto Esperanza y Corumba.

⁴² «Informe del Banco Interamericano», ya citado, cuadro 4.

⁴³ Acta de Santa Cruz de la Sierra. Proyecto A-1.

⁴⁴ KROEBER, ob. cit., p. 77.

guay. Hoy están abiertos al tráfico fluvial más de veinte puertos de importancia variable, destacándose los de Colón y Concepción del Uruguay, los dos argentinos por su mayor tráfico⁴⁵. De los puertos uruguayos, Paysandú es el que opera con mayores volúmenes de carga, aunque en nivel más bajo que los puertos argentinos de la otra orilla. La importancia del cabotaje relega a segundo plano la relativa importancia del tráfico exterior. El cabotaje se compone de arena, canto rodado y ganado en pie para el río de la Plata, y combustibles en sentido inverso, totalizando esas cargas el 90 por 100 del total del transporte fluvial. El relativo aislamiento de la mesopotamia argentina—Corrientes y Entre Ríos—actúa como un factor sostenedor de la importancia del tráfico fluvial. En todos los casos la estructura de la comercialización—especialmente del lado uruguayo, suponen una pérdida importante de volúmenes de carga, y de situación, con respecto a la disminución de la recalada de los barcos del exterior⁴⁶.

VII. LOS PUERTOS MARÍTIMOS EN LA CUENCA DEL PLATA

El área comprendida entre Recife y Buenos Aires es considerada como una de las más importantes del mundo, para la actividad naviera y el volumen de los transportes. Como puertos de la Cuenca del Plata con influencia directa en el área de la región debemos considerar a los comprendidos entre Vitoria, en el Estado brasileño de Espirito Santo hasta Bahía Blanca. De ellos unos actúan en función nacional de sus respectivos territorios y otros cumplen con distinto grado acciones de multinacionalidad, como el de Paranaguá, en el litoral atlántico brasileño, unido directamente a carretera con Asunción y en principio Río Grande, el más meridional del Brasil, con influencia inmediata sobre zonas de Argentina, Uruguay y Paraguay⁴⁷.

⁴⁵ «Informe del Banco Interamericano de Desarrollo», cuadro 6.

⁴⁶ En el mismo «Informe del Banco Interamericano de Desarrollo», cuadro 7.

⁴⁷ La colocación estratégica de Río Grande lo hace en función de centro de una rica zona productora de cereales, carne y algodón. Una red vial bien concebida une Asunción a través de un proyectado puente Encarnación-Posadas sobre el Paraná y Santo Tomé-São Borja sobre el Uruguay hasta el centro del Estado de Río Grande, en Santa María. La conexión con la frontera argentina se lleva a cabo en tres puntos: Al Norte, en el proyectado puente Alto Posse-Porto Mauá, en unión directa con la capital de Misiones, la provincia enclave; en Santo Tomé-São Borja, en Corrientes, y en Paso de los Libres-Uruguayana, más al Sur, uniendo este punto de la frontera con San Gabriel, S. Sepé, Pelotas y Río Grande. Con Montevideo existe la carretera litoral a través del Chui y la que a través de Pelotas y de Yaguarón lo une a ese puerto fluvial.

Río de Janeiro es el puerto atlántico con influencia en la región del Plata más importante. Su espléndida situación en la bahía de Guanabara, y en la región central del Brasil, unido hasta su muy reciente capitalidad, lo han convertido en un centro de activo tránsito internacional; desde este puerto se exportan algunos de los productos tropicales que Buenos Aires recibe desde el Brasil—café y especialmente bananas—y al mismo tiempo recibe frutas de clima templado—manzanas y peras—desde Argentina. Junto al de Niteroi, al otro lado de la bahía, son puertos de carga general, dotados de excelentes medios de infraestructura.

Más al sur—Santos— a menos de cien kilómetros de São Paulo en el Estado del mismo nombre, es un puerto ligado a la Cuenca de la cual dista menos de cincuenta kilómetros. Está unido por ferrocarril de trocha angosta al oriente boliviano. Ya en el Estado de Paraná, Antonina y Paraguana se localizan muy cerca de la Cuenca y sirven a su intercambio. Paranaguán—como lo recordábamos—se encuentra ligado al puerto fluvial de Asunción por medio de carretera que atraviesa Foz de Iguazú. Paraguay dispone de una zona franca en el área portuaria Antonina; más al Sur recibe trigo en grano proveniente de Argentina.

Hay cinco pequeños puertos en el Estado de Santa Catarina: Florianópolis, Imbituba, Itajai, Laguna y São Francisco. Todos ellos movilizan cargas para o desde la Cuenca, de la que se recibe trigo. De los tres puertos meridionales de Brasil: Porto Alegre, Pelotas y Río Grande, el más importante es sin duda el de Río Grande. Su ampliación y el actual movimiento de cargas, lo convierten por su posición geográfica, en puerto de notoria influencia política. Uruguay no presenta puerto alguno en su costa atlántica, y Argentina ofrece tres: Mar del Plata, Quequén y Bahía Blanca, puertos dedicados preferentemente a la exportación de trigo y frutas, especialmente los dos últimos con destino al Brasil.

VIII. LOS MODERNOS SUPERPUERTOS EN LA CUENCA DEL PLATA

VIII. 1. *El superpuerto de Río Grande*

Este planteamiento general de la actual estructura portuaria-fluvial y marítima—con reflejos directos en la Cuenca del Plata, permite considerar las implicancias—directas e indirectas—de la construcción de un puerto

oceánico con caracteres de super-puerto, para la región comprendida en los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. Desde el planteamiento estratégico de Juan de Garay, en la apertura de la tierra central del continente al mundo exterior y la consiguiente fundación. Obedeciendo a este propósito de las ciudades de Santa Fe y Buenos Aires, el dominio exclusivo que España, ejerce inalterable con ligeras peripecias, y la posterior y definitiva consolidación de este dominio, mediante la definitiva separación de Portugal del litoral platense, y la ulterior fundación en la orilla oriental de Montevideo, obra de otro vascongado visionario, Bruno de Zabala, permiten ya en el siglo XVIII, un cómodo y protegido ejercicio de soberanía, para seguridad de los reinos del Alto Perú y de su cerro del Potosí⁴⁸. Mientras las tierras del Norte eran de exclusivo dominio de la misma Corona, Brasil había comenzado su gran avance hacia el oeste y hacia el Sur. Incorporado el Matto Grosso, resultaba más cómodo y rápido un avance por el río hasta Corumba, que la incursión por tierra desde São Paulo, y el imperio adquiere la conciencia de la necesidad de propiciar un acto jurídico ejemplar, para su mejor comunicación, con esa parte alejada de su territorio. Son los tratados de libre navegación, que Itamarayo concluye con Argentina, Paraguay y Uruguay⁴⁹.

Con la estrategia política diseñada por Travassos, el esquema geopolítico se hace más sutil. Brasil avanza por las cabeceras de esos ríos de la cuenca y extiende sus redes paralelas desde el centro del continente hacia las playas y costas del Atlántico⁵⁰. Surgen así en perfecta sincronización de movimientos los puertos de Paranaguá, para satisfacción del Paraguay y ahora de

⁴⁸ Situación que, pese al envión portugués, se mantendría inalterable hasta la independencia. Ello no es obstáculo para entender el aumento de las dificultades, con la creciente expansión lusitana hacia el Oeste por obra de los *bandeirantes paulistas* y por el abandono de España a su expansión en la zona comprendida al este del río Uruguay, y al Norte, en las cabeceras del río Paraná; pero, sin duda, obedecen a motivaciones políticas y diplomáticas de muy diferente signo, dignas de un estudio pormenorizado y analítico.

⁴⁹ Sobre el tema puede estudiarse con provecho el enjundioso estudio que le dedica el profesor Barberis, especialmente el capítulo «Los tratados sobre libre navegación celebrados hasta 1859», pp. 67 y ss. de su excelente monografía *Régimen jurídico del río de la Plata*, Buenos Aires, 1969.

⁵⁰ El libro de Travassos constituye un lugar común entre los estrategas y politicólogos del continente sur de América (la edición más comúnmente utilizada es la publicada por Companhia Editora Nacional, 1935, con el título *Projeção Continental do Brasil*. Existe una edición en español publicada por la Biblioteca del Oficial en Buenos Aires). Travassos explicita la suma del pensamiento geopolítico brasileño sobre la base de dos antagonismos «en presencia»: *Atlántico «versus» Pacífico* y *Amazonas «versus» Plata*. La primera pareja de oposiciones enfrenta dos conceptos que encierran, al decir del comentarista Mastrorilli (*Estrategia* núms. 19-20, p. 47), verdaderos universos geopo-

Río Grande, para competir directamente con Buenos Aires y Montevideo⁵¹. La construcción del primer superpuerto en el Atlántico, y en esta área, explica la fidelidad casi minuciosa de los diplomáticos y planificadores brasileños al esquema planteado por Travassos⁵². Se trata en definitiva de buscar por medio de los avances de la técnica un sistema correctivo a la «meridionalidad» de la Cuenca del Plata, y «horizontalizar», esa tendencia mediante redes camineras y fluviales que complementen y refuerzen aquella postura, para debilitar la posición de los puertos fluviales del río de la Plata⁵³.

Este avance—con profundas implicancias geopolíticas—representa una peligrosidad más acusada que el propio dominio de las cabeceras de los ríos. Restar al influjo de Buenos Aires toda la región central y discutir su propio dominio sobre el tráfico oceánico del Atlántico sur, constituye una obra

líticas. El Atlántico representa la componente occidental europea y cristiana de la cultura de América. Al Pacífico, en cambio, Travassos lo califica de «mar solitario». Enfrenta a América con las oscuridades y misterios de mundos desconocidos, de los que no es posible esperar impulsos políticos de ninguna clase.

De esta contraposición fundamental, Travassos deduce dos consecuencias trascendentes en el orden geopolítico: Brasil debe adquirir la hegemonía política de la región, debido a su mayor litoral sobre las costas atlánticas del continente, y por otra parte debe contrarrestar la influencia del único país que, disponiendo de un extenso litoral atlántico, puede proyectar su acción al Pacífico. Obviamente esta nación es Argentina. Por otra parte, y siguiendo su agudo análisis, indica una particularidad de tener en cuenta, atingente ésta al sistema fluvial de América del Sur. El Pacífico no recibe las aguas de ningún gran sistema fluvial, en razón de la proximidad de la cordillera de los Andes, lo que provoca que las aguas corran en el sentido de los meridianos, al paso que en la ribera opuesta «inmensos ríos navegables prolongan tierra adentro todas las magnificencias atlánticas, vinculando de este modo el interior a los grandes ejes de circulación marítima».

En la segunda de las posiciones opuestas, *sistema amazónico «versus» río de la Plata*, ambos sistemas compiten por atraer hacia el Atlántico el dinamismo propio de la región andina. La proyección de la red ferrocarrilera argentina, la ligazón entre Buenos Aires y La Paz, a través del eje La Quiaca, La Paz, Mejillones, Arica y Mollendo, con la complementaria Buenos Aires-Mendoza-Santiago-Valparaíso, compite con el sistema Madeira-Madre de Dios, Beni-Maimoré, que es el propio de penetración de la cuenca amazónica en el Altiplano boliviano. Es justamente allí, en el triángulo que forman Cochabamba-Sucre y Santa Cruz de la Sierra, donde Travassos sitúa el área máxima de tensión entre las dos cuencas y el punto que debe proteger el estado llamado a la hegemonía de la región.

⁵¹ La idea de construir el superpuerto es—y no parece inocua la reiteración—fundamentalmente la de consolidar un dominio de fletes en el Atlántico Sur por anulación de puertos situados más abajo y dotados de peores condiciones de infraestructura.

⁵² Asombra ver la fidelidad de los planes elaborados por Brasil y la continuidad esencial de todas sus líneas de despegue a una doctrina que, pese a las correcciones imprescindibles del tiempo histórico y de las nuevas técnicas, que entonces no podían considerarse, ha seguido en absoluta identidad de objetivos la diplomacia de Itamaraty.

⁵³ Esta afirmación aparece como evidente con la construcción de los llamados corredores de exportación, las facilidades otorgadas a Paraguay y especialmente por la modernización de los puertos del sur brasileño y la apertura al tráfico de ultramar de Río Grande.

maestra de la diplomacia de los «barones de Itamaraty», que Brasil se apresura a llevar hasta sus últimas consecuencias⁵⁴.

Por todo ello—como se comprenderá fácilmente—, no resultan alarmistas las afirmaciones contenidas en el artículo del general Guglielmelli, informando a la opinión pública argentina del propósito brasileño por incorporar la zona al norte de Santo Tomé—Corrientes—, al área de influencia de Porto Alegre-Río Grande. El destacado militar señala «que consecuentes con la concepción geopolítica de Travassos, hace años que se desarrolla este operativo, por medio en particular de la integración física, ahora de amplio eco, entre los miembros de la Cuenca del Plata. En estrecha coordinación con tal política han comenzado los trabajos de adecuación de Porto Alegre, Pelotas y Río Grande, pero la llave de este verdadero sistema portuario será Río Grande, que se habilitará como superpuerto antes de 1980⁵⁵. Esta pretendida influencia tiene—por otra parte—evidentes connotaciones económicas, demográficas y geopolíticas⁵⁶.

La ubicación meridional de Río Grande, a cien kilómetros de la frontera uruguaya, hace suponer que su implementación económica se considera más en razón de su proyección hacia los núcleos centrales del continente en un triángulo que tiene por vértice central a Asunción, y se abre hacia Foz de Iguazu, por un lado, y por el otro hacia la provincia argentina de Corrientes. En este espacio quedan comprendidos la zona central del Paraguay, Misiones, el centro y norte de Uruguay, y este de la Mesopotamia argentina. Una extensa y bien diagramada red de carreteras, tres puentes sobre el río Uruguay y la continuidad del enlace carretero con La Transchaco en Asunción, hacia el triángulo mágico, señalado por Travassos⁵⁷.

⁵⁴ Los alcances parecen alcanzar esta interpretación fundamental. Río Grande atenta económica y políticamente contra Buenos Aires y Montevideo y no sólo contra Misiones. Nuestra interpretación se sitúa en esta segunda postura. El general Guglielmelli prefiere la segunda (*vid.* «Argentina frente al Operativo Misiones de Brasil», publicado en *Clarín*, edición del jueves día 21 de diciembre de 1972).

⁵⁵ Página 9 del artículo citado.

⁵⁶ «Desde el punto de vista geopolítico, el área Santo Tomé-Misiones, extremo nordeste de nuestro territorio, se introduce como una cuña entre Brasil y el sur del Paraguay oriental. Debido a estas circunstancias, queda excéntrico respecto a Buenos Aires y paralelo al litoral atlántico riograndense. Algunas líneas tomadas en línea recta proyectarán más luz sobre el asunto: Santo Tomé-Río Grande, 450 kilómetros; Santo Tomé-Buenos Aires, 725 kilómetros; Oberá-Río Grande, 550 kilómetros; Oberá-Buenos Aires, 847 kilómetros» (Guglielmelli, loc. cit., p. 9).

⁵⁷ Ya señalado *ut supra* en nota número 50.

Esta prolongación hacia el interior del continente de la zona de influencia del nuevo superpuerto une en el esquema operativo a Itaipú con Río Grande. En notable prospección de avanzada inocultable, Brasil aprieta por los dos lados de la Cuenca. Arriba en la cabecera del Paraná, mediante el control de las caídas de agua y abajo en el Atlántico, por el desplazamiento natural de las bocas de salida de la tierra y de su producción hacia un punto que actúa en función de succionador de los tráficos de los puertos situados más al Sur. La lucha por las cabeceras de los ríos se traslada a la de los puertos oceánicos. Son dos aspectos complementarios del mismo concepto estratégico. La tremenda y persistente ofensiva diplomática de Brasil—Imperio—y República contra la restricción a la libertad de navegación en los ríos internacionales se ha transformado en una pendencia de doble signo, arriba y abajo de aquella línea de intereses. A medida que la libertad de navegación se fue imponiendo como principio de derecho internacional, y Brasil aseguraba en esta parte del continente el libre tránsito de los ríos para los buques de su bandera, Ytamaraty ha persistido en su acción ofensiva, y en la fijación de los objetivos que luego aclara la estrategia «travassiana», para lograr el desplazamiento horizontal de las salidas de la Cuenca del Plata. La naturaleza favorecía nada más hace que unos años a los de aguas abajo, en posesión de las entradas de los ríos. Una cadena y una voluntad política eran suficientes para alejar a los no amigos. Hoy en cambio la técnica favorece a los de aguas arriba. Itaipú constituye un problema para Argentina en la medida en que un desencuentro con Brasil puede hacer ineficientes los saltos situados más al Sur. Río Grande puede ser un problema igualmente para Montevideo y Buenos Aires—nos referimos a Argentina de nuevo y al Uruguay—, en la misma forma, con la diferencia—todavía—de que en el caso de los ríos internacionales existen reglas aceptadas para la utilización conjunta de las aguas comunes—sucesivas en este caso—, según la clasificación legal, y en el supuesto del puerto, la única salida es la de compensar la formación del superpuerto, que impida el predominio de aquél, actuando de succionador de fletes y de embudo territorial. Esta disputa es la continuidad en el plano de la región de la lucha por la supremacía de Buenos Aires contra los puertos de su propia orilla—Ensenada de Barragán, Las Conchas—después Rosario—esta vez en el terreno de sus propias capitalidades—de Montevideo contra Colonia y Maldonado, y adquirida la preponderancia de los dos puertos enfrentado en ambas orillas del Plata, de Buenos Aires contra Montevideo. Una constante política de esta pre-

ponderancia nos permite asistir a la disputa por la hegemonía en la región de Río Grande contra ambos puertos del Mar de Solís⁵⁸.

VIII. 2. *La respuesta argentina*

Existen sobradas razones para que Argentina tome muy en serio la construcción del superpuerto de Río Grande. Las podemos agrupar principalmente en orden a: 1. Insuficiencia actual de los actuales puertos argentinos —fluviales y marítimos—, para atender los volúmenes de exportación previstos. 2. Imposibilidad de adecuación de las actuales infraestructuras portuarias, para operar con barcos de cargas superiores a las 80.000. 3. Evidente necesidad de descentralizar operaciones de embarque en puertos alejados de Buenos Aires, y más próximos a los centros de producción. 4. Necesidad de competir con un puerto de modernas características—extraño al río de la Plata, pero en la zona de la Cuenca—, situado a corta distancia de la frontera norte de Uruguay.

Si nos atenemos al contenido de las causas enumeradas, estableceremos como principio diferentes factores. En el primer caso se plantea una clara situación de insuficiencia de clasificación frente a un aumento de las cantidades disponibles o producidas de exportación y paralelamente de la importación de determinados productos esenciales. El segundo de los factores enumerados es puramente técnico. El avance impresionante respecto al tonelaje de los buques y consiguientemente de los sistemas de carga y descarga, las nuevas formas de embalaje exigen una remodelación a fondo de las máquinas y espacios de almacenamiento, y de su conservación y manipuleo. En tercer término, la transferencia hacia otros puntos del país de las operaciones del comercio de exportación constituye desde el punto de vista de la política interna y de la economía de fletes, por menores distancias de los centros de producción al puerto de embarque, una razón política-administrativa y económica de indudable peso. Sin duda que la apuntada en último término es la más característica para nuestro estudio. Trasladar hacia un

⁵⁸ Llamáramos a esta constante política *reductora*. Propende a la simplificación de la hegemonía desde los muchos a los pocos, estableciendo, finalmente, una dualidad o trinidad de oponentes, que a la postre se simplifica en una pareja de oponentes que luchan por la supremacía. Este movimiento político se puede seguir muy despaciosamente en la constitución de los puertos y el alcance final de dos ponentes principales a ambas márgenes del río de la Plata. **Ahora, con toda evidencia, la lucha se traslada a un campo más amplio y a no dudarlo de gran significado para sus contrincantes.**

puerto exterior—oceánico— el flujo más importante de las transacciones argentinas, representa un acto de indudable significado político. Construir para Argentina un puerto más cerca del mar, representa para Argentina, una ventaja adicional muy significativa para los buques que realizan la travesía del Atlántico sur⁵⁹. La aspiración argentina por concretar el puerto de aguas profundas se viene considerando desde hace algún tiempo. Hace varios años se formó la Comisión Nacional de Puerto de Aguas Profundas, que estudió el proyecto de prefactibilidad de una estación marítima y su ubicación en la zona de Punta Médanos. Por Decreto-ley número 20.085, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la iniciación de los trabajos para considerar la posibilidad de construirlo en esa región atlántica. Se encomendó al Servicio de Hidrografía Naval de la Armada Argentina el análisis de las condiciones iniciales en que se encuentra la geografía de la zona, a efectos de que partiendo de esa información, se obtengan conclusiones que permitan efectuar la evaluación adecuada para decidir por medio de modelos hidráulicos el lugar más conveniente para la construcción del puerto⁶⁰.

La inclusión de las obras correspondientes al Puerto de Aguas Profundas, en el Plan Trienal de 1944-1977, supone un notable avance en la concreción

⁵⁹ «La urgencia con que se trabaja en la etapa de elaboración de los proyectos ejecutivos para el puerto de aguas profundas se encuentra profundamente condicionada —nos dice TUCULET, E. V., en el diario *La Opinión* de 27 de noviembre de 1973, p. 14— por la necesidad del país de contar en el menor tiempo posible con una boca adicional de salida a sus exportaciones de cereales, que, según las estimaciones y metas oficiales, superarán los volúmenes operados hasta el momento.» Aparte de ello, y como se pone de relieve en el mismo artículo, los ramales ferroviarios para el buen funcionamiento del puerto ya se encuentran trazados, lo que permitirá, por su moderna concepción, un acrecentamiento de cargas masivas por ese medio, una descongestión de las redes troncales que convergen sobre la zona de Buenos Aires y en definitiva un redimensionamiento distinto del espacio territorial argentino.

⁶⁰ Este estudio abarca diferentes disciplinas técnicas, como el levantamiento batimétrico, fotogrametría y topografía, medición de profundidades, evolución permanente de la marea durante los trabajos de los buques hidrográficos, análisis de los datos disponibles provenientes de relevamientos ya efectuados y el conocimiento estadístico de los distintos parámetros oceanográficos: observaciones meteorológicas y mareológicas, muestro geológico, observaciones de corrientes en las zonas de rompientes, estudios de circulación costera, muestras de agua, determinación de temperaturas *in situ* y cálculos de densidad. Una vez efectuados los estudios señalados, puede decidirse cuál es la zona más apta. Por información del día 11 de julio de este año, la Secretaría de Transporte y Obras Públicas ha llamado a concurso para la elaboración del proyecto ejecutivo del complejo portuario de ultramar. Punta Médanos fue uno de los puntos elegidos para llevar adelante los proyectos. Aunque no presenta buenas características naturales, los técnicos coincidieron en dictaminar que mediante el dragado de un canal de acceso de unos 30 kilómetros pueden vencerse aquellas barras o médanos que impidan el normal acceso a puerto de las embarcaciones de gran calado (*La Opinión* del día 11 de julio de 1974).

de la idea. El Puerto habría de establecerse en Punta Médanos, en un paraje costero al sur de la bahía de Samborombom y del cabo de San Antonio. Se encuentra cerca de la ciudad de General Madariaga en el corazón de la pampa húmeda y en el punto de mayor longitud continental del territorio con salida al mar. El puerto será al principio un puerto pesquero y luego puerto de cereales. Es la empresa más importante proyectada para el trienio, y hace suponer que las obras del complejo portuario superen los dos mil millones de pesos⁶¹.

VIII. 3. *La respuesta uruguaya*

Desde el año de 1875 existen planes para la remodelación del puerto de Montevideo, si bien la idea de construir un puerto atlántico data de 1880, fecha en la que capitales ingleses pretendieron construir un puerto atlántico en La Coronilla. En lo que va de siglo la Armada uruguaya ha venido estudiando distintos proyectos especialmente a partir de 1953. Para Uruguay la opción por un puerto nuevo radica sobre todo en la profundidad y en la ubicación cercana a los yacimientos de arenas negras y hierro, que permitirían, caso de explotarse los yacimientos, un abaratamiento de los costos de fletes⁶².

Recientemente se consideraba la posibilidad de estudiar la construcción de un moderno superpuerto, al este de La Coronilla encarado exclusivamente por Uruguay. El gigantismo de los buques de carga y los modernos sistemas de carga y descarga planteaban la opción de modernizar el puerto de Montevideo o de construir un nuevo puerto de aguas profundas afuera en

⁶¹ Los cambios en la estructura productiva del país hizo que los puertos diagramados para una economía monoexportadora a comienzos de siglo se mantuvieran para un mercado mundial en receso permanente en la adquisición de materias primas. La actual coyuntura económica mundial permite suponer que Argentina exportará un creciente volumen de granos y de carnes. Los equipos de trabajos gubernamentales manejan las siguientes hipótesis: para 1980, 14.000.000 de toneladas de cereales, con un total de 19.000.000 de toneladas si se añaden otros rubros. Para el año 2000 a los cereales les corresponderían 21.000.000 de toneladas, y el total treparía hasta los 30.000.000 de toneladas.

⁶² El editorial del diario uruguayo *La Mañana* correspondiente al día 27 de noviembre de 1973 reconoce que «los años transcurridos lamentablemente permitieron que surgieran falsas opciones, que tanto daño han ocasionado al país en distintas circunstancias. Así Palmar o Salto Grande, ferrocarriles o carreteras, boya petrolera o puerto de Montevideo han sido algunos de los paralogramas de falsa oposición tan frecuentes en que se ha incurrido, poniendo en contradicción artificial obras o proyectos o sistemas que en realidad eran complementarios o armónicos».

la costa oceánica. Los estudios darían a lo que parece la solución definitiva a encararse.

VIII. 4. *La respuesta rioplatense*

Así las cosas, el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo⁶³, entre otras consecuencias no menos importantes, dio fuerza a un proyecto de largo alcance, cuya iniciativa parece haber correspondido al Palacio de San Martín, sede de la cancillería argentina en Buenos Aires. Se trata—nada menos—que de proyectar en conjunto—Argentina y Uruguay—, un puerto de aguas profundas en territorio oriental, compartido por las dos naciones del Plata. El proyecto pasó de los pasillos de la diplomacia a la información pública a través de editoriales y comentarios de la prensa de ambas orillas⁶⁴. El proyecto corrió en sentido inverso de las dificultades surgidas a raíz de las dificultades surgidas entre Brasil y Uruguay en el desarrollo de la Laguna Merín, proyecto conjunto auspiciado por las Naciones Unidas, y de las facilidades que paralelamente ofrece el artículo 27 del Tratado de límites en Río de la Plata, que abre posibilidades jurídicas, financieras y técnicas para la acción mancomunada para la acción bilateral de los países en el marco de la acción global de la Cuenca del Plata. A juicio de los propios uruguayos, los más entusiastas defensores del proyecto, la posibilidad de construir un puerto internacional de modernas características, en un punto avanzado del litoral atlántico del Uruguay, es una solución adecuada, ya que se puede resolver con mayores facilidades el financiamiento externo desde el momento que las obras cuenten con el aval económico argentino.

La represa de Salto Grande y los puentes sobre el río Uruguay se citan como soluciones a las que se había arribado tras de muchos años de controversias y diferencias. La idea de construir un puerto en común con Uruguay se maneja desde fines de 1972, y entre los puntos mencionados se consideran

⁶³ Firmado en Montevideo el 19 de noviembre de 1973 y ratificado en Buenos Aires el 12 de febrero de 1974. (Vid el comentario que le dedicamos en esta REVISTA núm. 132, marzo-abril 1974, bajo el título «Argentina-Uruguay: punto final a una larga controversia», especialmente en p. 62 y ss.)

⁶⁴ En la revista *Primera Plana*, de Buenos Aires (30 de agosto de 1973), en nota que firma MONTES DE OCA, Aldo C.; *La Mañana*, de Montevideo (editorial del 27 de noviembre, con el título «Cooperación rioplatense en el puerto oceánico internacional», y en el mismo diario dos días antes, «Estudio de creación de un puerto atlántico»; *La Nación*, de Buenos Aires, se hizo eco de la noticia el 25 del mismo mes: «Haríase un puerto común con Uruguay».

como lugares de estudio preferentemente: La Paloma, La Laguna de Rocha, que tiene conexión con el océano, y la Coronilla, ubicados todos ellos a distancias comprendidas entre los 230 y 330 kilómetros de Montevideo. Argentina, contaría de esta manera con una salida «avanzada», a 500 kilómetros de Buenos Aires, que a través del transporte carretero, ferroviario y de cabotaje, se conectaría fácilmente con la nueva boca marítima. Uruguay ganaría al incorporar su zona norte a un activo centro de expansión y exportación ligado al comercio internacional.

IX. LA RESOLUCIÓN NÚMERO 52, DE LA VI CONFERENCIA DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

En la reciente Reunión de los Cancilleres de la Cuenca del Plata en Buenos Aires, la resolución número 52 establece «recomendar al CIC—Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata—, que por intermedio de sus grupos de expertos estudie la contribución que la construcción de los puertos de aguas profundas, pueda hacer al progreso de integración y desarrollo verdaderamente armónico de la Cuenca del Plata»⁶⁵.

Esta resolución parece un indicio evidente y prometedor respecto al trabajo de conjunto que deben orientar los planes futuros para la construcción de un puerto de ultramar. Principio importante a tener en cuenta tanto para Brasil como para Argentina y Uruguay, por la necesidad de aunar criterios y gastos en la construcción de puertos que suponen cifras millonarias de inversión, y la creación de organismos que sistematicen mediante estudios de necesidades y posibilidades un verdadero sistema integrado de puertos en condiciones de operabilidad económica y técnica⁶⁶.

Para cumplir con esta exigencia deberán realizarse obras de infraestructura carretera y ferroviaria, la integración de vías troncales, e incluso de las

⁶⁵ Los considerandos de la resolución número 52 hacen relación a los proyectos aprobados en la Conferencia de Santa Cruz de la Sierra de los cancilleres de la Cuenca del Plata, A-1, B-2, B-3 y B-4, y a que «con posterioridad los diversos países miembros han encarado en sus respectivos territorios otras obras en materia de puertos de aguas profundas, tales como la anunciada por la República Argentina en Punta Médanos y la que proyecta la República Oriental del Uruguay. Que es conveniente que los países miembros cuenten con una visión de conjunto sobre la materia, a fin de que el CIC esté en condiciones de formular sugerencias y recomendaciones a los Gobiernos».

⁶⁶ Esta propuesta está explícita en la declaración anteriormente recogida del CIC, y resulta de impostergable necesidad la consideración de los factores que operan como determinantes en la formación del modelo propuesto.

interestatales⁶⁷. Al lado de otros factores de integración física será necesario entender las fronteras políticas como líneas de conexión y no puntos sucesivos de límites. Contralores de soberanía, pero no muralla china, espacios vivos entre naciones soberanas. Hoy, a pesar de lo mucho proyectado, un solo puente une a Argentina con el inmenso Estado de Río Grande Do Sul, y no hay en Foz de Iguazu ninguno que permita el acceso directo al Estado del Matto Grosso; Bolivia necesita igualmente de un adecuado puerto que se combinase con el ferrocarril Santa Cruz-Yacuiba.

X. CONCLUSIÓN FINAL

La conclusión de todo lo expuesto resulta sumamente clara. Por el dominio de las cabeceras de las fuentes de producción hidroeléctrica del Alto Paraná, Brasil adquiere por el empuje de su «élite directora», aunada a la moderna técnica, un medio de dominio político sobrecogedor. La acción que se intenta en la historia primero con la fundación de la Colonia de Sacramento y las guerras posteriores, ya en la independencia del Continente, no son sino capítulos de un mismo tema: acercamiento al Río de la Plata. La consolidación definitiva del límite norte en el Yaguarón hace llegar hasta casi ese mismo punto la acción directa de Brasil por medio del nuevo superpuerto, con profundo sentido geopolítico. Esa acción, ya visible con la puesta en marcha de una zona franca en el puerto de Paranagua, en beneficio del Paraguay, abre nuevas perspectivas de influencia brasileña sobre áreas de la frontera viva argentina, paraguaya y uruguaya, y se proyecta a través de los Convenios recientes con Bolivia, con sensible influencia en la zona centro de toda la Cuenca del Plata, allí donde justamente el más destacado de los estrategas brasileños hace cuatro décadas situaba el «triángulo mágico», de todo el continente sur de América.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

⁶⁷ En una reordenación de los distintos sectores que intervienen en la movilización de la riqueza del país, lo cual alcanza a formular como necesidad perentoria (como lo señala TUCULET, V., en *La Opinión* del día 23 de noviembre de 1973) una «concertación de la política de los transportes; la consideración de una infraestructura de puestos, mercados de concentración, silos y acopiadores; la integración física a nivel regional y continental; la reorganización del tráfico de cargas y de pasajeros; el ordenamiento del sistema, especialmente en lo que se refiere a transporte ferroviario, y la adecuación final de los puertos a estos factores condicionantes de su propia actividad».

