

LA CONTROVERSIA ARGENTINO-BRASILEÑA EN EL ALTO PARANA

I. TRATADO DE ITAIPÚ

A ocho meses de firmado el Tratado de Itaipú, por el cual Brasil y Paraguay acuerdan el aprovechamiento en común de los saltos del Guayra¹, la diplomacia argentina pudo concretar con el Gobierno de Asunción un anhelo postergado durante cuarenta y ocho años e iniciar la primera de las obras hidroeléctricas de aprovechamiento compartido en las aguas del río Paraná.

La prolongada gestación del Tratado de Yaciretá², que culmina este esfuerzo, y la rapidez con que se obvian uno a uno los detalles de instrumentación³ después del 25 de mayo de 1973, indican bien a las claras una toma de posición por parte del Gobierno argentino, frente a los problemas derivados de la coparticipación de comunes fuentes de aprovechamiento hidroeléctrico, y al mismo tiempo el deseo de avanzar sin pérdida de tiempo en un enten-

¹ El texto completo del Tratado de Itaipú ha sido publicado, en versión española, por la revista del INTAL *Derecho de la Integración*, vol. VI, núm. 14, correspondiente al trimestre octubre-diciembre de 1973, pp. 233 y ss. El Tratado fue firmado el 26 de abril de 1973 en Brasilia, y el 13 de agosto se intercambiaron los instrumentos de ratificación en Asunción.

² La publicación íntegra del Tratado de Yaciretá aparece en el diario de Asunción *A B C-Color* del día 4 de diciembre de 1973.

³ El mérito en las negociaciones últimas correspondió a lo que se ha bautizado como la «Misión Orfila» y la «Misión Herrero», por el nombre de sus principales responsables. Según relata *Mercado* (septiembre 27 de 1973, p. 22), la Misión Orfila solucionó el problema de las trazas para la presa Yaciretá-Apipe, elaboró un proyecto de tratado para esa obra binacional y estableció la contratación de los servicios de consultoría para las obras de Corpus. «Esto último—añade—es a todas luces lo más trascendente, porque está señalando que Paraguay se aviene a encarar una obra que sería imposible de no mediar una compatibilización con Itaipú, compatibilización que obliga inexorablemente a revisar el proyecto original en cuanto a la ubicación de las turbinas.» Los detalles de la negociación corrieron por cuenta de la Misión Herrero. El doctor Félix Herrero es un economista y abogado, representante argentino ante las Comisiones Técnica Mixta de Yaciretá y de Corpus. En sus últimas gestiones en el Paraguay lo secundan, entre otros, el ex canciller Juan Carlos Puig y el ingeniero Ludovico Ivanisevich Machado.

dimiento a nivel vecinal con Uruguay, Bolivia y Paraguay, los tres países limítrofes al mismo tiempo de Brasil y de Argentina.

El despliegue de la táctica argentina, fruto de una brillante concepción estratégica, perfectamente sincronizada⁴, inicia su apertura con la visita a Buenos Aires del general Banzer, presidente boliviano, entre el 12 y el 15 de noviembre. La elección de Bolivia como primer interlocutor no era, por otra parte, caprichosa. En el pluralismo ideológico, defendido como premisa del Gobierno argentino, Banzer era una piedra de choque⁵. En los últimos tiempos el acercamiento de Bolivia hacia Brasil se había realizado en forma continuada y de manera muy firme. La tradicional política exterior boliviana de medida pendularidad entre sus dos más poderosos vecinos se había vuelto notoriamente hacia Brasil. La diplomacia argentina tenía un gran interés en retrotraer la situación, al menos, al anterior estado de equilibrio entre los dos extremos de giro. Por otra parte, en el plano ideológico Bolivia aparecía alineada en una posición concomitante con la brasileña, tal como, por ejemplo—y en el plano militar—, había acontecido en la Conferencia X de Comandantes en Jefe de los Ejércitos Americanos, celebrada en Caracas. Los militares bolivianos formaron un mismo frente con los brasileños. Argentina, en cambio, sostuvo una posición contraria, junto con Perú. La tesis mantenida por la diplomacia argentina después del 25 de mayo de 1973, con la decidida implementación del pluralismo ideológico y su incorporación de lleno a una posición tercermundista, alejada de los grandes bloques, se complementaban con la denuncia del Convenio de Nueva York, por el cual se declinaba el derecho a la consulta para el aprovechamiento de los

⁴ La política exterior argentina, en las últimas semanas de 1973, produce una serie de hechos perfectamente concatenados que pueden calificarse sin exageración, tal como lo hace la revista *Mercado* (6 de diciembre de 1973), como una ofensiva diplomática. En esta categoría entra el acuerdo suscrito con Uruguay sobre el río de la Plata y su frente marítimo, el triunfo logrado por Argentina en las Naciones Unidas al ser aprobada la tesis de la consulta previa para las obras que afecten recursos naturales compartidos; la firmeza del encuentro de Banzer con Perón y la presencia argentina en diversos foros internacionales.

⁵ La invitación al presidente boliviano Hugo Banzer —reconocerá Ted Córdova Claure en *La Opinión* (14 de noviembre de 1973)— es, por lo demás, una demostración práctica de la doctrina del pluralismo ideológico, que demuestra que ya no es posible erigir políticas exteriores sobre el fundamento de rígidas fronteras doctrinarias, en un momento en que los grandes polos se entienden rápidamente, y, por lo tanto, derriba la probable existencia de un cerco contra la Argentina. Las condiciones eran favorables al gesto continentalista del Gobierno argentino; de todos modos, por la urgencia del régimen de La Paz, de sustraerse a una influencia económica brasileña, que en dos años no le dio muchos réditos y que en alguna forma lo denuncian voceros oficialistas, podría llegar a comprometer —para Bolivia— la soberanía sobre importantes recursos naturales.

níos de curso sucesivo y las gestiones para el aprovechamiento del petróleo, del hierro y del gas boliviano. El país del altiplano jugaba de esta manera fundamental como un factor de desarrollo en la dinámica del proceso industrial argentino al contar con las materias primas indispensables a la Argentina para un sostenido incremento de producción básica. Además existían consideraciones concretas de mutua conveniencia, tales como el financiamiento argentino para el asfalto de la carretera boliviana entre Potosí y Bermejo, la renegociación del convenio comercial de 1966, la organización de empresas binacionales en el rubro de la petroquímica y el aprovechamiento conjunto de la cuenca del Pilcomayo, cuyas bases analíticas estaban preparadas y a consideración de los dos presidentes.

Determinismo histórico aparte —un tema caro al presidente argentino—, lo cierto es que la situación interna boliviana y su reorientación exterior habían experimentado en los momentos de la apertura argentina un cierto cambio favorable, una suerte de evolución. Después de haber quemado las opciones económicas liberales, incluyendo un submodelo del desarrollo brasileño, en aguda crisis económica, el Gobierno de Banzer decidió buscar el camino de la institucionalización democrática, anunciando elecciones y una amplia amnistía, que todavía no se ha concretado. Como dice el mismo comentarista, el «destino geográfico truculento ha situado las riquezas bolivianas a pocos kilómetros de las fronteras del Brasil⁶. Un ex presidente boliviano⁷ sugirió —alguna vez— que Bolivia no debería permitir que se negocie sobre sus recursos naturales, como si se tratara de un bien mostrenco. La apertura argentina coincidía con el interés boliviano: planificación sin pretensiones de copar el control de sus recursos naturales, detalle en el que radica una de las grandes diferencias entre el pluralismo ideológico y la política exterior brasileña de los tiempos últimos. La alternativa que se propiciaba en la conferencia de los dos presidentes, por encima de falsas hegemonías, era la cooperación progresista y la necesidad de un mayor entendimiento entre Bolivia y Argentina.

Las negociaciones se estancaron en los temas del petróleo y del gas, y a propuesta del presidente argentino se propuso congelar todo el paquete de negociaciones y analizarlo nuevamente más adelante. Las expectativas que había despertado la entrevista quedaron ciertamente frustradas, y una

⁶ La expresión corresponde a Ted Córdova Claure en el comentario señalado en *La Opinión* del día 14 de noviembre de 1973.

⁷ Nos referimos al político boliviano Hernán Siles Zuazo.

forma de desencanto quedó latente o expresa en los comentarios que a la misma dedicaron los analistas políticos⁸. Parece razonable situarla entonces en los límites de su propia importancia: «no es una retractación de Bolivia; no es un retorno al equilibrio en el área; no abre la posibilidad de un diálogo más fluido con el Brasil. Es simplemente el contacto entre dos mandatarios, cuyos pueblos han mantenido una amistad histórica y que deseaban y necesitaban conocer sus respectivos puntos de vista⁹.

En un cuadro más amplio, este primer sondeo parcial se fortalecía en una estrategia compacta que reconoce una doble vertiente: el fortalecimiento del poder interno y una propuesta continental capaz de alcanzar los pueblos más allá de las modalidades que provisoriamente manifiesten sus gobiernos de la política convencional de un Estado, la política de un pueblo que busca su liberación, pensando en la problemática no resuelta del área de su inserción¹⁰. La situación iberoamericana en las fronteras argentinas—caída de Torres en Bolivia, autogolpe de Bordaberry en Uruguay, cruento final de la experiencia chilena de Allende—y el mimetismo del modelo brasileño cargaban de expectativas a la reunión, que finalmente no se colmaron¹¹.

Siñ darse sosiego, el 19 de noviembre la firma en Montevideo del Tratado del río de la Plata y su frente marítimo constituye un hito de trascendencia histórica para los dos pueblos platenses y un indudable éxito de proyecciones políticas continentales para las dos Cancillerías argentina y uruguaya. Las consecuencias políticas de este acuerdo—como lo expresáramos en una nota anterior, aparecida en esta misma REVISTA—resultan especialmente importantes en el campo de las relaciones internacionales y en su aplicación económica por referencia al petróleo, a los puertos comunes y a la pesca. A esta altura

⁸ Heriberto Kahn nos dirá: «El presidente Banzer, al exagerar los márgenes de su política pendular, hizo fracasar la gestión», en su comentario en el diario *La Opinión* correspondiente al día 17 de noviembre, y Enrique Alonso (*La Opinión* de la misma fecha).

⁹ El mismo comentarista Enrique Alonso, en el lugar de referencia.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ La visita de Banzer concluye en un clima de frialdad política. El texto de la declaración conjunta, dada a conocer el día 16 por los diarios de Buenos Aires, revela claramente la falta de resultados concretos, y los convenios anunciados, cuya firma había sido anunciada, no se produjeron. Como saldo concreto quedaba la invitación a que el presidente argentino visitara la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, en el Oriente boliviano. Una interpretación reciente del general Guglielmeli, publicada en la revista *Estrategia* bajo el título «Banzer-Buenos Aires-Brasilia», señala la dureza argentina, al atenerse a la letra de una serie de compromisos previos, como la causante del fracaso de la entrevista Banzer-Perón (*vid.* el comentario de Grondona en *La Opinión* de 22 de marzo de 1974).

ya se detectan importantes avances en las relaciones comerciales y en determinados aspectos de la integración ¹².

El tercero de los hitos cumplidos se refiere a la firma del Tratado de Yaciretá. Su importancia no radica tanto en la indudable gravitación que se origina por la abultada participación de su producción hidroeléctrica en el total de la generación en cifras para ambos países. Vale sobre todo por la demostración de un eficientismo argentino, que parecía olvidado y que en este caso recupera con ventajas su rapidez por obra de cohesionado equipo de trabajo, que concluye en tiempo *record*, recortando dificultades y superando obstáculos, una fórmula finalmente aceptada por la delegación paraguaya e insertada en el texto del documento, firmado el 4 de diciembre de 1973 ¹³.

II. IMPLICANCIAS ECONÓMICAS Y GEOPOLÍTICAS DEL TRATADO DE YACIRETÁ

Pareciera que en la última etapa del año 1973 todos los triunfos habrían de salir del juego argentino. Pocos días antes de la firma del Tratado de Yaciretá con Paraguay, el 27 de noviembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas sancionaba un proyecto de resolución donde se establece la necesidad de fijar normas internacionales para la conservación y explotación de los recursos naturales comunes a dos o más países. Lo sustancial de esta importante determinación corporativa de la ONU radica en que con ella consagra un principio normativo que la Argentina ha venido sustentando

¹² Valga la cita a nuestro trabajo sobre el tema aparecido en esta misma REVISTA, número 132.

¹³ Para tener en cuenta la rapidez en la solución de las últimas tratativas, baste recordar que los primeros estudios sobre el aprovechamiento del Paraná se remontan al año 1928 (informe de los ingenieros Gamberale y Mermoz al Ministerio de Obras Públicas y que posibilitó treinta años después un convenio con el Paraguay para el aprovechamiento de la energía hidráulica, la mejora de la navegabilidad y otros usos complementarios). Para la construcción del complejo de Yaciretá-Apipé se constituye el 23 de enero de 1958 la Comisión Técnico-Mixta Argentino-Paraguaya, cuyos trabajos en la práctica se paralizan desde los instantes mismos de su creación. En diez días de trabajo a presión, el «equipo Herrero» permite lograr lo que parecía imposible de alcanzar. El 11 de septiembre se firma el acuerdo para llamar a concurso de consultores para que en ciento veinte días se concrete la realización del proyecto definitivo de la obra. Aun cuando las declaraciones de Sapena Pastor, ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay, hacían suponer que el Tratado habría de firmarse antes del día 12 de octubre, la firma tiene lugar, por ajuste del calendario diplomático, el día 3 de diciembre de 1973, lo que constituye a todas luces un verdadero *record*, máxime teniendo en cuenta la dificultad de ciertas soluciones.

desde hace largo tiempo en distintos foros y en múltiples circunstancias¹⁴. La cooperación entre los dos países para lograr un trabajo mancomunado en obras realizadas en los ríos internacionales de curso sucesivo debe hacerse mediante un sistema de información y consultas previas¹⁵.

Por si fuera poco, el enfriamiento en las relaciones argentino-paraguayas, evidenciado a través de diversos gestos —como el cierre parcial de la frontera en agosto de 1973 y la decisión argentina de cancelar el viaje de una delegación a los actos de reasunción del mando por parte del presidente Stroessner, todas ellas originadas ante la firma del Tratado de Itaipú, comienzan a superarse a comienzos del mes de septiembre, al mismo tiempo que crece en Paraguay un sector público que critica agriamente y en términos duros las condiciones en que se construirá en el río Paraná la represa en condominio con Brasil¹⁶.

Las conversaciones diplomáticas se conciertan a una velocidad realmente desacostumbrada; ya en la primera quincena del mes de septiembre la prensa diaria informa respecto a la concreción del proyecto a escasos seis meses, después que Brasil y Paraguay ratifican el Tratado de Itaipú. Los últimos tramos del proceso se concretan en torno a dos cuestiones más importantes: extensión de la zona que ha de ser anegada por la represa y tipo

¹⁴ El 27 de noviembre de 1973, en la ONU. Los puntos básicos de la posición argentina fueron defendidos por el representante ante las Naciones Unidas, embajador Carlos Ortiz de Rozas, quien en algún momento del debate enfrentó al representante brasileño, Sergio Armando Frazão. Brasil esgrimió, para justificar su voto negativo, su conocida argumentación de que no «actúa por egoísmo o motivos interesados, sino por la honesta intención de evitar que normas sobre consultas mal definidas bajo el disfraz de la cooperación puedan proporcionar pretender un veto al desarrollo».

¹⁵ El canciller Vignes declaró, al conocer el triunfo logrado en la Asamblea de las Naciones Unidas: «Lo que se debe decir es que «el principio de la consulta» previa implica colaboración entre los países para el aprovechamiento de los recursos naturales, y «el principio de la no consulta» implica en cierta forma no colaboración. De manera que todos los países que se adhieren a este principio saldrán beneficiados, porque siempre habrá una consulta para aprovechar mejor los recursos naturales compartidos».

¹⁶ Cerrando el debate en la Cámara de Diputados del Paraguay, el diputado laboral radical Domingo Laino sostuvo que Yaciretá brindará mayores beneficios que Itaipú. Laino afirmaba que Paraguay recibirá por cada kilovatio 2,94 dólares más de lo que la futura represa de Itaipú podrá brindar. Yaciretá, de mucho menor potencial de producción, inversión y envergadura, resultaría para Paraguay en un beneficio total equivalente estimado en 195,5 por 100 más que Itaipú. La Argentina nos dice, no con palabras, sino con hechos, según sostuvo Laino, que el Brasil pretende aprovecharse de la riqueza nacional y nos demuestra la pretensión imperialista indudable en que incurre a través de Itaipú. Recientemente la polémica abierta entre los diarios *Jornal do Brasil*, de Río de Janeiro, y *ABC-Color*, de Asunción (reclama la renegociación de Itaipú para obtener mejores condiciones financieras), demuestran un desencanto de Asunción, que comenzaría a alejarse de Brasilia para mejorar sus relaciones con Buenos Aires, dentro de la tradicional táctica pendular que caracteriza a la Cancillería paraguaya.

de moneda en que se abonarían las compras por parte argentina de la energía producida como excedente y no utilizada por Paraguay. El palacio de San Martín resignó sus pretensiones respecto al trazado más favorable a una economía de la construcción, que significaba, por otra parte, una mayor extensión de tierra inundada—términos que comprendía la denominada traza A del proyecto—, y se eligió la traza B—incremento de cien millones de dólares en el costo de la obra y una más equilibrada superficie de tierra cubierta por las aguas en ambos territorios—. Quedaban zanjadas las últimas diferencias y abierta la vía libre a una instrumentación del Tratado. Y lo que es más: fundada una verdadera política exterior de real alcance, que desarticulaba los pequeños problemas en consecución de los grandes objetivos de integración continental. Siete años de una incoherente política exterior, signada por marchas, contramarchas y discusiones sobre aspectos no esenciales de la obra, habían quedado superados¹⁷.

a) *El histórico Tratado de Yaciretá*

El ambiente festivo con que recibió Asunción a la Delegación argentina a la firma del Tratado de Yací-Retá (como gustan escribir los paraguayos) y los discursos de los cancilleres de ambos países, recogidos textualmente en la prensa, muestran un cambio notable en la atmósfera de las relaciones argentino-paraguayas, devenidas conflictivas con la firma del Tratado de Itaipú, y ahora, a lo que parece, definitivamente consolidadas, en un acercamiento que se prolonga posteriormente en convenios comerciales y de formación de empresas binacionales entre los dos países¹⁸.

El instrumento jurídico mantiene la misma estructura fundamental que el de Itaipú: una parte general y tres anexos, referidos al Estatuto de la

¹⁷ Ha de tenerse en cuenta que la presa, además de irrigar 150.000 hectáreas, permitirá la instalación de una central hidroeléctrica de 2,1 millones de kilovatios de potencia, y los técnicos calculan una inversión que supera los 1.000 millones de dólares. La Argentina, como señala Rubén A. Herrero en *La Opinión* (11 de septiembre de 1973), «se ha visto obligada a realizar concesiones por una razón fundamental: es necesario recuperar el tiempo perdido; es preferible la construcción de una obra con algunas desventajas para el país a entrar nuevamente en discusiones estériles, que coincidieron en los últimos años con el desplazamiento del Paraguay a la órbita de influencia brasileña».

¹⁸ Los contactos a través de la «Comisión Argentino-Paraguaya de Cooperación e Intercambio» parecían abocarse a la superación de las «barreras invisibles» creadas por los productos paraguayos de exportación, que se pensaba incrementar sustancialmente. Al mismo tiempo se habla de la formación de empresas binacionales: para la explotación de la madera de los bosques paraguayos e industrialización de la pasta de papel (*La Opinión* de 10 de marzo de 1974 y *Mercado* de 14 de marzo de 1974).

Entidad binacional (anexo A), a la descripción de las instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica, al mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río Paraná (anexo B) y a las bases financieras y de prestación de los servicios de electricidad de Yaciretá (anexo C).

El más grande de los proyectos hidroeléctricos compartidos por Argentina quedaba de esta manera concretado. A un costo de 1.211 millones de dólares puede producir, según los expertos, 3.400 millones Kw/h., es decir, más energía que el conjunto de las más audaces obras emprendidas por Argentina hasta el presente: Chocón-Cerros Colorados —ya en parte en producción—, la planta nuclear de Atucha y la represa argentino-uruguaya de Salto Grande sobre el río Uruguay¹⁹. Argentina no sólo obtenía la posibilidad de reducir su dependencia con el petróleo; Yaciretá tiene un «valor llave», puesto que abre el camino para la explotación integral del río Paraná, con otras represas de similar o mayor importancia.

La conclusión del acuerdo sobre Yaciretá implicaba, por otra parte, un cambio en la postura paraguaya —notorio meses atrás— en las declaraciones de su ministro de Relaciones Exteriores, el hábil diplomático Sapena Pastor, que hacía dudar de la buena disposición del Gobierno de Asunción para definir la situación de Corpus. La declaración conjunta suscrita en la misma fecha del Convenio señala en su apartado segundo que «en el marco de mutuo entendimiento, destinado a lograr la explotación racional de los recursos naturales comunes a ambos países manifiestan la decisión de empeñar todos sus esfuerzos para concretar también el aprovechamiento del río Paraná en la zona de Corpus, a cuyo efecto se dispondrá el llamado a concurso de las firmas consultoras dentro del plazo de treinta días para llevar a cabo los pertinentes estudios de factibilidad»²⁰. Paraguay, país triunfador en la batalla hidroeléctrica²¹, ofrecía al mismo tiempo su cooperación solidaria para compatibilizar Corpus con Itaipú. La consigna del presidente argentino de *negociar con grandeza* había rendido óptimos frutos. La posición de

¹⁹ La obra proyectada será iniciada en 1976, para comenzar a funcionar como fuente de energía a principios de 1980. Ubicada a 400 Km. al sureste de Asunción, incidirá fundamentalmente en el área mesopotámica argentina, beneficiando inclusive a provincias tan alejadas del lugar mismo de la obra como Buenos Aires y San Luis (provincia argentina que integra la región cuyana con San Juan y Mendoza).

²⁰ El texto completo de la declaración conjunta puede consultarse en *La Nación* del día 4 de diciembre de 1973.

²¹ La expresión pertenece al periodista de *La Prensa*, de Buenos Aires, Abeu Diamanti y aparece publicada en su edición del día 3 de diciembre de 1973.

cercos alrededor de Argentina, visible en el cono sur apenas tres meses antes de la firma del Tratado, quedaba totalmente superada y revertida²².

b) *Una nueva dimensión al juego diplomático de la cuenca del Plata*

Como lo señala un agudo observador, lo que está ocurriendo ante nuestros ojos es la integración de la cuenca del Plata. Grandes proyectos hidroeléctricos, explotaciones conjuntas de petróleo y de hierro, complementación industrial y comercial; por diversos caminos la cuenca marcha hacia la unidad económica. En esa marcha todos obtienen la ventaja de la puesta en valor de recursos hasta ayer dormidos. Los chicos consiguen condiciones especiales en función de su juego pendular. Pero los grandes se benefician de otro modo: sean cuales fueren sus cláusulas, todo tratado entre dos naciones de distinta dimensión significa para la mayor una ampliación de poderío²³.

En el tablero diplomático las acciones continuaban con un aparente equilibrio y con la activa participación de todos los países integrantes. Si la Argentina es la única que puede proporcionar con su peso nacional un efecto compensador a la influencia brasileña, son las otras naciones situadas en la periferia central las que al final dan la pauta del ajuste final y deciden con su aprobación la puesta en marcha de los grandes proyectos. Uruguay, Bolivia y Paraguay eran así los «decisores», y desmienten con su conducta su no «pertenencia» a ninguno. Ni siquiera a la semejanza que pudiera existir en el orden interno con Brasil. La madurez de los latinoamericanos ha permitido superar las fronteras ideológicas en función del interés nacional²⁴.

No faltan tensiones en el otro sentido, y han trascendido versiones acerca de la formación de un bloque político —«La Santa Alianza»— entre Brasil, Chile y Uruguay a raíz del encuentro en Brasilia de los presidentes Geisel, Pinochet, Banzer y Bordaberry, que tienen en común una definida posición antimarxista y cuyos gobiernos se apoyan en una sólida estructura militar. Pero este remedo de pacto político ya en sus principios pareció des-

²² «La firma de este documento con el Paraguay, que se suma al reciente tratado suscrito con el Uruguay, y algunos gestos sugestivos de Bolivia hacia nuestro país —nos dice Heriberto Kahn en *La Opinión* del día 2 de diciembre— indican claramente que la Argentina ha logrado revertir completamente la situación de cerco en la que se hallaba apenas tres meses atrás. Yaciretá ratifica —una vez más— que los recursos naturales, y la hidroelectricidad en especial, constituyen la clave para comprender la vida de la Cuenca del Plata.»

²³ Mariano Grondona, en *La Opinión* del día 4 de diciembre de 1973.

²⁴ El mismo comentarista, en el lugar citado anteriormente.

dibujarse por las declaraciones del subsecretario de Relaciones Exteriores del Uruguay y las pretensiones legítimas de Bolivia para recuperar el litoral marítimo perdido, que parecen encaminarse por el interés brasileño de un puerto sobre el Pacífico ²⁵.

c) *La declaración conjunta de 3 de diciembre de 1973*

En el discurso pronunciado tras la firma del Tratado de Yaciretá por el canciller paraguayo Sapena Pastor, decano de los ministros de Relaciones Exteriores de América ibérica, señalaba: «la dimensión de este tratado puede medirse no solamente por cuanto significa para el desarrollo de nuestros países, sino también para el futuro de las relaciones argentino-paraguayas». Y en otro párrafo del mismo discurso reconocía que «exige (el Tratado) un nuevo enfoque de nuestras relaciones exteriores, enfoque que debe ser considerado con grandeza y generosidad, pues no será posible estar asociados en una de las empresas más grandes del continente americano y al mismo tiempo distanciados o contenidos por intereses locales, privados o de personas o de pequeñas minorías económicas opuestas a los intereses generales de nuestras dos naciones» ²⁶.

Este nuevo espíritu se palpa, en la primera de las fuentes documentales producidas inmediatamente a la firma del Tratado de Yaciretá: la declaración conjunta suscrita por ambos cancilleres el día 3 de diciembre de 1973 en Asunción. Los propósitos desbordan en este caso el propio contenido de la construcción de la presa en común por ambas naciones y tocan a tres puntos de extraordinario interés: el aprovechamiento del río Paraná a la altura de Corpus, la necesidad de llevar a término la construcción del puente internacional sobre el Paraná en la zona de Encarnación-Posadas y el mejo-

²⁵ El desmentido de Michelín Salomón, el subsecretario de Relaciones Exteriores, se suma al efectuado anteriormente por el propio presidente uruguayo, Juan María Bordaberry, quien a su regreso de Brasilia negó enfáticamente que hubiera considerado «ningún tema de ese género con sus colegas». Más trascendencia habría que otorgar al interés combinado de Brasil y de Bolivia por obtener una salida al Pacífico. El acercamiento de Pinochet con Bánzer, en Brasilia, parece haber sido positivo para un entendimiento de los países. La declaración posterior del presidente boliviano a los altos jefes militares, al celebrarse los actos recordatorios del Día del Mar, parecen alentar una posibilidad de diálogo, que sin duda se ampara en el propio interés brasileño por encontrar un puerto en el Pacífico. Las versiones periodísticas indicaban que se habría planteado a Pinochet las aspiraciones de Bolivia sobre Arica, puerto peruano anexo por Chile después de la guerra del siglo pasado. La propuesta de Bánzer consistiría en que si Chile admite esas aspiraciones, Bolivia ofrecería una salida al Pacífico al Brasil.

²⁶ De acuerdo al texto publicado por el diario *La Nación*, de Buenos Aires, del día 4 de diciembre de 1973.

ramiento de las condiciones de navegabilidad de los ríos que sirven de nexo a los dos países²⁷.

La declaración—indudablemente, el acuerdo más importante y más difícil—recoge a nivel diplomático superior el convenio establecido por la Comisión mixta paraguayo-argentina del río Paraná, de 12 de septiembre del mismo año, y en el cual, después del llamado a concurso de firmas consultoras en un plazo de sesenta días para realizar el estudio de factibilidad técnica-económica-financiera, se señalaba que la primera fase (de las tres) del estudio consistiría en un informe previo que incluya una lista y descripción de los posibles aprovechamientos en el tramo paraguayo-argentino del río Paraná a diversos niveles desde la zona de la desembocadura del río Iguazu hasta la zona del remanso hidráulico provocado por las obras proyectadas de Yaciretá. Se establecía además que se efectuaría una comparación entre las posibilidades identificadas desde el punto de vista del rendimiento hidroenergético y de su rentabilidad, de las tierras inundadas en los países ribereños, de la interferencia con otros aprovechamientos en el mismo río, así como en sus afluentes principales, construidos o proyectados. Un último párrafo, cargado de intención política, apuntaba que, «en base a los informes preliminares, los gobiernos tomarán una decisión, teniendo en cuenta el deseo de ambos de «obtener el máximo beneficio de los recursos hidroenergéticos comunes y también el deseo de reducir al mínimo posible las inundaciones en sus respectivos territorios»²⁸. Ese párrafo apunta directamente a Itaipú. Para que la obra de Corpus sea factible debe modificarse levemente la cota de descarga en el proyecto brasileño-paraguayo, lo cual representaría que su nivel de producción de energía descendería de 10 millones de kilovatios a una cifra que oscilaría entre los ocho y los nueve millones.

Si la importancia en sí de Yaciretá, al servir de moderador de un recuperado «eficientismo» argentino, de módulo en el nuevo patrón de relaciones entre Argentina y Paraguay y de principio—sin exageraciones—de una nueva era en las relaciones de los dos países, y a la sola estimación de los factores enumerados, era y continuará siendo trascendente durante muchos años, lo es en mayor escala política por la inclusión que se establece en la declaración conjunta del estudio de Corpus. Con Yaciretá las acciones en el curso del Paraná servían de compensación—todavía lejos—al sistema

²⁷ Vid. texto completo de la declaración citada en el mismo diario, fecha *ut supra*.

²⁸ Según la información proporcionada por el diario *La Opinión*, de Buenos Aires, de fecha 13 de septiembre de 1973.

hidráulico brasileño. La comparación no puede realizarse en cifras ni en número de centrales construidas, pero representa el más serio avance binacional emprendido por Argentina en acortar distancias con su vecino del Norte y comenzar de una vez por todas a realizar obras cuyos objetivos van más allá de su propia importancia económica, que es muy grande²⁹.

El Tratado sirve de punto de enlace a través de la declaración conjunta, que puede considerarse un anexo más entre un convenio para la construcción de una obra hidráulica y otro para la puesta en principio de estudio de la factibilidad de Corpus. Sin disminuir la importancia de la represa de Yaciretá y de sus tres mil largos millones de kilovatios de producción eléctrica, este segundo aspecto del Tratado nos parece más importante inclusive que el propio Tratado en sí. Si Yaciretá es un largo sueño concretado y una pieza más en el complicado ajedrez de la cuenca del Plata, Corpus es un enroque hábilmente combinado, que pone en jaque al mismo proyecto de Itaipú y obliga a Brasil a una reconsideración de aquello que en el proyecto más molesta a la concreción de otra presa más abajo: las cotas de la altura definitiva del embalse³⁰.

²⁹ Pablo Kandel dice refiriéndose al proyecto: «Yaciretá-Apipé, una obra importante en sí misma, tiene además un valor "llave", puesto que abrirá el camino para la explotación integral del Paraná con otras represas de similar o mayor envergadura. En este sentido la de Corpus es estratégica, porque, aparte de lo que significa en términos energéticos, 5,5 millones de KW. de potencia, afirmará la presencia argentina en una región donde el avance geopolítico brasileño se hace especialmente notable. El país vecino ha construido 22 represas en el trecho que le corresponde del Paraná y proyecta otras 15, algunas de ellas en colaboración con el Paraguay. La más importante, por supuesto, es Itaipú, con 10 millones de KW.» (en *La Opinión* del día 2 de diciembre de 1973).

³⁰ El tema ha sido planteado por el director de integración regional de Eletrobras, general Amir Borges Fortes, a un grupo de oficiales del III Ejército en Porto Alegre, al afirmar que si Brasil y Argentina no entran en acuerdo, del cual deberá participar también Paraguay, la usina de Corpus disminuirá el potencial de Itaipú. El mecanismo de explicación adelantada por el jefe brasileño es fácil: La descarga de la presa de Itaipú deberá producirse a una cota de 220 metros encima del nivel del mar, en cuanto la de Corpus está prevista para un índice de 100 a 120 metros. Bastará que Argentina eleve esa cota para que se reduzca la precipitación de la presa de Itaipú. El diario que recoge la información, el oficialista *Jornal do Brasil*, añade en su despacho: «La usina de Corpus entra en el juego de las aguas del Paraná como un instrumento de baza en las manos argentinas, que puede interferir en las decisiones sobre Itaipú, usina que inclusive se encuentra fuera de su territorio. La determinación de la cota de Corpus es la que definirá la potencia de Itaipú. Encarpetado hace más de veinticinco años —añade el diario en su despacho—, el proyecto de Corpus surge cuando Paraguay y Brasil firman el acuerdo de Itaipú.»

III. EL NUEVO PLANTEO ARGENTINO

En los últimos días del mes de mayo de 1973, al celebrarse en la ciudad argentina de Santiago del Estero una reunión del Consejo Nacional del Agua, el coordinador especial del grupo de trabajo del Alto Paraná de la Subsecretaría de Recursos Hídricos pronuncia una extensa y documentada conferencia, en la que da cuenta de los progresos referidos a las presas de Corpus y de Libertad. El ingeniero Mário C. Fuschini Mejía es el creador de la tesis que considera al tramo del río Paraná comprendido entre Sete Quedas y Corpus como una singularidad geográfica—lo que él denomina *el cañón del Guaira*, que no puede ser tratada sino en forma conjunta, es decir por encima de las fronteras políticas. A lo largo del cañón comparten soberanías en el río Brasil y Paraguay entre Sete Quedas e Iguazú, y Argentina y Paraguay, entre Iguazú y Corpus. Bajo el título de «Identificación de aprovechamientos hídricos de múltiple propósito en el río Alto Paraná», la Cancillería argentina hizo llegar en varios tomos las inquietudes recogidas por el ingeniero Fuschini Mejía, de algo—una nueva expresión de compatibilizaciones—, y que desde entonces se conoce simplemente como *el planteo*.

En este trabajo, elaborado a nivel científico, pero no técnico, atendida su finalidad y sus especiales destinatarios, se demuestra que la solución a ser aplicada por la ingeniería a «esa singularidad geográfica» (tramo Sete Quedas-Corpus) consiste en una serie de embalses en cascada, en todos los cuales figura Corpus, ya que constituye el extremo del sector aprovechable. Si comenzamos desde Corpus aguas arriba y asignamos a esta última presa una cota de coronación de 120 metros, que puede considerarse óptima, pero que podría ser de 125 ó 115, todavía en el tramo paraguayo-argentino se prevén las presas de Libertad o Paranambú, cota 150 ó 140, alternativa del llamado, por otra parte, de Itaipú bajo y que se complementarí a en el sector brasileño-paraguayo con la presa de Santa María. Esta llevarí a «el pelo de agua» a una cota no inferior a los 220 metros.

Existen otros diseños para esta «cadena de embalses». Corpus (120-125) e Itaipú, con cota a 220 y con altura del agua después de la presa a 130 metros o algo menos; pero en todos ellos Corpus es una pieza sin recambio posible. La admisión por parte de la Cancillería argentina del nuevo esquema propuesto por un técnico de la Repartición Oficial, a cuyo cargo correspondé el estudio de los proyectos de aprovechamiento hidráulico, su inclusión como tema de estudio en la Comisión Mixta con el Paraguay, el acuerdo posterior

para el estudio de prefactibilidad, ya considerado, y su posterior elevación a tono de rango superior por los dos Gobiernos implican ya un tratamiento a tono político de un argumento técnico, fuertemente apoyado por la geografía y la economía de la explotación de los ríos.

Esta posición abría una instancia en el pleito por la utilización de las aguas del Paraná superior, pero un tono técnico con ventajas para ambas partes. Se arguye inclusive que la realización de Corpus mejoraría el rendimiento de Itaipú. Si por una parte vendría a reducir su potencia, por la otra, al regular la entrada constante del caudal, le aseguraría un rendimiento constante, evitando el sobredimensionamiento de los equipos generadores. En definitiva, esa diferencia podría recuperarse gracias a la complementación de ambas obras.

Existe otro aspecto importante de la cuestión, y es el relativo a la navegabilidad del río. El proyecto Itaipú prevé la apertura de un canal navegable con esclusas para salvar la diferencia de nivel paralelo del río. La construcción de Corpus y el descenso de la cota de Itaipú reduciría la velocidad de las aguas en el cañón y facilitaría la entrada al canal esclusado de los trenes de empuje de las barcazas.

IV. EL PRINCIPIO DE LA CONSULTA PREVIA

Desde la IV Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata, celebrada en Asunción, Argentina había bregado por el reconocimiento a nivel continental del principio de la consulta previa en la utilización de los ríos de curso sucesivo³¹. El texto, mediatizado por el acuerdo de los cinco países, y las concesiones propias de un convenio plurinacional, obliga a la Argentina a la búsqueda de alternativas bilaterales, en donde la letra coincida más a las claras con el espíritu del principio defendido. Surgen así las Declaraciones de Santiago³², y en el mismo tiempo se incluyen el principio en los comu-

³¹ En la declaración de Asunción se dice en la Resolución núm. 25: «En los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía impartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades, siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la cuenca.»

³² El acta de Santiago, suscrita entre Argentina y Chile en 1971, sienta un importante precedente al crear, como dice Emilio Sarmiento—*La Opinión*, 8 de septiembre de 1973—, un ordenamiento jurídico preciso en lo que atañe a la cuenca de los ríos en la sección austral de los Andes. En este caso la Argentina tiene una situación inversa (curso superior) que en la Cuenca del Plata, y Chile, similar a la de Bolivia (curso inferior) en el Lauca. La firma de este convenio abrió alentadoras perspectivas en cuanto a la gradual solución jurídica y amistosa de todo problema de esta índole en el ámbito americano.

nicados finales de las conversaciones a nivel de cancilleres con Bolivia y Uruguay. El momento táctico se traslada a un más amplio escenario geográfico al debatirse en Estocolmo el estudio del medio ambiente humano y su utilización por el hombre. La reunión de expertos produce un documento de extraordinaria lucidez: la «Declaración sobre el medio humano», y su valor radica en la presentación que del mismo había de realizarse en la Asamblea de las Naciones Unidas en junio de 1972. El acuerdo que el 29 de septiembre de 1972 firman en Nueva York los ministros de Relaciones Exteriores de Brasil y Argentina sorprende por su rapidez a los analistas políticos y constituye uno de los actos internacionales primeros del Gobierno argentino, instaurado en mayo de 1973. La denuncia argentina señalaba que «frente a instrumentos bilaterales de importancia fundamental, que, por ambiguos, llevan de manera irremediable a la confusión interpretativa y a la consiguiente frustración de nuestros comunes deseos de efectivo entendimiento», el Gobierno resuelve denunciar las cartas reversales»³³.

El tema de la utilización de las aguas compartidas asoma de nuevo, llevado por la mano de la diplomacia argentina en la Conferencia de países no alineados de Argel, septiembre de 1973. Brasil, que, a diferencia de Argentina, acudía a la reunión en calidad de «observador activo» con voz, pero sin voto, se encontró poco apoyado por el resto de las delegaciones iberoamericanas, y de los otros continentes. La Argentina obtuvo un considerable triunfo diplomático cuando la Comisión Económica de la Conferencia aprobó la iniciativa presentada, estipulando que deben crearse organismos y sistemas de consulta para analizar todo empleo de los recursos naturales compartidos. Argentina encontró un sólido apoyo en Chile. Incluso Bolivia hizo llegar su adhesión en una posición que ya fuera anticipada, invocando el problema con Chile, en lo referente al desvío de las aguas del río Lauca.

El periplo final del principio de consulta tiene lugar en la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en Nueva York, en sus sesiones del 28 período. La segunda Comisión adopta por 78 votos a favor, seis en contra y 41 abstenciones la resolución titulada «cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos compartidos por dos o más Esta-

³³ Argentina denuncia el Acuerdo de Nueva York el 10 de julio de 1973. El doctor Puig, canciller argentino, en la nota al embajador brasileño en Buenos Aires, afirma: «Esta denuncia es interpretada por mi Gobierno como el auténtico y necesario punto de partida con vistas a una mayor cooperación entre nuestros países en el ámbito de la Cuenca del Plata, en especial y en todo campo referido al aprovechamiento óptimo y racional de los recursos naturales compartidos.»

dos»: El grueso de los votantes a favor estaba integrado por adherentes del grupo de países no alineados reunidos en Argel. Brasil votó en contra, acompañado por Francia, Nicaragua, Portugal, Bolivia y Paraguay. Uruguay prefirió abstenerse, no obstante haber firmado el «Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo» con Argentina, en donde se expresa con claridad el principio ³⁴.

Concretamente, la proposición que obtuvo ese asentimiento radica en la necesidad de contar para la utilización de los recursos naturales comunes con dos o más países, con un procedimiento de información y consultas previas. La ofensiva diplomática argentina no decae en su empeño por concretar nuevas expresiones jurídicas que avalen su posición internacional, en el caso del Alto Paraná. Un mes después de las deliberaciones de la Asamblea General y de las distintas Comisiones en las Naciones Unidas, Argentina obtiene otra importante victoria, no tan publicitada, con una resolución aprobada sin oposición por la Comisión Jurídica. El proyecto transformado en resolución tuvo el copatrocinio y apoyo activo de varios países, en especial de México, y señala a la Comisión de Derecho Internacional de la ONU la conveniencia de codificar los principios de un régimen jurídico para los ríos internacionales ³⁵.

Con ello quedaba cerrado el largo debate, mantenido en diversos foros —americano, continental, universal— y en distintos tiempos políticos, que tuvo inclusive desviaciones conceptuales peligrosas para la defensa del principio sustentado. Pero una vez más Brasil hacía conocer a través de un funcionario de menor categoría, el secretario general del Ministerio de Minas y Energía, su disconformidad, aclarando que Ytamaraty no acataría el prin-

³⁴ «La votación, considerada en relación estricta al número de sufragios—nos dirá el editorial de *La Nación*, de Buenos Aires, correspondiente al día 30 de noviembre de 1973—, conforma, dentro de las normas jurídicas, el derecho a estimar una victoria diplomática, expresión que con anterioridad fue reconocida por la prensa brasileña y de otros países como correcta. Pero permite también lamentar que no solamente Brasil, empeñoso campeón de la postura contraria, sino Bolivia y Paraguay se ubicaran en el sufragio negativo, y Uruguay entre los Estados que prefirieron la abstención, no obstante haber firmado el Tratado del Río de la Plata, donde el principio se admite con claridad.» El voto negativo de Bolivia sorprendió a los expertos, ya que Bolivia ocupa la posición del país aguas abajo en la disputa que mantiene con Chile en relación al río Lauca, causa por la que rompieron relaciones en 1962. El voto del Paraguay puede explicarse en razón de su posición geográfica—aguas arriba—con respecto a la Argentina.

³⁵ El proyecto fue presentado por la delegada argentina, doctora Teresa Flouret, directora de Organismos Internacionales de la Cancillería de su país, en octubre de 1973.

cipio de consulta en el caso de ríos de curso sucesivo³⁶. Sobre el aprovechamiento de las aguas del Paraná, en su curso superior, otra vez surgía la controversia, el conflicto sobre la armonía. Pocos días antes de que esta declaración fuera hecha pública, un hecho histórico se había concretado entre Paraguay y Argentina, y un sueño de cincuenta y ocho años largos, convertido en realidad: Yaciretá. Argentina avanzaba con sus vecinos y podía ofrecer realidades concretas y persuasivas al Brasil en el mismo río Paraná. No sólo la represa de Yaciretá; también Corpus y un proyecto de aprovechamiento conjunto y una triple corona de razones: la geografía, «unidad del cañón del Guaira»; la economía, «un aprovechamiento incomparablemente más elevado», y la jurídica, realización de un bien general, sin perjuicio para los otros copartícipes.

V. UNA NEGOCIACIÓN IMPOSTERGABLE

Un avezado observador de la realidad internacional nos hace conocer en un enjundioso estudio publicado en Buenos Aires³⁷ su preocupación por la polémica argentino-brasileña y la falta de soluciones, partiendo de las actuales bases de partida antagónicas. En su concepto, «la enseñanza que deja la Historia demuestra que en las cuestiones de política exterior no siempre se pueden aplicar principios jurídicos sin considerar razones políticas o históricas. En la armonía de los intereses comunes es en donde se desarrolla la convivencia de los pueblos»³⁸. Encontrar esa fórmula—sostiene—no es imposible dentro de la gama de recursos de la diplomacia; y se pregunta: ¿por qué no enfocar la cuestión partiendo de otras bases? He aquí la gran cuestión.

Hay que partir indudablemente de otros presupuestos jurídicos, otras bases de partida, para no atemperar los nuevos acuerdos que puedan lograrse a criterios de compensación, que pueden efectivamente lograr la continuidad de las obras, pero no mejorar la utilización del conjunto, y de esto induda-

³⁶ La declaración del señor Benjamín Mario Batista aparece publicada en *O Jornal* y recogida por *La Opinión*, de Buenos Aires, el día 8 de diciembre de 1973.

³⁷ El doctor Isidoro Ruiz Moreno, en *La Nación* del día 9 de enero de 1973.

³⁸ En el mismo punto de referencia.

blemente se trata. Ya avanzábamos en un trabajo anterior las posibilidades inherentes a la concepción de la cuenca internacional. Desde esta perspectiva han sido alentadas experiencias de gran significado; pero su acción queda disminuida cuando no existe una previa definición política o dispares criterios nacionales en la formación de las distintas prioridades a realizar. Aun cuando la realidad geográfica de la cuenca esté presente en todas las planificaciones a considerarse, si la acción conjunta no se armoniza, los resultados pueden quedar en proyectos o, lo que es peor, los proyectos pueden ser realizados sin consideración al conjunto.

Otra de la base de partida propuesta recientemente es «la soberanía de la comunidad», expuesta al cierre del curso sobre la cuenca del Plata por el senador radical doctor Fernando de la Rúa y el doctor Marcelo Sánchez Sorondo³⁹. Ambos juristas coincidieron en afirmar que el concepto de soberanía nacional para aquellos recursos naturales compartidos entre dos o más naciones debe ser sometido al objetivo prioritario de la obtención de los máximos beneficios para toda la comunidad del área, lo que implica la obligación para los Estados de elaborar planes conjuntos de desarrollo que optimicen los resultados sin dañar el contorno geográfico⁴⁰. El argumento jurídico estaba avalado por el correspondiente hecho económico—trascendente—de que en el caso concreto de los ríos Paraná y Uruguay, compartidos por cuatro países—Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay—, se podrían obtener 30.000 millones de kilovatios de energía eléctrica, pero sólo en el caso de que los cuatro países interesados establecieran acuerdos sobre la cota de sus respectivas represas.

El eje de este nuevo planteo, interesante por originarse en una institución argentina de política exterior, radica en sostener que no existen razones objetivas fundadas en la geografía o los intereses particulares que puedan crear dificultades insalvables para el entendimiento de los países del área. Las conclusiones parecen tocar el punto nervioso de todo el sistema de razonamientos propuestos: no tender a objetar Itaipú, sino sólo a crear las condiciones necesarias para que se puedan construir en el mismo cañón—esa singularidad geográfica descubierta por el ingeniero Fuschini Mejía—

³⁹ Recogida en *Presencia* del día 16 de diciembre de 1973.

⁴⁰ *Loc. cit.*

las obras proyectadas por Argentina y ahora también alentadas por Paraguay⁴¹. La anunciada visita del presidente argentino a su colega brasileño puede tender el puente imprescindible para que el nacionalismo tradicional de las patrias chicas dé lugar al nacionalismo de la patria grande, en la cual no se estorben los intereses comunes de las naciones limítrofes.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

⁴¹ Esta parece ser la conclusión general del curso sobre la Cuenca del Plata organizado por el Instituto Argentino de Política Exterior. *Vid.* el resumen publicado por *El Cronista Comercial* (5 de diciembre de 1973) bajo el título «La doctrina jurídica brasileña avala los argumentos argentinos sobre la utilización del Paraná».

