

## VIII REUNION DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

### I. UNA EXPECTATIVA GENERALIZADA

Los factores políticos imperantes en el cono sur habían rodeado a la VIII Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata de una expectativa pocas veces tan fácilmente detectable en los medios de opinión del continente. Si la diplomacia argentina había desencadenado una ofensiva coherente en los países de su entorno geográfico con sendas visitas presidenciales a Bolivia y Chile, la retirada de este último del Pacto Andino y su presencia en la reunión de Brasilia favorecían una curiosidad pocas veces igualada<sup>1</sup>.

Las declaraciones de algunas Cancillerías, y especialmente de la Argentina, habían dado a conocer la intención de dinamizar el organismo subregional y movilizar en forma cooperativa los ingentes recursos de la zona, con ventaja para las cinco naciones participantes<sup>2</sup>.

En el orden institucional tendría lugar en el planalto brasileño la primera reunión del Fondo Financiero y la constitución de su primera Comisión Directiva, y quedaba muy clara la postura argentina, para el diálogo con Brasil, en uno de los temas—el de aprovechamiento hidráulico del Alto Paraná—, que ha entorpecido con frecuencia las amistosas relaciones de los dos grandes países de la Cuenca del Plata. Por todo este cúmulo de circunstancias, la cita de Brasilia prometía ser «algo más que una reunión de rutina»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La impresión general se resume en la nota del periodista Alonso, de *La Opinión*, de Buenos Aires (edición del día 3 de diciembre!), «algo más que una reunión de rutina»; en la misma sostiene: «Diversas cancillerías han expuesto la intención de dinamizar el organismo subregional movilizando sus recursos naturales en forma cooperativa y con ventaja para las cinco naciones involucradas, que son Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Argentina. Un aspecto coadyuvante en tal sentido es la reunión que se hará por primera vez del Fondo Financiero. La opinión generalizada es que comienza una nueva etapa para la cuenca del Plata.»

<sup>2</sup> En un reportaje para un medio de comunicación el canciller Guzzetti analizaba el futuro del pacto subregional (*vid.* texto completo en *La Opinión*, de Buenos Aires, del día 3 de diciembre de 1976).

<sup>3</sup> Por el posible «reacercamiento argentino-brasileño» y el interés chileno por integrarse al grupo. El amplio temario—recursos hídricos, salud, cooperación económica, educación, transporte y turismo—no eran tan importantes como la apertura al diálogo por parte de Argentina para solucionar los problemas pendientes con Brasil.

Era de conocimiento público que el canciller anfitrión, Francisco Azeredo da Silveira, se uniría a la demanda generalizada de vigorizar el organismo regional<sup>4</sup>. Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay anunciaba en Montevideo su postura para una intensificación de la gestión de la Cuenca<sup>5</sup>. Las noticias originadas en la diplomacia paraguaya, centro de gravedad de URUPABOL, el organismo que coordina el desarrollo económico de los países horizontales de la Cuenca, mantenía la posición de dinamizar el proceso de avance con un tono más vigoroso<sup>6</sup>. Fuentes bolivianas indicaban, por su parte, que el canciller Oscar Adriazola demandaría en la sesión de apertura pasos concretos para la constitución del Directorio Ejecutivo del Fondo Financiero y para la concreción del desembolso de los aportes nacionales que hicieran posible la financiación de los proyectos de desarrollo<sup>7</sup>.

La prensa brasileña había especulado con la posibilidad de que se discutiera la constitución de la organización de un tratado para la América meridional, que tendría como finalidad compensar la temida presencia soviética en el Atlántico Sur, debido a cambios en el Gobierno de Angola<sup>8</sup>.

## II. CRONOGRAMA DE LA CONFERENCIA

Al declarar inaugurada la VIII Reunión de Cancilleres, el presidente del Brasil, general Ernesto Geisel, destacaba «la sabiduría del tratado subregional, que garantiza, por el procedimiento de la unanimidad para las decisiones, que ellas se correspondan realmente con los intereses y los derechos de todos y cada uno de los Estados, valorizándose al mismo tiempo el proceso de la negociación que, básico en toda acción diplomática, adquiere en este caso un sentido todavía más especial. La cooperación «parece ser el único signo compatible

<sup>4</sup> De acuerdo a informaciones procedentes de Brasilia y publicadas por el diario *La Tribuna*, de Asunción (edición del día 7 de diciembre de 1976).

<sup>5</sup> El doctor Blanco anunciaba que Uruguay «postulará una línea de acción que concilie los intereses de todos los países para que, en definitiva, se adopte una firme decisión política en el sentido de concertar nuestros esfuerzos para el desarrollo integral de la sub-región».

<sup>6</sup> La representación guaraní sostendrá la necesidad de que el Fondo Financiero se ponga en marcha en seguida, ya que, en su conjunto estimaban esas mismas fuentes, los logros de la cuenca del Plata pueden ser considerados hasta el presente muy modestos (véase *La Mañana*, de Montevideo, del día 5 de diciembre de 1976).

<sup>7</sup> Fuentes de La Paz, recogidas en la información global del diario *La Mañana*, de Montevideo, edición *ut supra*.

<sup>8</sup> Un vocero oficial del Gobierno del Brasil dijo que su país no presentaría el asunto, «pero no puede excluir la posibilidad de que otro ministro de Relaciones Exteriores quiera discutir el tópico» (*La Tribuna*, de Asunción, 7 de diciembre de 1976).

## VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

con el espíritu y la letra del Tratado de la Cuenca del Plata»<sup>9</sup>. El marco de referencia constituía una aproximación sincrónica de los intereses de los otros países y de los deseos expresados por todos ellos y especialmente por los más chicos, Bolivia, Paraguay y Uruguay, en la revitalización del sistema<sup>10</sup>.

El discurso que en la misma tarde pronunció el canciller argentino, en actitud constructiva, dejaba sentadas las aspiraciones y las posiciones fundamentales para solucionar los problemas de la región. El canciller Guzzetti señalaba: «No podemos ni debemos ocultar la necesidad de procurar una adecuada y racional compatibilización de nuestros proyectos hidroeléctricos, con el propósito de alcanzar la óptima utilización de los recursos y la realización de todos los entendimientos pendientes. El hecho de que aún subsistan criterios no coincidentes, respecto al mejor aprovechamiento de los recursos compartidos de la región, no debe hacer perder de vista la necesidad de lograr, con urgencia, entendimientos operativos sobre una base de equidad y de la honorable satisfacción de todos los intereses en juego»<sup>11</sup>. Guzzetti agregaba: «Hablar de región es hablar también de un determinado orden, de un equilibrio dinámico entre sus partes distintas. En consecuencia toda alteración importante de una sección del contorno debe proyectarse en forma orgánica para lograr el adecuado

<sup>9</sup> El discurso del presidente Geisel resulta, a mi criterio, de capital importancia para entender el actual entendimiento del Brasil hacia el Tratado de la Cuenca del Plata. Destaca en primer término el acierto y la validez del ordenamiento jurídico consagrado por los Estados interesados, calificando al sistema de «proceso de cooperación sin precedentes en el continente americano». Para subrayar seguidamente: «su originalidad al instituir como órgano supremo de su conducción a los propios actores y responsables, los estados integrantes a través de sus funcionarios y cuerpos técnicos y la flexibilidad del instrumento jurídico de 1969, que permite el recurso cuando sea necesario en solicitud de asistencia técnica o financiera a los organismos internacionales. Otra nota que el presidente brasileño destaca, en demostración cabal del realismo con que los países de la cuenca encararon las acciones comunes, es el principio de la unanimidad, garantizando que las decisiones correspondan realmente a los intereses y a los derechos de todos y cada uno de los estados integrantes. De esta manera se valoriza el «proceso de la negociación, indispensable en toda acción diplomática». En otro aspecto, Geissel destaca igualmente que «la acción colectiva de las partes deberá desenvolverse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, dentro del respeto al derecho internacional y de acuerdo a la buena práctica entre naciones vecinas y amigas, y que reafirma las responsabilidades prioritarias de cada Estado en relación al propio desarrollo dentro de un contexto jurídico de responsabilidad recíproca» (texto completo en *Jornal do Brasil*, 10-XII-1976).

<sup>10</sup> Bolivia ponía el acento de su gestión en la conferencia en la obtención de resultados concretos en sus proyectos de infraestructura, algunos de ellos pendientes de ejecución y aprobados en anteriores conferencias. Paraguay se hacía eco de la necesidad de constituir y poner en marcha el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata y promover nuevas líneas de acción, especialmente en materia de cooperación económica, tendencia en la que Uruguay se encontraba desde la Conferencia de Punta del Este, cuyo estudio ampliamos en el capítulo dedicado en esta nota III-4 y al cual nos remitimos.

<sup>11</sup> El discurso del canciller argentino se convertía en el *test* fundamental de la nueva apertura argentina. Su franqueza y su valentía al presentar el cuadro de las dificultades, y en cuanto al método elegido en la búsqueda de soluciones, aportaron un tono diferente de «distensión» a la reunión de cancilleres, en contraste con anteriores conferencias (texto completo en *El Cronista Comercial* del día 10 de diciembre de 1976).

ajuste con todos los intereses del sistema en que se inserta y pueden ser afectados»<sup>12</sup>. Como lo calificara un analista argentino presente en la cita de Brasilia, el discurso del canciller argentino, mesurado, optimista, lleno de visión de futuro, significó una mano tendida hacia una negociación flexible, que garantice la concordia preservando los intereses nacionales. Esa actitud entra en diapason con la valorización del «proceso de negociación» hecha por el presidente Geisel como elemento fundamental en toda acción diplomática<sup>13</sup>. En un contexto optimista, sin desconocer la realidad de otras conferencias, el ministro Guzzetti expresaba: «Las metas y los logros de estas reuniones han estado condicionadas en otros tiempos por atmósferas menos propicias. En este sentido pensamos que si los celos y las desconfianzas son contagiosos, también lo son la confianza y la disposición para procurar relevantes coincidencias. No se trata aquí de negar el pasado, sino de superarlo con gestos concretos y efectivos»<sup>14</sup>. Para Alonso no podía pensarse en un mejor diagnóstico de la situación. «El balance, que se hallaba ayer inclinado en detrimento de los intereses de la Argentina, se situó ahora en una posición de equilibrio. Se trata de saber si logrará en el futuro inmediato un crecimiento armónico y compartido, donde todos se sientan realizados por la satisfacción razonable de sus intereses recíprocos»<sup>15</sup>.

El discurso del presidente Geisel y el cauteloso programa del canciller Guzzetti conformaba el primero de los niveles logrados en esta conferencia: el nivel político. Las presentaciones a cargo de los cancilleres de Bolivia, Paraguay y Uruguay, el segundo de los niveles a considerar: el nivel económico<sup>16</sup>. Uno y otro habían de influirse recíprocamente a lo largo de los tres días de negociaciones<sup>17</sup>.

La exhortación del ministro argentino exigió que los cancilleres de la región mantuvieran frecuentes reuniones para definir los crite-

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> En su nota «Retorno al equilibrio en la Cuenca del Plata» (*La Opinión*, de Buenos Aires, edición del 11 de diciembre de 1976).

<sup>14</sup> Discurso del canciller argentino, citado *ut supra*.

<sup>15</sup> *Loc. cit.*, en nota 13.

<sup>16</sup> De acuerdo a lo que sostiene un enviado especial de *La Nación*, de Buenos Aires (edición del día 9 de diciembre de 1976), la Octava Conferencia de los Cancilleres de la Cuenca del Plata volvió a convertirse básicamente en un foro para que Argentina y Brasil consideren sus puntos de divergencia, que se arrastran desde hace varios años. En tanto los tres países restantes, al tiempo que observan los resultados de las conversaciones entre los dos «hermanos mayores», canalizan su contribución al grupo con proyectos para declarar obras prioritarias proyectos que, a la vez que contribuyen a la integración física regional, están ubicadas en sus propios territorios. Ello lleva a la reunión a transcurrir entre el nivel político para el primer aspecto y el económico para el segundo.

<sup>17</sup> Hubo como un consentimiento general tácito. Argentina y Brasil conversaban sobre las nuevas dimensiones del diálogo y su implementación posterior y los otros países eran los únicos sostenedores en las respectivas comisiones de trabajo de los proyectos que habrían de originar las ocho resoluciones materiales, resumen de esta VIII Conferencia.

## VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

rios en el aprovechamiento de los recursos comunes, mientras que las respectivas delegaciones deliberaban sobre diez proyectos de resolución presentados por Bolivia, Paraguay y Uruguay<sup>18</sup>.

Tomando como punto de apoyo la Resolución núm. 60 de la VII Conferencia, reunida en Cochabamba, Bolivia (mayo de 1975)<sup>19</sup>, el CIC había preparado cuatro reuniones de expertos celebradas en distintos países de la Cuenca, con el objeto de analizar y proponer acciones en el campo de los transportes; de los recursos hídricos, incluyendo navegación, contaminación, ictiología e hidrometeorología; de la cooperación en teoría económica y de turismo, así como también en los asuntos sociales, de la educación y de la salud. Estas conclusiones fueron presentadas a consideración de las Delegaciones nacionales, en un amplio informe conocido como Relatorio, que sirvió de molde a las peticiones de los países horizontales —Bolivia, Paraguay y Uruguay—<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> En el seno de la Comisión I, *Recursos naturales e infraestructura física*, los proyectos de resolución número 2, Coordinación de los resultados de la reunión de ministros de Relaciones Exteriores del cono Sur, corresponde a Uruguay; el número 6, Contaminación de las aguas de la Cuenca, también a Uruguay; el número 8, Tramos ferroviarios a completar, a Bolivia; el número 9, Puerto Busch, también a Bolivia, y el número 10, vinculación vial, de nuevo a Bolivia. En la *Comisión II, de Asuntos Económicos y Sociales*, el proyecto número 1, sobre Cooperación económica, corresponde a Paraguay; el número 3, sobre Turismo, a Uruguay; el número 4, sobre Cooperación económica, a Uruguay; el número 5, sobre Salud, a Uruguay, y el número 7, acerca de la educación, también a Uruguay. Vale decir que el total de las propuestas de resoluciones presentadas corresponden a los países de menor desenvolvimiento económico en el área.

<sup>19</sup> Vid. mi trabajo *VII Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata*, REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL, núm. 142, noviembre-diciembre 1975, pp. 197 y ss.

<sup>20</sup> Los expertos en educación y salud pertenecientes a los países de la Cuenca del Plata se reunieron en Asunción (Paraguay) a partir del día 15 de noviembre de 1976. Tanto la segunda reunión de expertos en salud como la cuarta, de los técnicos en educación, habían sido convocadas por el CIC con el fin de establecer formas de una más efectiva cooperación en distintos sectores sociales, con programas coordinados de acción sanitaria, mejoramientos de los niveles de nutrición, programas de intercambio cultural, integración de enseñanza y alfabetización de adultos. Sus recomendaciones formaron parte de las que elevó el propio CIC a consideración de los cancilleres en su Relatorio, puesto a consideración de los integrantes de la VIII Conferencia.

Por su parte, los expertos que se ocuparon de estudiar los proyectos de interconexión vial, ferroviaria y aérea entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, reunidos los días 24 y 26 de noviembre en la ciudad de Cochabamba, en Bolivia, coincidieron en las siguientes recomendaciones: 1. Acelerar las obras previstas para la interconexión vial entre Paraguay y Bolivia a través de la ruta transchaco y con la República Argentina en la provincia de Salta. 2. Cooperar con el Gobierno de Bolivia en las gestiones que se realicen para el financiamiento de los estudios y construcción de carreteras Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra y el ramal que une Sucre con la carretera Bermejo-Tarija-Potosí. 3. Manifiestar complacencia a la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) por la labor que desarrolla en cuanto a cursos de capacitación de personal, tanto en el campo de mantenimiento de material e instalaciones como en el aspecto operacional, para superar las condiciones técnicas destinadas a los intercambios de cargas entre los países de la región. 4. Declarar de interés para la integración de la Cuenca del Plata, con proyecciones para la integración panamericana, la conclusión de la construcción del ferrocarril Santa Cruz-Trinidad. 5. Considerar de interés la realización de las obras de los tramos ferroviarios de Cochabamba (Aiquilé), Santa Cruz-Mataral-Vallegrande y Vallegrande-Zudáñez. 6. Ayuda y soporte necesario a los países de infraestructura aeronáutica menos desarrollada, cuyos planes y proyectos se hallen en proceso de implementación. 7. Incluir en la agenda de la próxima reunión de intercambio informaciones sobre obras de infraestructura de transportes. 8. Realizar relevamiento de las dificultades que provocan demoras en los pasos fronterizos

Con ligeras variantes habrían de constituirse en otras tantas Resoluciones de esta VIII Conferencia de cancilleres<sup>21</sup>.

La puesta en marcha del Fondo Financiero, mediante la constitución de su Organismo ejecutivo, representa otra de las conquistas institucionales de la reunión de Brasilia. La primera reunión del Directorio del Fondo se acordaba para el día 28 de febrero en la ciudad boliviana de Sucre. Se tenía previsto contar con recursos del orden de los cien millones de dólares, de los cuales veinte millones estarían disponibles a partir del año próximo. Brasil y Argentina contribuían cada uno con un tercio del total, quedando el otro tercio dividido entre Bolivia, Paraguay y Uruguay<sup>22</sup>.

La Conferencia concluía con el discurso protocolario del canciller brasileño, al tiempo que se conocía por fuentes diplomáticas de ese país la viabilidad de un encuentro entre los presidentes Videla-Geisel<sup>23</sup>. El corresponsal del vespertino carioca más importante, reproduciendo declaraciones del ministro Azeredo da Silveira, señalaba que «asentada la situación política interna de Argentina queda superado el principal obstáculo para un encuentro entre Geisel y Videla»<sup>24</sup>.

---

y estudiar la conveniencia de crear pasos unificados de frontera, unificando las normas básicas de control. 9. Promover la realización de un seminario sobre el sistema de transporte en la Cuenca del Plata destinado a funcionarios que desarrollan actividades relacionadas con el transporte. 10. Solicitar a los países de la Cuenca una lista de aspectos que merezcan examen prioritario en el estudio comparado de aspectos legales y administrativos vinculados a la infraestructura de interconexión de todos los medios de transporte. 11. Reopulilación de estudios, informes y proyectos de organismos oficiales y privados internacionales en materia de transporte multimodal de carga. 12. Solicitar a la presidencia de la VII Reunión de Ministros de Obras Públicas y de Transportes de los países del cono Sur las actas, acuerdos y recomendaciones de todas las reuniones. 13. Que coopere en las gestiones para acelerar la consecución de financiamiento para la construcción de un puerto sobre el río Paraguay y el tramo ferroviario Motacucito-Motún-Puerto Busch. 14. Promover una acción coordinada entre los países del área con miras a facilitar la plena utilización de los puertos marítimos sobre el océano Atlántico por parte de los mismos. 15. Que para las futuras reuniones del área básica I se considere la infraestructura vial, ferroviaria, fluvial, marítima, aérea y de todo otro sistema de transporte como una unidad orgánica.

<sup>21</sup> La número 12 estaría en relación con la resolución 63 (VIII), la número 5 en relación con la número 69 (VIII), la número 13 en relación con la resolución número 70 (VIII).

<sup>22</sup> En el anexo número 14 de las actas oficiales de la conferencia se establecen los siguientes términos: 31 de enero, presentación y anteproyectos del Reglamento del Fondo; 1 de marzo de 1977, II Reunión del Directorio Ejecutivo a la cual incumbiría la aprobación de los proyectos de Reglamento y de Presupuesto del Fondo. I Reunión Extraordinaria de la asamblea de gobernadores en Sucre, a la cual competiría considerar el Reglamento y el presupuesto del Fondo.

<sup>23</sup> Azeredo da Silveira expresó simplemente su cautela ante la preparación de una conferencia a tan alto nivel y la necesidad de extremar todos los detalles para no frustrar una instancia suprema. Guzzetti, por su parte, fue elusivo en su respuesta a los periodistas, manteniendo el criterio de la conveniencia de tal reunión solamente cuando las circunstancias la hicieran aconsejable.

<sup>24</sup> ALONSO ENRIQUE, en su nota: «Se ha producido un deshielo en las relaciones con el Brasil», *La Opinión*, jueves 9 de diciembre de 1976.

## III. LAS CUESTIONES VITALES

III. 1. *El diálogo Argentina-Brasil*

El encuentro entre los cancilleres de Brasil y de Argentina marca uno de los momentos cumbres de esta reunión de la Cuenca del Plata. Esta entrevista—nos dice un enviado especial de la prensa argentina—, que duró aproximadamente una hora y media, era aguardada con expectativa en los medios diplomáticos, en primer lugar porque desde hace un largo tiempo hay pendiente una negociación entre ambos países, y luego porque la clave para descongelar el organismo subregional es la superación de la controversia sobre el aprovechamiento de los ríos de curso sucesivo<sup>25</sup>. Por declaraciones de uno de los ministros pudo conocerse que se habían tratado «todos los temas bilaterales, y que la perspectiva era favorable para avanzar, a partir de una voluntad política de entendimiento, hacia la comprensión detallada de tales asuntos, desde el punto de vista técnico»<sup>26</sup>.

La entrevista, señala Alonso, puede ser entendida como una apertura argentina, que fue bien recibida, para volver a hacer fluidas unas relaciones que se hallaban en estado de *impasse*. Esta buena voluntad recíproca quedó patente en el hecho de que los cancilleres no expusieran posiciones taxativas, sino que se limitaran a establecer que existen problemas, que esos problemas impiden avanzar en el orden de la cooperación, y que es necesario hallar fórmulas aptas para superarlos<sup>27</sup>. Y añade: «Sin que ello permita hacer un juicio de valor sobre la evolución de las relaciones futuras, ni tampoco pensar todavía en los mecanismos para incrementar el acercamiento, *está claro que se ha producido un deshielo*, y que a partir de las nuevas condiciones en que se hallan Brasil y la Argentina, tanto de inserción en el campo mundial como internas, será posible en adelante privilegiar la cooperación»<sup>28</sup>.

Para enfatizar la importancia de las relaciones entre los dos colosos de la Cuenca, la prensa destaca que «aunque el tema ríos es el principal, no fue el único abordado en la conversación Guzzetti-Azeredo». Es que verdaderamente los tópicos de tratamiento bilateral entre los dos países son abundantes y tienden a complejizarse con el simple

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*

<sup>26</sup> *Loc. cit.*, nota 24.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

transcurso del tiempo. Intercambio, fletes, trigo, transportes, apoyo tecnológico recíproco, como en el caso nuclear, entre otros ofrecen asimismo el máximo interés<sup>29</sup>.

La entrevista del canciller argentino con el presidente Geisel, el jueves día 9—durante treinta minutos—, en cuyo transcurso se acordó la necesidad de superar las dificultades existentes para la dinamización de las relaciones entre los dos países confirmaba la buena disposición advertida en el anterior encuentro con el canciller brasileño Antonio Azeredo da Silveira<sup>30</sup>. Los comentarios de la prensa en Brasilia, Río de Janeiro y São Paulo no fueron uniformes y se adelantaron cuatro variantes: 1. Azeredo da Silveira cedió al admitir la posibilidad de introducir reformas al proyecto Itaipú. 2. Las discrepancias sobre Itaipú-Corpus salieron nuevamente a la luz y centraron las distintas manifestaciones de los protagonistas. 3. Itamaraty recibió con indiferencia la apertura argentina. 4. El diálogo fue reanudado en un clima de buena fe recíproca<sup>31</sup>.

Algunas de estas interpretaciones, como señala Alonso, evidentemente se anulan<sup>32</sup>. Posiblemente contribuya a ello la circunstancia de que los cancilleres no adelantaron fórmulas de solución ni avances instrumentales para definir las cuestiones planteadas. Sin embargo, podría adelantarse como paso firme «el acuerdo sobre el desacuerdo» y la voluntad política de encontrar una compatibilización entre las dos posturas. Esto no es sólo una novedad en la relación Brasil-Argentina. Constituye un punto de partida en la exploración de nuevos entendimientos. Una ventana abierta a los acuerdos exigidos desde la propia naturaleza del «cañón del Guayrá»<sup>33</sup>.

Respecto a la primera posición, un importante matutino liberal de São Paulo hacía notar los esfuerzos que debió realizar el canciller Azeredo da Silveira para superar los recelos de una parte del aparato mili-

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Cfr. «Argentina y Brasil sientan las bases para el futuro diálogo», firmado por ENRIQUE ALONSO, en *La Opinión* del día 10 de diciembre de 1976.

<sup>31</sup> Señaladas por Alonso en el comentario *ut supra*.

<sup>32</sup> Desde el momento en que los cancilleres no adelantaron sus respectivas posiciones ni insinuaron fórmulas técnicas de resolución del problema pendiente—añade—, lo que en realidad hubo es una recíproca admisión del deseo de descongelar el vínculo. Ello se traducirá en un activo trabajo, sin cronograma todavía, a nivel técnico a fin de establecer las distintas alternativas para un advenimiento, entre las cuales será preciso elegir más tarde.

<sup>33</sup> Un camino distinto para hallar salida a los criterios divergentes. Se trata, como dice un editorial de *La Nación*, de Buenos Aires, de no aferrarse a las cuestiones que separan, sino de disponerse a buscar tanto como método de tratamiento o meta del objetivo insoslayable, el asumir fundamentalmente que toda diferencia tiene solución y que es preciso buscarla. Esto es solamente un punto de partida, en verdad, pero también una demostración del auténtico espíritu americanista y fraterno, norma alentadora del papel que entendemos la Argentina ha de cumplir (edición del 14 de diciembre de 1976).



## VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

tar, adversa a la conciliación con Buenos Aires. Inclusive los primeros pasos de esa aproximación comenzaron a ser identificados como una victoria personal del ministro de Relaciones Exteriores del Brasil. Esta victoria venía siendo perseguida con paciencia, apoyándose en el conocimiento que sobre los problemas argentinos acumuló el canciller cuando desempeñó la función de embajador de su país en Buenos Aires. La discreción con que Azeredo da Silveira procuró actuar durante la VIII Conferencia es el mejor indicio de las dificultades que encontró para componer un cuadro diplomático que mereciese el consenso del régimen brasileño. Esto es así, porque importantes sectores del régimen todavía no se liberaron de las viejas disputas con la Argentina, principalmente después del clima desfavorable creado por las divergencias sobre el Alto Paraná. Para llegar hasta la negociación preliminar con la Argentina el canciller tuvo que superar las resistencias mantenidas en nombre de una rivalidad que ya no tiene razón de ser. Para ello el canciller tuvo que convencer al sistema militar de que Brasil puede dialogar con su socio sin retrocesos ni concesiones<sup>34</sup>.

La activa y prolija actividad del canciller brasileño se confirmaba en otro despacho proveniente de Brasilia. Una alta fuente del palacio de Itamaraty señalaba en la culminación de la conferencia «que el ministro de Relaciones Exteriores, Azeredo da Silveira, estaría preparando un posible viaje del presidente Geisel a la Argentina con el objeto de consolidar la predisposición brasileña a entablar un diálogo fructífero con su vecino del sur en reemplazo del simple diálogo convencional»<sup>35</sup>. De acuerdo a la citada fuente, la labor de Azeredo da Silveira consistiría en preparar el terreno para un diálogo que dé por resultado una efectiva cooperación política, económica y social entre los dos países, y no que sólo sirva como oportunidad para declaración de intenciones. El propio canciller del Brasil insistía en que esa práctica de preparar cuidadosamente cada aspecto de la posible visita requiere un trabajo paciente de contactos, conversaciones, sondeos y, finalmente, decisiones. Y las decisiones de fondo, en última instancia, deben ser ratificadas a nivel presidencial<sup>36</sup>.

La conferencia de prensa ofrecida por el ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, a su regreso de Brasilia, señalando que «es

<sup>34</sup> O Estado de Sao Paulo, en su edición del día 14 de diciembre de 1976.

<sup>35</sup> De acuerdo al corresponsal en Brasilia del diario carioca O Globo de fecha 8 de diciembre de 1976.

<sup>36</sup> El vespertino citado en nota anterior reproduce declaraciones del canciller en las que indica: «Asentada la situación política interna de Argentina queda superado el principal obstáculo para un encuentro entre Geisel y Videla.»

prematureo hablar de fechas, pero un encuentro entre los dos presidentes es siempre deseable, importante y posible», alertaban sobre un acuerdo de caballeros entre las dos cancillerías, para adelantar en los pormenores de una entrevista en la cumbre, una vez despejados todos los obstáculos que pudieran minimizar sus resultados <sup>37</sup>.

La segunda de las variantes recogidas—el afloramiento de las discrepancias—es real, pero con una importante variante de estilo. Las diferencias sobre Itaipú salieron nuevamente a la luz, como parte de una nueva política de entendimiento y de cooperación. Es lo que dan a entender dos diarios de Brasilia y de São Paulo, concordantes en esta interpretación <sup>38</sup>. El diario paulistano avanza en el tema de la compatibilización de los proyectos hidroeléctricos, señalando una serie de variantes técnicas que facilitarían la optimización de los aprovechamiento, tal como la reclamó el canciller argentino, y permitirían contribuir a la superación de las cuestiones pendientes <sup>39</sup>. Por su parte, el diario de Brasilia señalaba «que Brasil y Argentina iniciarán a corto plazo entendimientos sobre las alteraciones que deben realizarse en la construcción hidroeléctrica. Horas antes de ese encuentro, el canciller brasileño ya admitía esas alteraciones, afirmando que la política brasileña es flexible, y calificaba la competencia entre Brasil y Argentina como saludable, pues sirve para concienciar la parte sur del continente latinoamericano de sus problemas» <sup>40</sup>.

La tesis de la indiferencia, la relativa frialdad con que Itamaraty habría acogido la apertura argentina, es la que menos argumentos presenta. Como dice Alonso, «no hay indiferencia, porque ambos go-

<sup>37</sup> Véase *Clarín*, de Buenos Aires, del día 11 de diciembre de 1976.

<sup>38</sup> *Folha de Sao Paulo* avanza en el tema de la *compatibilización* de los proyectos hidroeléctricos, señalando una serie de variantes técnicas que facilitarían la *optimización* de los aprovechamientos tal como reclamó el *canciller argentino César A. Guzzetti*, y permitirían contribuir a la superación de las cuestiones pendientes. El *Jornal do Brasilia*, en notas firmadas por Nemelia Moreira y Rosalba Machado, sostiene que «al final Guzzetti afirmó que Brasil y Argentina iniciarán a corto plazo entendimientos sobre alteraciones que deben realizarse en la construcción hidroeléctrica. Horas antes de ese encuentro, Silveira ya admitía esas alteraciones, afirmando que la política brasileña es flexible y calificaba la competencia entre Brasil y Argentina como saludable, pues sirve para concietizar la parte sur del continente latinoamericano de sus problemas». En una segunda nota el mismo diario sacaba la conclusión de que en adelante las dos cancillerías tendrán que negociar, para lo cual el almirante Guzzetti ya dejó en Brasil el pensamiento de su gobierno: la búsqueda de coincidencias en nivel político y el logro de soluciones permanentes equitativas y honrosas para los dos lados. *Folha de Sao Paulo*, en nota firmada por LAERCIO SILVA, afirma que se estaría considerando rebajar la cota de Itaipú en unos cuatro o cinco metros, aunque esa información no ha sido confirmada por la entidad binacional que tiene a su cargo la obra. Ello podría representar una sensible pérdida en la capacidad de generación de electricidad; sin embargo, existen alternativas que dejan intacta esa capacidad de generación. Entre ellas, menciona el aumento de la cantidad inicial de turbinas y la opción por aprovechamientos complementarios como el proyecto combinado Itaipú-Ilha Grande.

<sup>39</sup> *Folha de Sao Paulo*, edición del día 14 de diciembre de 1976.

<sup>40</sup> *Jornal de Brasilia*, ya anticipado en nota anterior.

## VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

biernos desean la intensificación de las relaciones en niveles cada vez más altos, a medida que transcurre el tiempo. No estamos todavía en presencia de un acuerdo como el de Uruguayana (de mutuo apoyo para el desarrollo), porque ello sería, naturalmente, imposible en las actuales circunstancias, pero sí frente a un deshielo que tenderá a ampliarse<sup>41</sup>. La tesis de la indiferencia se conecta además —añade— con la idea de que Itamaraty podría tener la intención de ganar tiempo. Tampoco parece razonable, puesto que el canciller Guzzetti volvió a reafirmar la indeclinable voluntad de construir Corpus, que concuerda con idéntico propósito, expresado ya por las más altas autoridades paraguayas<sup>42</sup>.

La entrevista Guzzetti-Azeredo, en el común sentir de los analistas argentinos, puede ser entendida como una *apertura argentina*, que fue bien recibida, para volver a hacer fluidas unas relaciones que se hallaban en estado de *impasse*. Esta buena voluntad recíproca quedó patente en el hecho de que los cancilleres no expusieran posiciones taxativas, sino que se limitaron a establecer que existen problemas, que esos problemas impiden avanzar en el campo de la cooperación y que es necesario hallar fórmulas aptas para superarlos<sup>43</sup>. La conclusión que de la Asamblea deduce el *Jornal de Brasilia* es que las dos cancellerías tendrán que negociar, para lo cual el almirante Guzzetti ya dejó en Brasil el pensamiento de su Gobierno: la búsqueda de coincidencias en nivel político y el logro de soluciones permanentes y honrosas para los dos lados»<sup>44</sup>. La cuarta posición parece ser la más concluyente. El diálogo fue reanudado en un clima de buena voluntad recíproca. La prensa brasileña, que en forma monocorde repite el fracaso de los organismos regionales de integración, y describe, recogiendo testimonios de funcionarios de Itamaraty, a la Reunión de Cancilleres como «un organismo superado», está de acuerdo en que la conferencia sirvió para lograr una reaproximación con Argentina<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> En nota citada en núm. 30.

<sup>42</sup> El *Jornal do Brasil* es particularmente representativo de esta tendencia. Titula su información procedente de la Conferencia el día 9 de diciembre de 1976: *Itamaraty recibe con indiferencia la conciliación de la Argentina en el Plata* y añade «en cuanto a la actitud brasileña de frialdad y escepticismo se sabe que no es accidental, más resulta de la decisión política, ciertamente dictada por el palacio de Planalto de no innovar en nada. En su resultado final del balance general de la reunión, sostiene el mismo diario en su nota del día 14 del mismo mes, que «la mejor ganancia brasileña es que nada mudó en la relación de las fuerzas del Plata».

<sup>43</sup> La interpretación del analista político Alonso resultaría típica en tal sentido (vid. su nota ya citada en «Se ha producido un deshielo en las relaciones con el Brasil», *La Opinión* del día 9 de diciembre de 1976).

<sup>44</sup> Edición del día 14 de diciembre de 1976.

<sup>45</sup> Salvo la posición del *Jornal do Brasil*, ya recordada.

De hecho, esta reaproximación se venía trabajando despaciosamente desde el mes de julio, con la asunción del nuevo embajador argentino en Brasilia, en una toma de posiciones que se hicieron públicas con su declaración a los periodistas brasileños y que tomaron amplia difusión<sup>46</sup>. En conferencia de prensa, en la que se refería a las relaciones bilaterales, estimaba que «las discusiones entre Brasil y Argentina, respecto del proyecto brasileño-paraguayo de Itaipú, sólo podrían ser solucionadas mediante una reconsideración de los aspectos técnicos de la obra». Postulaba la «necesidad de mantener un constante diálogo entre los países interesados»<sup>47</sup>. «La Argentina no piensa comprometer sus intereses nacionales permanentes por causa de una cuestión que puede resolverse con el diálogo.» Y agregaba «que el pueblo argentino no considera que Itaipú constituya una amenaza geopolítica»<sup>48</sup>.

Esta recurrente apelación al diálogo se esbozaba como una salida a la polémica entablada, en el aspecto jurídico, entre *el derecho de información* y *el derecho de consulta*, que había conducido a un callejón sin salida<sup>49</sup>. Tomando como hechos consumados que hay que aceptar las tres represas de Itaipú —Yaciretá, Apipé y Corpus—, el embajador argentino en Brasilia ponderaba el *pragmatismo responsable de Itamaraty*, y proponía para el diálogo un «*pragmatismo solidario*».

«Argentina tiene algunas preocupaciones con Itaipú, y es natural que así sea. Es preciso medir con absoluta seguridad si Itaipú puede tener efectos negativos sobre Corpus. Se trata de un proyecto enorme que puede alentar condiciones de aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná en el trecho inmediatamente posterior en que construiremos Corpus. Es una cuestión que necesita ser entregada a los ingenieros y técnicos especializados por medio del diálogo político. Los hechos dirán cuál es la mejor forma de comenzar el diálogo»<sup>50</sup>.

Lo menos que podía señalarse de esta postura es que el diálogo con Brasil entraba en un nuevo período, donde estos problemas se estudiarán y comenzarán a solucionarse<sup>51</sup>. Una instancia en la que

<sup>46</sup> La conferencia de prensa tuvo lugar en Brasilia el 15 de julio de 1976.

<sup>47</sup> *La Opinión* del día 16 de julio de 1976.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> En efecto, la victoria conseguida por Argentina en los foros internacionales demostraba ser inoperante en la solución al problema planteado. (Vid. sobre el planteamiento general nuestro trabajo: «La controversia argentino-brasileña en el Alto Paraná», publicado en esta REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL núm. 133, mayo-junio de 1974, pp. 91 y ss.)

<sup>50</sup> ALONSO en «Camilión demanda un pragmatismo solidario», en *La Opinión* del día 17 de julio de 1976.

<sup>51</sup> El embajador Camilión afirmaba: «La Argentina no piensa comprometer sus intereses nacionales permanentes por causa de una cuestión que puede resolverse con el diálogo» (*loc. cit.* anteriormente).

los hechos de la Cuenca-Itaipú, Corpus-Yaciretá jueguen como baza en la final de las soluciones. Quince años de diálogos y pocos resultados predecían una negociación nada fácil, pero posible y necesaria.<sup>52</sup>

### III. 2. *La infraestructura física*

Mientras Brasil y Argentina consideraban sus puntos de divergencia, los tres países restantes—Paraguay, Bolivia y Uruguay—canalizaban su contribución al grupo con proyectos para declarar obras prioritarias a emprendimientos comunes que contribuyen a la infraestructura física de la región. La reunión transcurría de esta manera, en el doble nivel: político, para Argentina y Brasil, y económico, para los otros países integrantes de la cuenta del Plata<sup>53</sup>. En las Comisiones de Trabajo, los «socios menores» del tratado presentaron a los cancilleres diez proyectos de resolución. Los referidos a Bolivia solicitan prioridad para la construcción de una línea férrea entre Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra, el ramal Mataral-Valle Grande-Zudanez y la construcción del tramo Santa Cruz de la Sierra-Trinidad<sup>54</sup>, un puerto en territorio boliviano sobre el río Paraguay (Puerto Busch) y su conexión con la red ferroviaria<sup>55</sup>, y en tercer término, la construcción de la carretera Yacuiba-Santa Cruz de la Sierra y un ramal que una Sucre con la red longitudinal Bermejo-Tarija-Potosí<sup>56</sup>.

Paraguay, por su parte, presentaba proyectos que hacían referencia a la cooperación económica en la zona<sup>57</sup>. Fuentes brasileñas habían adelantado que uno de los temas a estudio era el de «las condiciones de navegabilidad del río Paraguay». El trabajo base presentado afirmaba la posibilidad de establecer programas de desarrollo de la navegación entre la ciudad brasileña de Ladario y la capital paraguaya. Era notorio que la marina brasileña deseaba poder convertir al río

<sup>52</sup> Tomando en cuenta por otra parte que «también Paraguay es condómino», tiene exactamente la mitad del río, y es necesaria su participación, en cualquier discusión respecto al aprovechamiento de las aguas del río Paraná.

<sup>53</sup> La conferencia estructuró su trabajo en torno a cuatro comisiones, la Comisión I, a cargo del estudio de las propuestas sobre recursos naturales e infraestructura física; la Comisión II, a la que correspondió la consideración de las cuestiones sobre asuntos económicos y sociales (turismo, cooperación económica, educación y salud), y dos comisiones más, una de Credenciales y otra de Estilo. Todos los proyectos presentados en el seno de las comisiones de trabajo corresponden a Paraguay, Bolivia y Uruguay.

<sup>54</sup> Resolución núm. 69 (VIII).

<sup>55</sup> Resolución núm. 70 (VIII).

<sup>56</sup> Resolución núm. 71 (VIII).

<sup>57</sup> La fundamental resolución núm. 65 (VIII) en conjunto con Uruguay. Los alcances quedan explicitados más adelante en III-4 de esta nota.

Paraguay en una vía navegable de carácter permanente, integrándola a otros sistemas de transporte existentes en la región. El documento había sido elaborado en una reunión previa por un grupo de expertos de las naciones de la cuenca del Plata<sup>58</sup>. Las recomendaciones finales de la conferencia reflejan ese análisis previo y se benefician de sus resultados<sup>59</sup>.

### III. 3. Fondo Financiero

Simultáneamente con la Reunión de la Cuenca se realizó la primera reunión, que tendría el carácter de constitutiva, del Fondo Financiero de la Cuenca, que viene arrastrando una institucionalización vacilante, y a menudo disputada, desde la IV Conferencia de Asunción<sup>60</sup>. A cinco años de aquélla, se ha logrado la constitución de su Directorio, y el acuerdo de su primera reunión, a realizarse el 28 de febrero, en la ciudad de Sucre (Bolivia)<sup>61</sup>. El Fondo Financiero está presidido por el economista argentino Enrique Folcini, y en esa oportunidad consideraría su reglamento y presupuesto<sup>62</sup>. Para el mes de marzo estaría prevista la primera asamblea de gobernadores del Fondo, dotado con un capital de 20 millones de dólares, que los países miembros entregarán en los tres próximos años<sup>63</sup>.

Los países de menor desarrollo relativo de la zona habían obtenido con ello una decisión financiera de carácter básico que había sido trabajada en forma perseverante, y de la que se aguardaba una dinámica multiplicadora en breve plazo.

El Banco Central de Bolivia había sido designado por el Gobierno del país del Altiplano para brindar todas las facilidades físicas para el funcionamiento de esta entidad económica<sup>64</sup>. De acuerdo con todas

<sup>58</sup> El documento no tuvo entrada en los temas a consideración de los cancilleres y parece debió quedar a estudio de una comisión especial designada a tal efecto fuera de la Reunión de la Cuenca.

<sup>59</sup> Por la economía de tiempo y la decantación de los temas asignados. La resolución número 60 (VII) se consideraba una excelente metodología de trabajo para la actual problemática de la cuenca.

<sup>60</sup> Puede verse en consideración al mismo tema nuestro trabajo «VII Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata» en REVISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL número 142, noviembre-diciembre 1975, pp. 194 y ss.

<sup>61</sup> La fecha está tomada de un despacho del diario *Presencia*, de La Paz, del día 10 de diciembre de 1976.

<sup>62</sup> La misma fuente. En las actas de la conferencia se establece como fecha de reunión para la presentación y anteproyectos la del 31 de enero de 1977.

<sup>63</sup> En la ciudad de Sucre. A la asamblea corresponderá considerar y aprobar el reglamento y el presupuesto del fondo (anexo núm. 14 de las *Actas de la VIII Conferencia de la Cuenca del Plata*)

<sup>64</sup> De acuerdo a un despacho de La Paz, publicado en el diario *Presencia* de 10 de diciembre de 1976.

## VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

las expectativas, la reunión de Sucre pondría en marcha este importante organismo del sistema institucional de la Cuenca del Plata<sup>65</sup>.

### III. 4. Sistema para la cooperación económica

La resolución número 65 (VIII), tomando en consideración el informe del Grupo de Trabajo del Area Básica número 3 (Cooperación Económica), constituye, sin duda, la más original de las conclusiones de esta reunión de cancilleres<sup>66</sup>.

El marco de su novedad debe ser considerado, desde las bases constitutivas del Tratado de Brasilia y de la lucha librada por los países horizontales, especialmente Uruguay y Paraguay, en «ampliar los objetivos y desarrollar todas las virtualidades que encierra el Acuerdo de la Cuenca del Plata. Desde la reunión de Punta del Este, en 1972, Uruguay venía insistiendo en «adentrarse en formas más

<sup>65</sup> Considerado un logro obtenido por el tesón de los países de menor desarrollo relativo, cuya efectivación ha sido el obligado caballo de batalla desde la Conferencia de Punta del Este de 1972.

<sup>66</sup> Reproducimos *in extenso* la misma de acuerdo al texto de las actas de la VIII Conferencia de la Cuenca del Plata, pp. 1, 2, 3. Visto: «el informe del Grupo de Trabajo de Area Básica núm. 3, «Cooperación económica (incluyendo turismo)». Considerando que en dicha reunión hubo consenso en la conveniencia de intensificar y diversificar los intercambios comerciales recíprocos, para cuyo efecto sugiere que la Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata disponga la adopción de las medidas necesarias para el logro de dichos propósitos. Que asimismo dicha información señala que debería también contemplarse la necesidad de fortalecer la complementación industrial dentro del actual sistema de la Cuenca. Que en reuniones anteriores de grupos de expertos sobre el tema se recomendó que el CIC solicite a los Gobiernos de los Estados miembros que promuevan la realización de los estudios básicos con vistas a la identificación de los mecanismos tendientes a agilizar la complementación industrial y el intercambio comercial en la Cuenca del Plata. Que para ese efecto sugiere que se convoque a una nueva reunión del grupo de trabajo una vez realizados estos estudios preliminares para que se examinen las alternativas viables y se formulen las recomendaciones pertinentes. Que es conveniente establecer los mecanismos operativos para tal fin. Resuelve: 1.º Encomendar al CIC que solicite a los Gobiernos la designación de especialistas en esta materia para que se reúnan a fin de realizar estudios que permitan identificar mecanismos tendientes a facilitar la complementación industrial y el intercambio comercial en la Cuenca del Plata. El estado de los trabajos de dichos especialistas será sometido a la próxima reunión del Grupo de Trabajo del Area Básica núm. 3. 2.º Encomendar asimismo a los referidos especialistas la consideración de los siguientes temas: a) El fomento de las inversiones en el área. b) La apertura de mercados y el establecimiento de programas de desarrollo industrial y, en general, tratamientos preferenciales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. c) La concertación de programas o fórmulas de cooperación de distinto orden en campos específicos o generales de los países miembros, que aseguren y estimulen la utilización eficaz de todos sus recursos, particularmente en los siguientes campos: I. Fomentos de las investigaciones científicas y tecnológicas. II. Desarrollo del sector agropecuario y coordinación de los mecanismos nacionales de información y comercialización de los productos correspondientes. III. Perfeccionamiento y aproximación de los instrumentos y mecanismos nacionales pertinentes. d) Establecimiento de industrias de transformación que permitan el desarrollo armónico y equilibrado del área en base al aprovechamiento intensivo de sus recursos naturales. 3.º Que en las tareas a realizar según este procedimiento deberán tenerse en cuenta los aspectos vinculados con los mecanismos de integración vigentes en la región, en los cuales participen países de la Cuenca.

profundas de integración económica»<sup>67</sup>. Los discursos pronunciados durante las últimas reuniones de cancilleres por los ministros de Relaciones Exteriores del país oriental, algunas de las resoluciones aprobadas en Buenos Aires y Cochabamba y el funcionamiento del Grupo de Trabajo de Cooperación Económica y Turismo han perfilado las líneas de avance institucional, por iniciativa de Uruguay<sup>68</sup>. En la actual conferencia, Uruguay propuso «la iniciación de conversaciones de inmediato para el establecimiento de un programa de cooperación económica entre los países de la Cuenca del Plata, abierto a los demás Estados, cuyos aspectos comerciales serían compatibilizados con la ALALC, y en el cual se utilizaría, en lo pertinente, el mecanismo de los Comités de Acción del Sela»<sup>69</sup>. De acuerdo a la propuesta del ministro Blanco: «Mi país está dispuesto a formalizar esta orientación en un instrumento que consigne los lineamientos de este programa, en forma de un área de cooperación flexible y abierta que funcione con pragmatismo, sin esquemas rígidos y que contribuya al progreso de todas las partes intervinientes, sea cual fuere su grado de desarrollo»<sup>70</sup>, el canciller uruguayo señala que «esta orientación no es fruto de una coyuntura política, ni tampoco, por supuesto, es opuesta o contradictoria con los esfuerzos que se cumplen en otros planos, en pro de la integración latinoamericana. Al contrario, resulta necesario complementar estos esfuerzos y suplir las carencias que se manifiestan notoriamente, combinando los medios institucionales disponibles y elaborando sistemas sencillos que se amolden a las necesidades de la integración y permitan superar el estancamiento actual»<sup>71</sup>.

Paraguay planteaba con el mismo énfasis «una cooperación económica regional más estrecha en favor del desarrollo, en su más amplio sentido, caracterizado por el signo de una dinámica realista que conforme un adecuado complemento a los propósitos ideales prefigurados en el tratado», y sostenía la necesidad de crear un instrumento de acción comunitaria que sea al mismo tiempo una expresión cabal del deber solidario que nuestras naciones deben asumir

<sup>67</sup> Discurso del canciller uruguayo doctor Juan Carlos Blanco, punto 10 (cfr. texto del discurso en actas de la VIII Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, p. 3 y ss.).

<sup>68</sup> La fundamental resolución núm. 60 (VII) retoma el punto de partida de las resoluciones 48 (VI) y 49 (VI) en relación estrecha con la modificación del sistema institucional de la Cuenca. A partir de allí el grupo de trabajo núm. 7, Intercambio Comercial y Complementación Industrial, queda incorporado al área núm. 3, Cooperación Económica (incluyendo turismo, intercambio comercial, complementación industrial y complementación de áreas limítrofes). La resolución núm. 65 (VIII) profundiza esa tendencia orientando hacia nuevas metas a los países integrantes del Tratado de Brasilia.

<sup>69</sup> En el mencionado discurso del canciller uruguayo, *loc. cit.*, p. 4.

<sup>70</sup> Punto 12 del discurso citado anteriormente.

<sup>71</sup> Punto 13 del discurso citado anteriormente.



## VIII REUNIÓN DE CANCELERES DE LA CUENCA DEL PLATA

frente a la persistente y crítica situación de la economía internacional, que a veces se agudiza con negativos efectos sobre nuestros pueblos»<sup>72</sup>.

La resolución número 65 toma en cuenta estos antecedentes, junto al informe de los técnicos integrantes de la Comisión número 3—Cooperación Económica—, y señala en sus considerandos el consenso sobre tres puntos fundamentales: 1, la conveniencia de intensificar y diversificar los intercambios comerciales recíprocos; 2, la necesidad de fortalecer la complementación industrial, y 3, la identificación de los mecanismos tendientes a agilizar la complementación industrial y el intercambio comercial en la Cuenca del Plata<sup>73</sup>. En la parte resolutive se toma en cuenta, en primer término, el punto tercero de los considerandos, «encomendándose al CIC, a propuesta de los Gobiernos, la designación de especialistas, a fin de realizar los estudios pertinentes, y la presentación de los correspondientes trabajos a la próxima reunión del Grupo Técnico del Area, número 3»<sup>74</sup>. A este mismo grupo técnico se le encomiendan, por el párrafo número 2, los siguientes temas: a) El fomento de las inversiones en el área. b) La apertura de mercados y el establecimiento de programas de desarrollo industrial y, en general, tratamientos preferenciales en favor de los países de menor desarrollo económico relativo. c) La concertación de programas o fórmulas de cooperación de distinto orden en campos específicos o generales de los países miembros que aseguren y estimulen la utilización eficaz de todos sus recursos, particularmente en los siguientes campos: I, fomento de las investigaciones científicas y tecnológicas; II, desarrollo del sector agropecuario y coordinación de los mecanismos nacionales de información y comercialización de los productos correspondientes; III, perfeccionamiento y aproximación de los instrumentos y mecanismos nacionales pertinentes. d) Establecimiento de industrias de transformación que permitan el desarrollo armónico y equilibrado del área en base al aprovechamiento intensivo de sus recursos naturales. 3.º Que en las tareas a realizar, según este procedimiento, deberán tenerse en cuenta los aspectos vinculados con los mecanismos de integración vigentes en la región, en los cuales participen países de la Cuenca del Plata<sup>75</sup>.

Esta proposición, que representa una verdadera victoria para Uruguay y su dinámica diplomacia en el ámbito de la Cuenca del Plata,

<sup>72</sup> Discurso del canciller paraguayo recogido en Actas de la VIII Conferencia de la Cuenca del Plata, p. 2.

<sup>73</sup> Vid. la transcripción completa en nota anterior, núm. 66 de este trabajo.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

en último término replantea lúcidamente los términos del tratado, que, en expresión de un importante diario uruguayo, «le están quedando evidentemente chicos a la efervescente realidad de la región y a su tremendo potencial económico y pujante vocación de solidaridad en la empresa del progreso común, que anima a sus miembros»<sup>76</sup>. En esas mismas páginas se recordaba que, mientras la ALALC vegeta penosamente (en los siete últimos periodos de negociación sólo ha podido concertar 782 nuevas desgravaciones y no logra siquiera convenir en la convocatoria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para acordar las decisiones políticas capaces de reanimar sus ritmos), la Cuenca del Plata, a pesar de los intereses a menudo conflictivos de Brasil y de Argentina, registra una intensa y positiva actividad, trascendiendo incluso los alcances concretos del tratado, que se expresa en los asiduos contactos al más alto nivel político, en los acuerdos y convenios bilaterales de cooperación económica e intercambio comercial y en la realización de ambiciosos programas de infraestructura, de los que los puentes sobre el río Uruguay y la presa del Salto Grande son un significativo ejemplo<sup>77</sup>. La posición uruguaya, al proponerle al compromiso subregional metas y objetivos comprensivos de toda la problemática integracionista de la cuenca, sirve a sus socios, y, oblicua, pero efectivamente, gratificará a todo el proceso de integración latinoamericana<sup>78</sup>.

#### IV. LA PRESENCIA DE CHILE

Para tener en cuenta la presencia de Chile en la VIII Reunión de la Cuenca del Plata, habría que ratificar una tendencia visible en la región: el hecho de que a las aún vigentes fronteras geoeconómicas América Ibero agrega cada día más distinciones y matices políticos. «Desde el punto de vista geoeconómico, la región se dividía hasta hace poco tiempo en tres subregiones: la Cuenca del Plata—Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay—, el Grupo Andino—Chile, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela—y México, América Central y el Caribe. Esta pura división geográfica no tenía en cuenta distinciones políticas de consideraciones: en el Grupo Andino había democracias y regímenes militares; en la Cuenca del Plata coexistían el populismo argentino y el régimen cívico-militar de Brasil. El egreso de Chile del Grupo Andino, su desplazamiento hacia la Cuen-

<sup>76</sup> *La Mañana*, de Montevideo, del día 12 de diciembre de 1976.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

## VIII REUNIÓN DE CANCELERES DE LA CUENCA DEL PLATA

ca del Plata, su unión estrecha con Argentina, demuestran ahora que las distinciones políticas empiezan a contar con fuerza creciente. Chile se aleja del Grupo Andino por disidencias políticas de fondo, no por choque de intereses. Otros movimientos acompañan su campo de ubicación. Bolivia busca ahora, en la relación con Argentina y Brasil, su nuevo eje de orientación. Ha habido algunas rupturas de relaciones diplomáticas, basadas en rozamientos políticos: Chile, con México; Venezuela, con Uruguay. No hay duda de que las consideraciones geoeconómicas siguen contando, pero la revitalización de la Cuenca del Plata, hasta ayer dormida, no puede ser ajena a la afinidad política de los países que la integran. La fragmentación del Grupo Andino responde a un movimiento inverso<sup>79</sup>.

En el mismo análisis se considera que Chile ocupa hoy el eje de la tierra latinoamericana. La estructura del cono sur es, en efecto, la siguiente: dos potencias relativamente mayores—Brasil y Argentina—realizan sus juegos de amistosa competencia en relación con tres potencias relativamente menores: Bolivia, Paraguay y Uruguay. Queda Chile como nación intermedia, que viene al grupo por afinidad ideológica, pero que es geográficamente andina. Su desplazamiento marca la dirección del viento en la región<sup>80</sup>.

Es posible que nos encontremos de acuerdo a lo que se sugiere en otra fase histórica: en una fase de *análisis* antes que de *síntesis*. Cada país trata de profundizar sus relaciones con países vecinos por la geografía o la política, sin atender—por ahora—con prioritaria atención las necesidades del conjunto. No es que Iberoamérica, como empresa, haya sido olvidada. Queda por ahora como un telón de fondo, como una obra inconclusa, a la cual, oportunamente, se volverá<sup>81</sup>.

La importancia de lo político sobre lo económico fue evidente en el curso del viaje del presidente Videla a Santiago, en noviembre del pasado año, ante la necesidad imperiosa por parte de Chile de salir del «aislacionismo» en que se encuentra. Las actuales relaciones de Chile con la República Argentina, el constante progreso de las obras de infraestructura, la ampliación del comercio de los dos pueblos, hacen realidad la frase del presidente chileno de que «el futuro del cono Sur—y yo diría del hemisferio Sur—pasa por la unidad argentino-chilena»<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> El análisis recogido ha sido presentado por *El Cronista Comercial* en su panorama político y en la nota titulada «Videla, Pinochet y más allá», del día 15 de noviembre de 1976.

<sup>80</sup> *Loc. cit.* anteriormente.

<sup>81</sup> *Ibidem.*

<sup>82</sup> En respuesta a preguntas formuladas por la prensa y recogidas por *El Cronista Comercial* del día 11 de noviembre de 1976.

La iniciativa tendiente a introducir a Chile en el sistema político de la Cuenca del Plata fracasó. La propuesta tuvo su mejor defensor en Uruguay, pero se fue enfriando paulatinamente. La cautelosa opinión del ministro argentino de Relaciones Exteriores se resolvió en la presencia de una pequeña delegación chilena en Brasilia, que solicitó y obtuvo permiso especial para hablar ante la reunión<sup>83</sup>. El embajador Enrique Carvallo ofreció el apoyo de su país a los esfuerzos de integración de los cinco estados «platenses». Su discurso fue visto—de acuerdo con la opinión generalizada—como un esfuerzo chileno para abrirse paso para integrar el acuerdo, luego de desertar del Pacto Andino<sup>84</sup>. Los diarios argentinos se refieren a «la propuesta felizmente abandonada al ser consultada la opinión de los otros coparticipes del área» y que guarda estrecha analogía con el proyecto propiciado por el Gobierno anterior, según el cual Argentina debía adherirse al Pacto Andino, habida cuenta del discutible atractivo ideológico que despertaban para la conducción de la época—primeros meses del Gobierno—los sistemas de Chile y de Perú. Las leyes nacionales o internacionales—se recuerda—deben constituir relaciones necesarias que se deriven de la naturaleza de las cosas. Y tan absurda era la pretensión anterior, que conducía al país a ejercitar una especie de tercermundismo latinoamericano en el Pacífico, como esta última iniciativa, que proponía introducir a Chile en las cuestiones del Atlántico<sup>85</sup>. Tras el discurso del representante chileno, y su manifestación de que Chile no tenía la intención de solicitar la admisión como miembro pleno de la Cuenca del Plata, la definición ya estaba dada, por más que algunas delegaciones manifestaban que podría permitirse a los chilenos integrar un subgrupo, especialmente creado dentro de la cuenca, para estudiar la cooperación económica y social dentro de la región, tendencia ésta que no prosperó<sup>86</sup>.

#### V. BALANCE DE LA CONFERENCIA

Para que nada fuera igual a otras conferencias de la Cuenca del Plata, esta octava, de Brasilia, dividió por partes iguales a los analistas en la valoración con respecto a sus resultados. *Jornal do Brasil* titula a página completa que la «Conferencia del Plata termina sin

<sup>83</sup> El texto del discurso del embajador Carvallo es recogido por *El Mercurio*, de Santiago de Chile, en su edición del día 9 de diciembre de 1976.

<sup>84</sup> *La Mañana*, de Montevideo, del día 10 de diciembre de 1976.

<sup>85</sup> *Clarín*, de Buenos Aires, en su editorial del día 10 de diciembre de 1976.

<sup>86</sup> *La Mañana*, de Montevideo, del día 10 de diciembre de 1976.

## VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

resultados»<sup>87</sup>. Para el diario oficialista brasileño, el balance final de lo que aconteció en estos tres días es que «nada mudó en la relación de las fuerzas del Plata. Los vecinos menores—Paraguay, Uruguay, Bolivia—no tienen quejas fundamentales que hacer, y, lo más importante, está siendo conquistado un tiempo valioso para que la usina de Itaipú acabe tornándose un hecho consumado, pese a la coherente resistencia de Argentina»<sup>88</sup>. Que nada de nuevo haya sido hecho en esta nueva VIII Conferencia de los países miembros de la cuenca no es ninguna sorpresa para los 200 profesionales, diplomáticos, políticos, técnicos y periodistas, que acompañan los trabajos de la organización desde su creación, hace ocho años. Lo mismo, con pocas variantes, aconteció en los encuentros de Punta del Este, Asunción, Buenos Aires, Cochabamba y Brasilia. En todo este periodo, menos de una docena de proyectos de significado pasaron del simple proyecto de papel a cualquier otra etapa más avanzada<sup>89</sup>. El diario carioca minimiza hasta la constitución del Fondo Financiero<sup>90</sup>.

Muy otra fue la interpretación de la prensa argentina. Para *La Nación*, de Buenos Aires, «la reunión tuvo un saldo positivo»<sup>91</sup>. Su enviado especial en Brasilia mantenía en un despacho del día 10: «En Brasilia no se repitió el error de sustraer el tema Itaipú-Corpus a la consideración de los cancilleres. El controvertido problema fue puesto a consideración desde el primer momento. En esta nueva vocación para el diálogo puede decirse que el primer paso (que suele ser difícil) está dado»<sup>92</sup>. «Tras la VIII Conferencia—sostenía otro diario de Buenos Aires—, la Cuenca del Plata parece haber logrado la fórmula para reactivar su dinamismo y ponerlo en marcha; los resultados inmediatos evidencian que los saldos han sido más que positivos»<sup>93</sup>. Como triunfo del buen sentido se califica por el matutino *Clarín*; aunque reconoce que nada definitivo ha salido de ella, se han crea-

<sup>87</sup> Edición del día 10 de diciembre de 1976.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> Irónicamente añade: «Sin una sola iniciativa capaz de justificar las dos toneladas de papel gastadas en impresos, los costos de los pasajes aéreos, hospedaje, telefonemas, telegramas, comidas y automóviles para más de 200 personas envueltas en la realización de la VIII Conferencia de Cancilleres en la Cuenca del Plata, clausuróse ayer por la tarde con un único mérito: todo transcurrió cordialmente, superados los conflictos que señalaron todas las conferencias anteriores.»

<sup>90</sup> El total de los recursos puestos a disposición para atender, teóricamente al menos, las necesidades de los estudios técnicos de los cinco países miembros de la Cuenca del Plata, se limita a 20 millones de dólares. Eso, según comentaba un integrante de la comisión brasileña al margen de la Conferencia representa menos que la suma de los dos cheques sin fondos emitidos por el gerente del Banco Económico de Río para cubrir operaciones en el *open market* (edición del *Jornal do Brasil* del día 10 de diciembre de 1976).

<sup>91</sup> Edición del día 14 de diciembre de 1976.

<sup>92</sup> *La Nación*, de Buenos Aires (10 de diciembre de 1976).

<sup>93</sup> *El Cronista Comercial*, 10 de diciembre de 1976.

do las condiciones para reanudar un diálogo, sin el cual las perspectivas de la Cuenca del Plata se veían alarmantemente oscurecidas<sup>94</sup>.

La opinión oficial parecía ser menos contradictoria. El canciller Guzzetti manifestaba, en conferencia de prensa, a su regreso de Brasilia: «Estimo que después de mi visita se ha inaugurado una nueva y promisorio etapa en nuestras relaciones»<sup>95</sup>. Y señalaba a la reunión como exitosa, ya que permitió aprovechar una buena cantidad de recomendaciones elaboradas por el grupo coordinador de intercambio regional y dinamizar el trámite»<sup>96</sup>. La misma postura de satisfacción por los resultados de la octava reunión había sido la mantenida por el canciller brasileño ante los periodistas al término de la misma. El ministro Azeredo Da Silveira sostuvo «que el entendimiento bilateral entre Brasil y todos los países que participaron en la reunión no podía ser más profundo ni tener mejores resultados que los que obtuvimos». De acuerdo con el propio canciller, «después de esta reunión se observa una identificación mayor entre los cinco países de la Cuenca del Plata, y el proceso llegó a un estado de madurez que nos permite trabajar con líneas seguras»<sup>97</sup>. Los diarios de la capital brasileña señalaron que los «cancilleres de los países y los miembros de sus respectivas delegaciones consideraron satisfactorios los resultados de esta reunión»<sup>98</sup>.

Por encima de cualesquiera otras circunstancias coyunturales, el aporte definitorio de esta conferencia, que puede considerarse atípica con analogía a otras anteriores, radica en la fundamental convergencia de dos tendencias hasta entonces paralelas. El enfrentamiento producido por puntos de vista opuestos en la solución de problemas comunes ha llevado a ocho años de estériles discusiones, sin salida. La doctrina jurídica mantenida en el cielo del «conceptualismo jurídico», y defendida a ultranza por Argentina—con éxito notable—en los

<sup>94</sup> Nota de Diego del Campo, edición del día 10 de diciembre de 1976.

<sup>95</sup> Recogida por *Clarín*, de Buenos Aires, del 11 de diciembre de 1976.

<sup>96</sup> *Loc. cit.* anteriormente.

<sup>97</sup> En *La Tribuna de Asunción* de 11 de diciembre de 1976.

<sup>98</sup> De acuerdo al *Jornal do Brasilia...*, la Conferencia de la Cuenca del Plata fue clausurada con satisfacción general. Agregó que «la demostración de buena voluntad del canciller brasileño en el campo de las negociaciones con sus vecinos asumió significación especial por haber sido manifestada algunas horas después de haber asistido en compañía de su homólogo argentino, contraalmirante César Guzzetti, a la exposición efectuada por el presidente Geisel sobre los problemas de los ríos internacionales existentes entre argentinos y brasileños. Para el *Correio Braziliense* el saldo de la VIII Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata es más cualitativo que cuantitativo. Refiriéndose a las relaciones brasileño-argentinas, afirma que de los cancilleres de los dos países trataron algo muy importante: la ampliación del diálogo entre Brasil y Argentina, que desean transformar la voluntad política en proyectos bilaterales de integración física, económica, política y social. El *Jornal do Brasilia* expresó en su titular de primera plana que después del balance final Silveira está satisfecho con la reunión de los cancilleres.

## VIII REUNIÓN DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

foros internacionales, no entroncaba con la opuesta del *fait accompli*, sostenida por Brasil. Ahora, la convergencia puede darse desde el principio de «optimización» de los recursos naturales, lanzada por el canciller argentino, a la que son sensibles de modo especial los representantes paraguayos, y su instrumentación, aunque difícil y compleja, encuentra en el diálogo el camino para hallar la salida más conveniente.

De acuerdo con la información de que disponemos, el propio canciller brasileño estaría preparando el terreno para un diálogo al máximo nivel político que dé por resultado una efectiva cooperación en todos los terrenos<sup>99</sup>. La decisiva reunión de ambos presidentes vendría a ser el punto culminante de este proceso, que acaba de iniciarse en Brasilia. Si la posibilidad de este diálogo no se dificulta, sería una demostración de que el espíritu de los más optimistas estaría por asegurar la transformación de la voluntad política—que ya existe—en proyectos de integración, física, económica, política y social, en beneficio de los cinco países de la cuenca y de toda América.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

---

<sup>99</sup> El canciller brasileño estaría preparando un posible viaje del presidente Gaisel a la Argentina, con el objeto de consolidar la predisposición brasileña a entablar un diálogo fructífero con su vecino del sur en reemplazo del simple diálogo convencional. La labor de Azeredo da Silveira consistiría en preparar el terreno para un diálogo que dé por resultado una efectiva cooperación política, económica y social para los dos países y no que sirva sólo como oportunidad para una declaración de intenciones. El propio canciller del Brasil insiste en que esa práctica de preparar cuidadosamente cada aspecto de la posible visita requiere un trabajo paciente de contactos, conversaciones, sondeos y, finalmente, decisiones. Y las decisiones de fondo en última instancia deben ser ratificadas a nivel presidencial.

