

ARGENTINA-URUGUAY: PUNTO FINAL A UNA LARGA CONTROVERSIA

I. INTRODUCCIÓN

El 19 de noviembre de 1973 los presidentes de Argentina y del Uruguay firmaron en Montevideo el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, ratificado en Buenos Aires el día 12 de febrero del corriente año. Más de ciento cuarenta y cuatro años de sostenidas disputas por la aplicación al río más ancho del mundo de opuestos criterios respecto a su división jurisdiccional, quedaban virtualmente terminados. No es de extrañar por ello la trascendencia que ambos mandatarios reconocieron en sus discursos al acuerdo de los dos países¹ y los titulares de los diarios—especialmente los uruguayos—para recoger, en términos que van más allá de la aséptica información diaria, el contenido histórico de un acuerdo, sin duda alguna el más importante concertado entre las dos repúblicas platenses².

Es fácil advertir las implicaciones políticas del Acuerdo más allá de su importancia técnica y de las novedosas soluciones que aporta en fórmulas originales a uno de los problemas fronterizos más complicados que pudieran conocerse. No es este el momento de plantear la validez de esas fórmulas ni tampoco el de reiterar conceptos que deben ser volcados con más propiedad en estudios de estricta técnica jurídica, pero sí vale la pena adentrarse tanto en los presupuestos del tratado como en sus consecuencias, tratando de enmarcar la solución jurídica en la historia, la geografía y la doctrina, realizar someramente una breve consideración sobre la originalidad de las soluciones aportadas y tratar de fijar las perspectivas del acuerdo en tres puntos princi-

¹ Diario *El País*, de Montevideo, de 20 de noviembre de 1973, p. 4; *La Prensa*, de Buenos Aires, de la misma fecha, p. 1.

² «Un día histórico para dos pueblos. Acontecimiento magno», según los diarios uruguayos. Los diarios argentinos fueron más parcos en la adjetivación. *La Opinión*, de Buenos Aires (20 de noviembre), abre su primera plana bajo el título «Abrió Perón un nuevo rumbo diplomático al coincidir con el Gobierno uruguayo», y recoge un artículo, firmado por Roberto García, con el título «La mano tendida de la Argentina». *La Prensa* recoge descriptivamente el acontecimiento: «Firmóse el Tratado del Río de la Plata», y en subtítulo: «El acuerdo que pone término a un litigio casi centenario fue suscrito en presencia de los presidentes argentino y uruguayo en Montevideo.»

pales: la pesca, el petróleo y los puertos. En último término, no parecerá impropio considerar las consecuencias del Convenio desde el lado de la relación argentino-uruguaya, como también desde la perspectiva brasileña de la boliviano-paraguaya y desde el conjunto de los países de América del Sur.

II. TRES PARÁMETROS SOBRE EL RÍO

II.1 *El parámetro histórico*

Por el Río de la Plata, diríamos parafraseando a un ex canciller argentino, nació el Virreinato, las Provincias Unidas, la Nación Argentina y la República Oriental del Uruguay³. Sus aguas reciben el impacto descubridor de Juan Díaz de Solís y las proas de la expedición de Pedro de Mendoza y su luego fracasada fundación de Buenos Aires.

En este tiempo histórico conviene distinguir distintos momentos políticos para un encuadre ajustado de relaciones internacionales:

a) *Declaraciones unilaterales de la Corona de Castilla*, contenidas en las Capitulaciones celebrada con Juan de Sanabria el 22 de junio de 1547, y en la que se establece que «la navegación por el Río de la Plata será sólo permitida al Adelantado» y «a todos los demás con quien su Majestad tomare asiento»⁴.

b) *Tratados hispano-portugueses*, a comenzar por el de Madrid, de 13 de enero de 1750, por el cual Su Majestad fidelísima reconoce que «la navegación del mismo Río de la Plata pertenecerá enteramente a la Corona de España»⁵. Este Convenio fue dejado sin efecto por el Tratado de El Pardo, de 12 de febrero de 1761. En el de San Ildefonso, de 1 de octubre de 1777, el artículo 3.º vuelve a reconocer que «se ha convenido que dicha navegación de los ríos de la Plata y Uruguay y los terrenos de sus dos bandas septentrional y meridional pertenezcan privativamente a la Corona de España y a sus súbditos»⁶.

³ ZAVALA ORTIZ, Miguel Angel: *Estrategia*, mayo-junio 1969, p. 107.

⁴ PACHECO, CÁRDENAS Y TORRES DE MENDOZA: *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de América y Oceanía*, Madrid, 1875, tomo XXIII, p. 123.

⁵ CALVO: *Colección completa de los tratados, convenciones, capitulaciones y otros actos diplomáticos de todos los estados de América Latina*. París, 1862; p. 254, tomo III.

⁶ CALVO: *Ob. cit.*, p. 135, tomo III.

c) *Tratados con Inglaterra*.—Gran Bretaña reconoció igualmente el dominio exclusivo de España en los mares adyacentes al Río de la Plata. Por el Tratado de Madrid, de 18 de julio de 1670, se prohíbe a los súbditos británicos dirigirse a los puertos de Indias (art. 8.º) y un nuevo tratado celebrado en Madrid con fecha de 27 de marzo de 1713 recoge en su artículo 14 un principio que habría de reiterarse en el Tratado de Utrecht, celebrado meses más tarde (septiembre del año 1713), por él se establecía: «Su Majestad Británica ha convenido en promulgar desde las más fuertes prohibiciones y debajo de las más rigurosas penas a todos sus súbditos, a fin de que ningún navío de la nación inglesa se atreva a pasar a la mar del Sud ni a traficar en otro paraje alguno de las Indias españolas.» Restricción que se mantiene aún más limitada en el Tratado de San Lorenzo, de 28 de octubre de 1790⁷.

d) *Los tratados posteriores a Utrecht*.—En el Tratado de Sevilla (9 de noviembre de 1729) Francia reconoce el régimen de navegación exclusiva en las Indias Españolas. A este tratado accedieron más tarde las Provincias Unidas de los Países Bajos⁸.

e) *Decreto del director Posadas en 1814*.—Producida la Revolución de Mayo, el Gobierno de Buenos Aires, por medio del director Posadas, el 7 de marzo de 1814, resuelve que el territorio oriental del Río de la Plata formaba parte constitutiva del territorio de las Provincias Unidas, con la denominación de Provincia Oriental del Río de la Plata⁹.

f) *Incorporación de la Banda Oriental a Portugal*.—Después de la invasión portuguesa al Uruguay, el Imperio portugués incorpora el territorio de la Banda Oriental al Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarbes. El tratado de incorporación fija sus límites sin otra referencia al Río de la Plata de que el mismo constituía el límite sur del territorio (art. 2.º).

g) *Independencia del Brasil*.—Declarada la independencia del Brasil en 1822, los orientales lograron celebrar con la Provincia de Santa Fe, en marzo de 1823, una liga ofensiva y defensiva contra el usurpador extranjero, Lecor.

h) *Independencia de la Banda Oriental*.—El 25 de agosto de 1825 los uruguayos declararon su independencia y decidieron reincorporarse a las

⁷ CALVO: *Ob. cit.*, pp. 169-170, tomo I; p. 105, tomo II; p. 118, tomo II.

⁸ DEL CANTILLO: *Tratados, convenciones y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón, desde el año de 1700 hasta el día...* Madrid, 1843, pp. 199, 248 y 390, especialmente.

⁹ Vid. el artículo que publica la revista *Estrategia*, de Buenos Aires, número correspondiente a mayo-junio de 1969, bajo el título «Antecedentes históricos sobre los límites del río de la Plata hasta la firma del protocolo Sáenz Peña - Ramírez en 1910», recopilación de datos históricos realizada por la doctora Inés Beatriz de Miguel Dassen de Dassen, p. 73.

Provincias Unidas considerando «nulos y sin ningún valor los juramentos arrancados por la fuerza y la perfidia de los intrusos». El Congreso de Buenos Aires, el 24 de octubre de 1825, aceptó los diplomas de los diputados orientales y celebró con júbilo la incorporación de hecho de la Provincia Oriental del Uruguay a la República Argentina.

i) *El 10 de diciembre de 1825 Brasil declara la guerra a las Provincias Unidas* y comienza su bloqueo del Río de la Plata. La misión García a Río de Janeiro concluye con el tratado preliminar por el que las Provincias Unidas renuncian a todo derecho sobre el Uruguay en favor del Gobierno Imperial; la reacción porteña obliga a la renuncia del ministro y luego del propio presidente Rivadavia (28 de junio de 1827).

j) *La habilidad diplomática del embajador inglés, lord Ponsoby*, quien ya en 1826 había presentado al presidente Rivadavia un proyecto de mediación propiciando la creación de un Estado independiente en la Banda Oriental, se anticipa a la *convención preliminar de paz en 1828*, firmada el 27 de agosto, por la que ambas partes contratantes—Brasil y Argentina—reconocen la independencia de la provincia cisplatina. El acuerdo es ratificado con la presencia de los diputados orientales al Congreso Nacional, reunido en Santa Fe el 26 de septiembre de 1828, y con su protesta.

k) *El tratado preliminar de 1828* no hacía referencia alguna a las fronteras del nuevo Estado. Quedaba abierta una larga discusión sobre el deslinde uruguayo-brasileño, abriendo con ello un profundo y lamentable vacío que la Asamblea Legislativa de 1829 encomendó salvar a la diplomacia.

l) *El tratado definitivo*.—El tratado definitivo se firma en Río de Janeiro el 2 de enero de 1859 por los plenipotenciarios del Uruguay, de la Confederación Argentina y del Imperio del Brasil. En el tratado se reconoce que «el actual territorio uruguayo no podía ser disminuido de ningún modo ni por título, contrato, forma o pretexto alguno, ya sea en provecho de las potencias contratantes o de cualquier nación soberana». El tratado no hace referencia en ninguna de sus disposiciones al trazado de límites en el Río de la Plata¹⁰.

m) *Las operaciones navales argentinas en 1908*, efectuadas entre la isla de Flores y el Banco Inglés, y el incidente ocurrido a consecuencia de las mismas, otorgan a la relación argentino-uruguayana en el Plata un relieve de

¹⁰ Para el estudio de los antecedentes reseñados pueden consultarse con provecho Vicente G. QUESADA: *Historia diplomática latino-americana*; José Luis BUSANICHE: *Historia argentina: Tratados, convenciones, protocolos, actos y acuerdos*, Publicación Oficial, Buenos Aires, 1912; Agustín DE VEDIA: *Martín García y la jurisdicción del Plata*; Isidoro RUIZ MORENO: *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, y Emilio MITRE: *Cuestión del Río de la Plata. Jurisdicción de las aguas*.

primer significado. El protocolo Sáenz Peña-Ramírez, suscrito el 5 de enero de 1910, piedra liminar en el régimen jurídico del río de la Plata¹¹.

n) *La Declaración conjunta sobre el límite exterior del Río de la Plata*, firmada en Montevideo el 30 de enero de 1961, establece la línea divisoria entre las aguas de dicho río con el océano Atlántico a partir de la línea imaginaria que une Punta Rasa, del cabo San Antonio, en la Argentina, con Punta del Este, en el Uruguay, expresamente reconocida en el posterior tratado del Río de la Plata, y convalida el régimen jurídico establecido por el Protocolo Sáenz Peña-Ramírez, otros instrumentos internacionales vigentes y las leyes y reglamentos de ambos Estados ribereños en cuanto sean aplicables¹².

o) *El Protocolo del Río de la Plata de enero de 1964*.—Documento por el cual se permite la ejecución del plan de levantamiento integral del Río de la Plata, presentado por el Gobierno argentino, sin que ello altere las jurisdicciones que los países ribereños han venido ejerciendo, únicas que ambos Gobiernos reconocen sobre dicho río¹³.

p) Las relaciones argentino-uruguayas sufren a finales de 1968 un grave *impasse* debido a tres causas: 1. Llamado a licitación por parte del Gobierno de Uruguay para efectuar trabajos de prospección de hidrocarburos en el subsuelo del Río de la Plata; 2. Instalación de boyas por la marina argentina en el Banco Inglés, y 3. Controversia suscitada por la titularidad del islote Timoteo Domínguez para los uruguayos o Punta Bauzá para los argentinos, formación aluvional al norte de la isla argentina de Martín García¹⁴.

q) La diferencia pudo superarse no sin tensiones de máximo arco pendular y en 1971 se concreta en una reunión con la Argentina la importación de artículos manufacturados, con importantes concesiones en materia arancela-

¹¹ *Vid.*, sobre el mismo, SABATÉ LICHTSCHEIN: «El acuerdo Sáenz Peña-Ramírez, en 1910, y los problemas jurídicos del Río de la Plata», en *Estrategia*, mayo-junio de 1969, pp. 89 y ss., y del mismo autor: «El problema jurídico del Río de la Plata», conferencia pronunciada en el Centro Naval y recogida en la edición del Instituto de Publicaciones Navales, 1965, pp. 7 y ss. Más recientemente, BARBERIS, Julio A., en *Régimen Jurídico del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1969, pp. 38 y ss. Al protocolo nos hemos referido en el trabajo publicado por la *Revista Derecho de la Integración*, del INTAL, «El Río de la Plata: un espacio fluvial integrado», núm. 11, octubre de 1972, pp. 104 y ss.

¹² *Vid.* texto completo en BARBERIS: *Ob. cit.*, p. 151.

¹³ *Ibidem*, p. 153.

¹⁴ Los documentos oficiales del Gobierno argentino, con motivo del entredicho planteado con Uruguay, pueden verse en *Estrategia*, mayo-junio de 1969, núm. 1, páginas 140 y ss.

ria y, lo que es más notorio, Buenos Aires dejó clara su intención de solucionar los problemas jurisdiccionales del Plata, afirmando con el vecino país el propósito de alcanzar una regulación jurídica que asegurara el aprovechamiento equitativo del recurso del agua ¹⁵.

r) El último de los acontecimientos históricos queda referido en el *Tratado de 19 de noviembre de 1973* ¹⁶.

II.2 El parámetro doctrinal

r. *La tesis del dominio único.*—Relativamente reciente, la tesis del dominio único en el río está referida fundamentalmente a la denominada «teoría de la costa seca», sostenida en Argentina por el canciller Estanislao Zeballos durante su ministerio (1906-1908) ¹⁷. La doctrina tiene también su versión oriental ¹⁸.

2. *Las tesis del dominio compartido por los ribereños:*

a) *Tesis de la línea media.*—Sostenida de modo preferente por los uruguayos desde fines del pasado siglo con mayor sistematicidad. Puede considerarse como la posición oficial de la Cancillería uruguaya ¹⁹.

¹⁵ El Comunicado Conjunto de los mandatarios de Argentina y Uruguay se conoce como «Declaración de San Juan», por haberse firmado en la estancia de ese nombre, en el departamento de Colonia (Uruguay), el día 18 de febrero de 1971. Con relación a los puntos mencionados, cabe destacar el punto 1.º: «Proseguir los trabajos de ambas Cancillerías referentes al problema jurisdiccional del Río de la Plata y al ancho frente marítimo, procurando la aceleración de los mismos»; el punto 9.º: «Destacar nuevamente la necesidad de alcanzar una regulación jurídica que asegure el aprovechamiento equitativo del recurso del agua en la cuenca del Plata, así como la creación de un ente financiero para la misma», y el punto 15, sobre desarrollo conjunto de la zona del Bajo Uruguay.

¹⁶ Firmado en Montevideo, el día 19 de noviembre de 1973, y ratificado en Buenos Aires, el 12 de febrero de 1974.

¹⁷ A ella se adhieren también otros internacionalistas. SAAVEDRA LAMAS: *La crise de la codification et la doctrine argentine du Droit international*, París, 1931, 2 vols.; ANTKOLETZ, Daniel: *Tratado de Derecho internacional público*, Buenos Aires, 1938, 3.ª ed.; MORENO QUINTANA, Lucio: *Tratado de Derecho internacional*, Buenos Aires, 1963, 2 vols.; GANDÍA, Enrique: «Límites internacionales de la República Argentina», en *Revista Argentina de Derecho Internacional*, 2.ª serie, tomo V, pp. 5-39 y 114-128; LÓPEZ, José Francisco: *La soberanía de la República Argentina sobre las aguas del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1969, y finalmente, CARLOMAGNO, Juan C.: *El Derecho internacional*, Buenos Aires, 1913.

¹⁸ La recoge Eduardo JIMÉNEZ DE ARECHAGA, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, en su *Curso de Derecho internacional público*, tomo II, edición del Centro de Estudiantes de Derecho, Montevideo, 1961, basando la posición histórica, que el ilustre jurista rechaza, en el artículo 9.º de la Convención Preliminar de Paz de 1828.

¹⁹ De acentuado carácter oriental. *Vid.* DE VEDIA, Agustín: *Martín García y la jurisdicción del Plata*, Buenos Aires, 1908; PALOMEQUE, Alberto: *La jurisdicción del Plata, Martín García, la laguna Merin*, Montevideo, 1909; AGUIAR, José: *Dos problemas*

b) *Tesis del «thalweg»*.—Posición preferente en los autores argentinos, no sin variantes de consideración por la dificultad de establecer el canal principal de aguas profundas, base de la delimitación²⁰.

c) *Tesis de Emilio Mitre*.—El senador argentino dividía el Plata en tres secciones. La parte superior estaba comprendida al norte de una línea trazada entre Buenos Aires y Colonia. En este sector acepta la línea del *thalweg* del canal que pasa al oriente de Martín García, a corta distancia de la costa oriental. La parte media consistía en un cuadrilátero comprendido por ambas márgenes y dos líneas imaginarias que unían Buenos Aires-Colonia y Montevideo-Punta Piedras. Sostenía que aquí podía aplicarse el criterio de la línea media si el mismo dejara del lado argentino todo el veril occidental del Banco Ortiz, que constituye precisamente la muralla de defensa del canal. Consideraba por otra parte que en materia de policía marítima, salvataje y pesca debía celebrarse una convención bilateral similar a la existente entre Estados Unidos y Canadá. Respecto al Plata inferior Emilio Mitre no sugiere ningún criterio decisorio²¹.

d) *Tesis de los límites múltiples*.—Señala la existencia de distintos límites, teniendo en cuenta: navegación y uso de las aguas, división de las islas y otros efectos distintos del uso de la navegación. La doctrina es expuesta por el profesor Barberis, integrante de la Comisión argentina en el estudio y redacción del Tratado de 19 de noviembre de 1973²².

3. *Tesis de la jurisdicción común:*

a) *Jurisdicción común con delimitación a partir de cada ribera*.—Fija jurisdicción exclusiva de tres a cinco millas en cada ribera y a partir de ahí reglamenta el dominio común de ambos ribereños²³.

internacionales de interés: el Río de la Plata y el mar territorial, Montevideo, 1934; PAOLILLO, Felipe H.: «El estatuto del Río de la Plata», en *Cuadernos de «Marcha»*, número 20, de diciembre de 1968.

²⁰ PODESTÁ COSTA, Luis: *Derecho internacional público*, Buenos Aires, 1960, 2 vols., 4.^a ed.; SABATÉ LICHTSCEIN, Domingo: *El problema jurídico del Río de la Plata*, Buenos Aires, Instituto Naval de Conferencias, 1965; RUIZ MORENO, I., en su obra póstuma: *Los problemas del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1971; DÍAZ CISNEROS, César: *Límites de la República Argentina*, Buenos Aires, 1944, y su *Derecho internacional público*, Buenos Aires, 1955, 2 vols.; ZAVALA ORTIZ, Miguel A.: «Los problemas del Río de la Plata», en la revista *Estrategia*, mayo-junio de 1969, núm. 1.

²¹ *Principales escritos y discursos del ingeniero Emilio Mitre*, Buenos Aires, 1910.

²² BARBERIS, Julio A., y PICRETTI, Eduardo: *Régimen jurídico del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1969.

²³ MARTÍNEZ MONTERO, H.: *Evolución del concepto geográfico del Plata* (curso de información especial), Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo, MCMV; STORNI, S. R.: «Mar territorial», en el *Boletín del Centro Naval*, de Buenos Aires, XLII, julio-agosto de 1924, núm. 447, pp. 153-197.

b) *Jurisdicción común sin deslinde*.—Es la aceptada en definitiva por el Protocolo Sáenz Peña-Ramírez de matener el *statu quo* vigente en 1910²⁴.

4. *Tesis de la comunidad fluvial*.—Parte de la premisa fundamental de considerar al río como una unidad de espacio. Desde esa postura, y apoyándose en el artículo 3.º de la Declaración conjunta sobre el límite exterior del Río de la Plata, de 30 de enero de 1961, estructura una comunidad fluvial cuyo contenido se integra por los usos (agrícola, pecuario, industrial, energético, navegación, contaminación, piscícola, recreativo, minero y explotación de hidrocarburos) en relación a los derechos (de libre tránsito, de navegación) y en relación a las jurisdicciones (penal, administrativa y civil-mercantil). El efecto más importante de la comunidad fluvial es el de presentar desde una nueva dimensión el problema de los límites, aportando una visión totalizadora y ofreciendo una vía de solución diferente, que tiene en cuenta el conjunto de las normas internacionales y nacionales, que de algún modo hacen referencia a situaciones en el río²⁵.

II.3 *El parámetro geográfico*

Muchas de las dificultades acumuladas sobre el Río de la Plata tienen su punto de arranque en la disparidad de criterios acerca de su calificación como bahía, estuario, río, río con estuario, golfo, mar²⁶. La caracterización del Río de la Plata como accidente geográfico, según señala el doctor Eduardo Jiménez de Arechaga, tiene importantes consecuencias jurídicas²⁷.

²⁴ MITRE, Bartolomé: *Correspondencia Mitre - Elizalde*, Universidad de Buenos Aires, 1960 p. 531 especialmente; ZORRILLA DE SAN MARTÍN, Juan: *El condominio del Plata en discursos, artículos y notas en Derecho internacional público*, Montevideo, 1955, páginas 170-173; JIMÉNEZ DE ARECHAGA, Eduardo: *Curso de Derecho internacional público*, Montevideo, 1961, tomo II, y DE LAS CARRERAS, Alfredo: «Explotación petrolífera en la frontera del Río de la Plata», publicado en *La Prensa*, de Buenos Aires, 7 de febrero de 1969.

²⁵ GREÑO VELASCO, José Enrique: «El Río de la Plata: un espacio fluvial integrado», publicado en la *Revista Derecho de la Integración*, del INTAL, núm. 11, octubre de 1972, pp. 99 y ss.

²⁶ El profesor RUIZ MORENO, I., recoge en su obra póstuma, ya citada, una amplia información sobre el tema. Es particularmente interesante el capítulo II, que resume en forma muy clara los diferentes aspectos físicos del río de la Plata y los problemas que origina para su correcta concepción geográfica.

²⁷ Este aspecto ha sido destacado por el insigne jurista en «Nota a la declaración conjunta del Uruguay y la República Argentina sobre el límite exterior del Río de la Plata», en *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, Montevideo, 1962, y «Nota sobre el límite exterior del Río de la Plata», Montevideo, 1964, Ministerio de Relaciones Exteriores, Sección Artigas, Política Exterior de la República, Cuestiones de Límites, Montevideo, 1964, pp. 13-27.

1. *La tesis del mar*.—La sostiene un hombre de ciencia, el doctor don Fernando de Buen, director del Departamento Oceanográfico de la República Oriental del Uruguay²⁸. Figura a veces con este nombre en mapas de los siglos XVI y XVII, que, como asegura el profesor Ruiz Moreno, no se repitieron²⁹. Los nombres de *Mar Argentei*, *Mar del Paraguay* y *Mar Americum* están influidos por los que le dieron los cronistas de la época colonial, entre ellos el eminente AZARA³⁰. La calificación de mar al Río de la Plata hubiera favorecido las pretensiones de otros Estados, notoriamente del Reino Unido, quien ha sostenido esta posición³¹.

2. *La tesis del golfo o bahía*.—Burmeister y Orestes Araújo la aceptan en dos obras de reconocida influencia. Mayor importancia tiene, sin duda, la de bahía aplicada al Río de la Plata, por obra de su prestigioso enunciadador, el doctor Luis María Drago. La doctrina de las bahías históricas no tuvo aceptación en el caso del Río de la Plata. Como observa el profesor Ruiz Moreno, la tesis, si bien tiene a su favor respetables antecedentes, ha dado y dará lugar a reservas y discusiones para su aplicación. Por eso, si no es menester recurrir a ella, mejor es no hacerlo³². La tesis de Drago es compartida por Aguiar³³.

3. *La tesis del estuario*.—Es la posición preferida por los primeros navegantes desde el siglo XVI al siglo XIX y muy difundida entre los geógrafos extranjeros y algunos representantes ilustres uruguayos y argentinos. Siguiendo a Ruiz Moreno, incluiremos en esta línea en el Uruguay a los geógrafos Araújo, Baumgartner y Costá. En el Brasil, a Nobre; en la Argentina, Burmeister, Saavedra Lamas, Emilio Mitre y Sáenz Valiente. Como variante de esta posición, puede considerarse la del río con estuario. Así lo consideran los geógrafos Reclus y Walter. En Argentina, los almirantes Storni y Casal, el profesor Bavio, Figueroa y Riguelet. Las posiciones de Inglaterra, Francia

²⁸ En *El Mar de Solis y su fauna de peces*, 1.ª parte, p. 3, Montevideo, 1949.

²⁹ *Ob. cit.*, p. 22.

³⁰ *Ob. cit.*, p. 22.

³¹ Para el estudio de la nota enviada por Gran Bretaña, puede consultarse *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, Montevideo, vol. II, pp. 357 y ss., y para la contestación argentina, *Estrategia*, Buenos Aires, mayo-junio, 1969, núm. 1, pp. 100 y ss.

³² *Ob. cit.*, p. 39.

³³ Sobre el célebre dictamen del doctor Luis María DRAGO, ante el Tribunal de Arbitraje Internacional, sobre las pesquerías del Atlántico Norte entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, cita que resulta clásica en los tratados de Derecho internacional. Una ajustada presentación de la teoría puede apreciarse en «Las bahías históricas», disertación del doctor Mariano J. DRAGO en el Instituto Naval de Conferencias, recogida en la publicación de ese centro, en el año 1963, pp. 25 y ss.

³³ *Ob. cit.*, p. 128.

y Holanda en notas de protesta ante los Gobiernos argentino y uruguayo, por la Declaración conjunta de 30 de enero de 1961, defienden esta tesis³⁴.

4. *La tesis del río*.—Es la doctrina común, defendida por insignes internacionalistas, tales como Podestá Costá, Ruiz Moreno y Barberis³⁵. A partir de la Declaración Conjunta Argentino-Uruguayo sobre el límite exterior del Río de la Plata, es la posición oficial de ambas Cancillerías, no sin nota de protesta de los Gobiernos europeos y de los Estados Unidos de Norteamérica.

III. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL RÍO DE LA PLATA

Se ha venido repitiendo con alguna frecuencia que «la fundación del virreinato bonaerense es principalmente un capítulo más de la historia del Pacífico americano. Se hizo pensando en convertir al Río de la Plata en el antemural indispensable para la defensa de la parte sur del continente, más rica y más poderosamente organizada: el Alto y Bajo Perú y su prolongación meridional, el reino de Chile³⁶. Sin restar importancia al aserto histórico y a la importancia de quien lo sostiene, merece tenerse en cuenta, y ya lo hemos destacado en otra oportunidad y en otro lugar, que las fundaciones a lo largo de los ríos de la cuenca del Plata-Paraná y Paraguay se llevan a cabo por capitanes españoles desde Asunción una vez reconvertidas por obra especialmente de Juan de Garay las posibilidades de acceder al Perú, cortadas en flor por disposiciones administrativas de los virreyes, por las de alcanzar el mar del sur y lograr de esta manera, en frase que se ha repetido por su gran cargamento de simbología política, «abrir las puertas a la tierra»³⁷.

Desde ese momento, aquellos «mancebos» de la tierra, inquietos y belicosos, forman en las columnas de las distintas fundaciones. Primero hacia la extensión indomable de las planicies de Santa Cruz de la Sierra y, fracasada la expedición de Chaves con la definitiva entrada por las orillas del Paraná

³⁴ Vid. BURMEISTER: *Description physique de la Republique Argentine*, p. 283; Orestes ARAÚJO: *Diccionario geográfico del Uruguay*, Montevideo, 1912; entre los autores más caracterizados. Para las notas de referencia, *vid.* el artículo citado en la nota 27, y el número 1 de la revista *Estrategia*, pp. 100 y ss.

³⁵ Las obras han sido citadas en las notas 20 y 22.

³⁶ La afirmación corresponde al historiador RODRÍGUEZ CASADO, Vicente, en el prólogo a la obra *El Río de la Plata en la política internacional*, de Octavio GIL MUNILLA, edición de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1949.

³⁷ GREÑO VELASCO, José Enrique: «Juan de Garay y la penetración española en el Río de la Plata», en *Revista Criterio*, de Buenos Aires, año XLV, 28 de septiembre de 1972, núm. 1652.

para alumbrar Santa Fe-Buenos Aires, Montevideo, al otro lado del Plata, puerto de más comodidad de tráfico.

Es a partir de 1640, con la fundación de la Colonia de Sacramento en provocativo acto de imperio frente a Buenos Aires, que el Plata adquiere valor estratégico para España. Portugal amenaza a España en el talón de Aquiles de su defensa más débil, circunstancia que obliga a distraer esfuerzos y a fortificar las defensas, estableciendo al mismo tiempo, y tras las sucesivas marchas y contramarchas de la ocupación y devolución de Colonia, un sentido militar y nacional en las márgenes del Plata. Es, sin duda, crecer a contramarcha del Pacífico, con un tiempo que se hace histórico por obra de las apetencias de las potencias interesadas en suceder imperialmente a España.

Entonces sí puede estimarse que, a medida de su propia consistencia como virreinato, le toca servir de antemural del Pacífico. En el juego táctico al que Inglaterra somete de modo permanente a España, «los asaltos del poder inglés —lo señala Methol Ferré—³⁸ se concentraban en los dos extremos estratégicos del Imperio hispánico y tuvieron por escenario Jamaica, Cuba y Panamá en el mediterráneo caribeño, así como Buenos Aires, Las Malvinas y Montevideo en el sur e incluso nexos con los «bandeirantes» en sus asaltos contra las misiones jesuíticas».

Con la independencia se recibe un legado de total dominio sobre ambas orillas para los pueblos que adquieren el poder político en una posición indiscutida y sin ambigüedades. La Confederación Argentina y la República Oriental del Uruguay, como titulares en plenitud de una sucesión indiscutida, adquieren en pleno derecho las dos orillas del Plata. La breve incorporación del Uruguay como Provincia Cisplatina al Imperio brasileño no alcanza a solidificar lazos perdurables y la definitiva Convención de 1828 da la forma definitiva a una situación política inmutable hasta nuestros días.

Consolidada esta situación política es a Brasil especialmente a quien corresponde incidir en las aguas tranquilas del Plata. La disputa se cierné entonces acerca del principio de libre navegabilidad de los ríos para todos los países de la cuenca. Rosas, de acuerdo a los criterios de su época, mantiene un concepto diferente al de la generación posterior, que habrá de plasmarse en el reconocimiento como paradigma del nuevo Estado de aquel principio consagrado en la Constitución argentina de 1852 por obra principal-

³⁸ *Geopolítica de la cuenca del Plata: el Uruguay como problema*, Buenos Aires, 1973, p. 34.

mente de Juan Bautista Alberdi y trasvasado a los convenios de navegación suscritos a partir de aquélla con los países vecinos y de modo fundamental en la Convención Fluvial con Brasil³⁹.

El paulatino crecimiento económico de la pampa, la extensión de los dominios de Buenos Aires hacia las tierras «del desierto», el descubrimiento de nuevas formas de conservación de la riqueza pecuaria—especialmente de la carne vacuna— y la incipiente invasión pacífica de los primeros inmigrantes europeos en una tierra pródiga, confluyen para hacer de las tierras del Plata el paradigma de los inversores de Gran Bretaña. Entramos en plena época contemporánea y en la estructuración de un sistema de comunicaciones que tienen por centro un gran puerto de exportación en cada extremo del Plata: Buenos Aires y Montevideo.

Argentina, que ha dado con Rivadavia—definitivamente—sus espaldas al Pacífico, obtiene en este esquema agroexportador la cristalización política definitiva. El esquema es, en términos proporcionales, igual para el Uruguay. No habrá un crecimiento armónico por osmosis de sus distintos componentes, el crecimiento se hará por sobre-acumulación de la capital hacia el interior. El eje de desarrollo, que había tocado en la conquista el Pacífico, tiene ahora neto color atlántico. Y el Plata es el divisor de esta mar del Sur. Puertos más allá de esa línea de agua quedarán prácticamente inactivos—incluso para su propio *hinterland* económico—hasta fechas muy recientes. El río de la Plata absorberá en sus 33.000 kilómetros cuadrados de superficie y 290 de longitud el 95 por 100 de las importaciones argentinas y, por medio de sus aguas, el 80 por 100 de las exportaciones. Y en la misma proporción para el Uruguay, en este caso a través de su único puerto: Montevideo. Hoy el eje fundamental de la industria se alarga para Argentina desde La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, y puerto de combustibles de la empresa nacional argentina de petróleo, hasta Santa Fe, línea que incorpora el 80 por 100 de la industria de todo el país. Si a ello añadimos que el 64 por 100 de la población argentina vive en sus márgenes, tendremos una idea de la importancia vital que el dominio del río de la Plata encierra para los intereses estratégicos de los dos países ribereños. Zavala Ortiz puede decir con harta razón que el río integra la morfología del país y es un eslabón estratégico de fundamental importancia⁴⁰.

³⁹ Un excelente punto de vista puede estudiarse en el título II del trabajo del profesor BARBERIS, ya citado, pp. 65 y ss.

⁴⁰ En la revista *Estrategia*, mayo-junio de 1969, bajo el título «Los problemas del Río de la Plata», p. 106.

Es justamente por esta dimensión política del río de la Plata por lo que el entendimiento con Uruguay le es esencial a la República Argentina. Como dice agudamente un escritor uruguayo: «El Uruguay es estratégicamente mucho más importante para Argentina que para Brasil. Este domina con sus inmensas costas todo el Atlántico sur. El Uruguay no le es vital. En tanto que para la Argentina, el Uruguay es asunto de vida o muerte, pues le controla su arteria de comunicaciones, esencial con el resto del mundo: el río de la Plata. El Uruguay está junto al sistema central de Argentina; el triángulo que forman Buenos Aires, Rosario y Córdoba. Desde el Uruguay la vulnerabilidad argentina es total. Mientras que, por el contrario, el Uruguay no afecta ningún elemento absolutamente decisivo de Brasil. Ponerlos como punto de equilibrio a una misma distancia geométrica de Brasil y Argentina sería de hecho actuar contra Argentina. De tal modo no sólo por sus raíces históricas, sino por el lugar geopolítico, Uruguay está y debe estar más cerca de Argentina, justamente por no romper la equidistancia. Nadie lo sabe mejor que la propia Argentina»⁴¹.

Para Argentina era fundamental, tanto o más que para Uruguay, la inteligencia total en las aguas del Plata. Si como acto histórico el tratado adquiere importancia por la sacralización de las relaciones de ambos países, cuenta también, y de modo fundamental, por la soldadura que puede establecer en los lazos—tantas veces destacados como fraternales—hacia una casi equiparación libre de intercambios, que apunta como una de las tantas consecuencias previsibles del avance que el convenio proyecta entre los dos países.

IV. LA ORIGINALIDAD DEL TRATADO

1. *El acuerdo con el Uruguay crea fórmulas jurídicas de absoluta originalidad*

Basta acudir a las fórmulas admitidas, en general, por la doctrina, y conservadas como estereotipos a lo largo de más de un siglo de evolución jurídica del problema fronterizo en las aguas del río, para comprender la diferencia entre lo preceptuado por una gran parte de la doctrina y lo expresamente establecido en el tratado. No es posible con ello admitir que las soluciones encontradas sean igualmente aceptadas. Todo y cualquier conflicto jurídico

⁴¹ METHOL FERRÉ: *Ob. cit.*, p. 144.

plantea distintas opciones, y había que tomarse en cuenta resultados a los que se accedía por largo camino poblado de transacciones mutuas.

La doctrina en general, sobre todo la politizada doctrina nacionalista —tanto argentina como uruguaya—, había considerado suficiente proponer como criterios de solución las dos tesis extremas de la línea media y del canal de máxima profundidad. La aplicación de uno u otro de los criterios antagónicos eliminaba totalmente la aplicación del criterio opuesto, y pronto resultaba en la total y absoluta desinteligencia. El *statu quo* resultante de la aplicación del Protocolo Sáenz Peña-Ramírez era la consagración formal del ejercicio irrestricto, sin fronteras de la navegación —el uso libre de las aguas del río—, tal como había sido de hecho consagrado en la práctica. La sabiduría jurídica contenida en la fórmula de «mantener sin alterar» unida a la prudencia de ambos Gobiernos, ha permitido llegar sin graves dificultades permanentes hasta el momento de la firma del tratado de noviembre del 73, lo cual no quiere decir que faltaran problemas de diferente signo ⁴².

Dadas las dificultades —algunas ya señaladas en el apartado III—, las soluciones a las que se arriba parecen adecuadas a las finalidades impuestas y a los objetivos perseguidos por ambas partes. Señalaremos algunas: Jurisdicción por niveles en el río. En el nivel superior del espejo de las aguas, se establece una franja de jurisdicción exclusiva adyacente a la costa de cada parte en el río (siete millas marinas entre el límite exterior del río) y una línea imaginaria que une Colonia (R. O. del Uruguay) con Punta Lara (República Argentina), y desde esta última línea hasta el paralelo de Punta Gorda una anchura de dos millas marinas (art. 2.º). Esta regla general admite dos excepciones: una, en favor de los canales en las aguas de uso común; la otra, en favor de los canales de acceso a los puertos. En estos dos casos los límites exteriores de las franjas costeras hacen las inflexiones necesarias para dejar un margen de seguridad de 500 metros de los veriles de los canales y de la boca de acceso a los puertos. Al admitir en el artículo 3.º que «fuera de las franjas costeras la jurisdicción de cada parte se aplica asimismo a los buques de su bandera», incorpora un criterio autónomo dado por la na-

⁴² Vale recordar, *ad exemplum*, el incidente de enero de 1973, en las proximidades del pontón Recalada, por operaciones de alijo entre las embarcaciones «Don Segundo Sombra», argentina, y el barco noruego «Skrausprand». El destructor «Artigas», del Uruguay, y la patrullera «Paysandu», también oriental, redujeron a las tripulaciones de los dos barcos, que se negaron a acatar la autoridad de las fuerzas uruguayas. Las unidades navales y aeronavales de la Armada argentina protegieron a los dos barcos, desalojando a las dotaciones de presa uruguaya, y los barcos continuaron con sus tareas normales de descarga.

cionalidad del buque, como principio decantador de soluciones. La proximidad a la franja costera determina una «absorción jurisdiccional» por parte del Estado ribereño más cercano en los casos en que una determinada situación afecte su seguridad o el caso no esté previsto especialmente en otras disposiciones. Aquí—como se ve—existe una cuidadosa elección de términos para evitar caer en la denominación tradicional, que hubiera impuesto la jurisdicción desde la línea media. El Tratado, escrupulosamente, toma como referencia no esa línea imaginaria—que hubiera provocado escozores innecesarios—, y llega a los mismos efectos, a través de una selectiva determinación del espacio contado a partir de las orillas del río.

Fuera de ello, todas las aguas del río de la Plata son consideradas comunes; las partes se reconocen en este sentido «libertad de navegación en todo el río para los buques de sus banderas» (art. 7.º); se garantizan mutuamente el mantenimiento de las facilidades que se han otorgado hasta el presente para el acceso a sus respectivos puertos (art. 8.º), y derecho al uso, en igualdad de condiciones y bajo cualquier circunstancia, de todos los canales situados en las aguas de uso común (art. 10).

2. *En el nivel del lecho y subsuelo*

Aquí la línea demarcatoria está fijada por una serie de puntos geográficos, 23 en total, de acuerdo a las Cartas confeccionadas por la Comisión Mixta Uruguayo-Argentina de Levantamiento Integral del Río de la Plata, que conforman aproximadamente la línea media del lecho del río, no rígida. Se acerca más a la costa uruguaya en la boca del embudo y concede una mayor superficie al Uruguay en la parte más ancha del mismo, aproximadamente unos 1.500 kilómetros cuadrados.

3. *En cuanto a las islas del río*

No deja de ser sintomático que todas las críticas al tratado toman en consideración, con exclusividad, la pérdida en el caso de Uruguay o la «jurisdicción afectada» en el caso de Argentina de la isla de Martín García. Ilustres personalidades de una y otra orilla han expresado un profundo desacuerdo por las soluciones encontradas⁴³. No obstante, pensamos que la

⁴³ En el lado oriental, el director del Museo Histórico y profesor, PIVEL DEVOTO, ha comentado, bajo el título «Martín García y Timoteo Domínguez con uruguayas», publicado en el semanario *Marcha*, de Montevideo, 16 de noviembre de 1973, un estudio

solución encontrada es acertada. Manteniendo una jurisdicción argentina, circunstancia que se mantiene prácticamente inalterable desde la toma de la isla por el almirante Brown, la reconversión de su destino y la circunstancia particular de que en ella se asienta la Comisión Administradora del Río, otorgan a la fórmula encontrada una de las más difíciles papeletas resueltas, un sello de originalidad, no exento de grandeza.

Como quiera que para la determinación de la soberanía sobre las otras islas se acepta en la misma forma que para el subsuelo y lecho del río, la línea imaginaria impuesta por virtud del artículo 41, llegamos a la conclusión de que las islas de Hornos, San Gabriel, Dos Hermanas, López del Este y López del Oeste, con la muy importante por su valor simbólico de Timoteo Domínguez para los uruguayos o Punta Bauza para los argentinos, pertenecen al Uruguay.

4. *El límite lateral marítimo*

En este caso, sin problemas de profundidad, ni canales de acceso a los puertos, la solución ha sido aceptada sin restricciones, ni comentarios adversos. El límite se establece por la línea de equidistancia determinada por el método de costas adyacentes, que parte del punto medio de la línea de base constituida por la recta imaginaria que une Punta del Este (Uruguay) con Punta Rasa, del cabo San Antonio (Argentina) (art. 70).

5. *Institucionalización de las relaciones*

Se constituye con carácter permanente una Comisión Administradora del Río de la Plata (art. 59), sede en la isla de Martín García (art. 63), y con una serie de funciones recogidas pormenorizadamente en el artículo 66 del Tratado.

en el que anticipa su posición contraria al tratado que habría de firmarse tres días más tarde. En Argentina, el profesor de Derecho internacional RUIZ MORENO, H., critica los artículos 45 y 63, que resuelven el régimen de la isla, y plantea como segunda cuestión un problema de carácter constitucional argentino: la isla no es territorio de la nación, ya que, por el Decreto número 316, de 26 de enero de 1970, el Gobierno Nacional devolvió la posesión a la provincia de Buenos Aires. En *La Prensa*, con el título «El Tratado del Río de la Plata y Martín García», 17 de diciembre de 1973.

6. *Solución de controversias*

Se establece un procedimiento gradativo para la solución de controversias: primero, en las cuestiones referentes al río de la Plata, corresponde intervenir, a pedido de las partes, una cualquiera de ellas, a la Comisión Administradora, y transcurridos ciento veinte días sin poder llegar a un acuerdo, se procurará solucionar la cuestión por negociaciones directas (artículos 68 y 69). En último escalón, si estas negociaciones también fallaren, se acude como última vía a la Corte Internacional de Justicia (art. 87).

V. PROSPECTIVA DEL TRATADO

No sólo por sus fórmulas originales merece el Tratado ser destacado. Allí donde avanza con más visión de futuro y proyecta más fecundas perspectivas es en relación a tres aspectos económicos de singular importancia: la pesca, el petróleo y los puertos.

1. *Pesca*

La indeterminación de los límites alejaba de nuestro país a interesados en explotar la pesca o el petróleo. ¿Quién iba a venir a trabajar en estas actividades si se trataba de una zona en conflicto pendiente de definición?, preguntaba el capitán de la Marina de Guerra del Uruguay, uno de los negociadores uruguayos que ha participado en todas las tratativas realizadas desde 1968 con Argentina. El trazado del mar territorial asegura la pesca de la merluza, la más preciada riqueza ictícola de la zona, los doce meses del año⁴⁴.

Hasta la firma del Tratado existía la práctica consentida de pesca libre para los barcos de ambas banderas. Inclusive, un decreto del presidente uruguayo Williman, de 3 de agosto de 1907, por el cual se permitía la pesca con redes de arrastre fuera de la zona de las cinco millas contadas desde la ribera hasta la mitad del río; y que fuera derogado previa reclamación

⁴⁴ La frase pertenece al capitán de corbeta YAMANDU FLAGINI, único negociador uruguayo que ha participado en todas las tratativas realizadas desde 1968 hasta la fecha, y fueron publicadas por la edición especial que el diario de Montevideo, *El País*, dedicó el martes 20 de noviembre al tratado.

argentina. El sexto de los propósitos contenidos en la Declaración de 15 de marzo de 1970 se refiere al otorgamiento de inmediato a los pesqueros de los dos países de facilidades para el libre ejercicio de sus actividades en carácter previsorio hasta tanto se concrete un acuerdo en la materia.

El artículo 53 del Tratado cumple justamente esta función. En él se reconoce a «cada parte el derecho exclusivo de pesca en la respectiva franja costera, de acuerdo a la extensión reconocida en el artículo 2.º, y fuera de las franjas costeras, la libertad de pesca para los barcos de sus banderas».

Por lo que respecta al frente marítimo, y más allá de las doce millas marinas medidas desde la correspondiente línea de bases costeras, el artículo 73 establece una zona común de pesca. «Dicha zona es la determinada por dos arcos de circunferencia de doscientas millas marinas de radio, cuyos centros de trazado están ubicados, respectivamente, en Punta del Este (Uruguay) y en Punta Rasa, cabo de San Antonio (Argentina). Inclusive se avanza mucho más al determinar que los volúmenes de captura por especies se distribuirán en forma proporcional a la riqueza ictícola que aporta cada una de las partes, evaluada en base a criterios científicos y económicos» (artículo 74).

Lo importante de este espíritu de colaboración radica en que Uruguay puede actuar en forma continuada en alguna de las especies más codiciadas de esta zona atlántica, actividad que en los actuales momentos está reducida a un período de cuatro meses por año.

Días más tarde, ya la prensa de Buenos Aires informa acerca de la iniciación de los lineamientos generales del convenio de pesca que firmará Uruguay con Argentina, según lo establecido en el tratado de límites sobre el río de la Plata y su mar adyacente⁴⁵. Los trabajos preliminares se cumplen en el seno de la Junta Nacional de Pesca, que funciona en la esfera del Ministerio de Industria.

2. *Petróleo*

Promulgada la Ley de Petróleo número 17.319, de la República Argentina (23 de junio de 1967), se concita un gran interés por la explotación de la plataforma continental. Un Decreto del Poder Ejecutivo, número 5.907, de 21 de agosto de 1967, autoriza a la Secretaría de Estado de Energía y

⁴⁵ *Vid. Mayoría*, de Buenos Aires, del día 25 de noviembre de 1974.

Minería a efectuar los citados concursos⁴⁶. Por su parte, Uruguay efectúa un llamado a licitación pública, a fines de 1968, para otorgar concesiones para el cateo de hidrocarburos en la zona del río de la Plata. Este acto ocasionó un muy serio incidente con Argentina y una inquietud por el planteamiento jurídico del problema. El doctor Ruiz Moreno abogaba en su trabajo por acuerdos o entendimientos entre la Argentina y el Uruguay como único camino para evitar un conflicto de consecuencias imprevisibles entre los dos países, que por razones históricas y del mismo origen deben impedirlo a toda costa. Y llamaba la atención del Gobierno sobre la grave responsabilidad de que el Uruguay adjudique a una potencia o empresa extranjera la exploración y explotación de la cuenca petrolera que pudiera existir en el lecho del río de la Plata⁴⁷. El doctor Eduardo Bidau, miembro de la Academia Nacional de Derecho Argentina, radicaba la cuestión en «instrumentar en un contrato de compañía de minas—sociedad privada—la solución de la delicada cuestión existente entre ambos Estados. Contrato de minas y no tratado internacional. Comercio y no soberanía en juego⁴⁸. De las Carreras entiende en la misma forma que debía convenirse un acuerdo que permita la explotación conjunta por los ribereños de la riqueza que pudiera encerrar, convenio que tendría la ventaja de asegurar su aprovechamiento inmediato, haciendo posible, al mismo tiempo, el empleo de una técnica que contemple el posible yacimiento en su totalidad»⁴⁹.

Por nuestra parte hemos señalado que la explotación en perfecto régimen de comunidad implicaría perfeccionar las relaciones existentes a nivel de los dos entes estatales que mantienen el monopolio legal de explotación de hidrocarburos, delegando ambos Estados en esos entes todo lo referente a lo que por determinación de sus propios reglamentos les corresponda. Este parece ser —añadíamos— el espíritu del acuerdo de complementación suscrito a nivel binacional entre YPF y ANCAP y el Acuerdo Interamericano del cual Argentina y Uruguay son integrantes⁵⁰. El artículo 5.º de la Declaración de 15 de marzo de 1970 señalaba en la misma línea que «los presidentes de ambas naciones habían dispuesto realizar un estudio sobre posibilidades de establecer un convenio de explotación del petróleo en las zonas respectivas».

⁴⁶ En *Estrategia*, núm. cit., puede verse una ampliación al tema, pp. 137 y ss.

⁴⁷ Su artículo fue publicado en el diario *La Prensa*, de Buenos Aires, bajo el título «La explotación del petróleo en el Río de la Plata», con fecha 13 de diciembre de 1968.

⁴⁸ «Explotación del petróleo en los ríos limítrofes», *La Prensa*, 6 de enero de 1969.

⁴⁹ «Explotación petrolífera en la frontera del Río de la Plata», *La Prensa*, 7 de febrero de 1969.

⁵⁰ Artículo ya citado, p. 110.

El Tratado garantiza a Uruguay amplia jurisdicción en el lecho y subsuelo del río, o sea, en las zonas donde los estudios indican que habría yacimientos de petróleo⁵¹. La solución encontrada puede considerarse justa. Hasta la línea determinada por una serie de puntos—23 en total—, que sigue una equidistancia flexible, más cercana a la costa uruguaya en el Plata superior y más próxima a la costa argentina en el Plata medio e inferior, el artículo 41, junto a las limitaciones que impone el artículo 42, parece dar una solución eficiente a un serio problema que no se perfilaba fácil como solución, y que había originado una tensión creciente en las relaciones de los dos países.

La tónica que imprime el artículo siguiente (43) para la explotación de los denominados yacimientos fronterizos encontraba un antecedente en las notas reversales entre Argentina y Bolivia, respecto a las explotaciones petrolíferas y gasíferas que puedan encontrarse en común sobre la frontera de ambos países⁵². Al comentar este documento diplomático el profesor Barberis, integrante de la Comisión Argentina, ya señalaba que «la mejor forma de solucionar los problemas creados por la explotación y exploración de hidrocarburos en el Plata sería el concertar un acuerdo de límites al solo efecto del lecho y el subsuelo del río en las zonas en que no está aún determinado.» Sin duda, con este espíritu debe entenderse el fundamental artículo 43 del Tratado.

3. Los puertos

Quizá uno de los más significativos resultados del Tratado radique en el estudio conjunto de las medidas necesarias para dar la mayor eficacia posible a sus servicios portuarios (art. 27). Las informaciones posteriores, recogidas en la prensa de ambos países, permiten anticipar el interés despertado en Argentina y Uruguay por un puerto atlántico común⁵³.

⁵¹ La observación pertenece al doctor LUPINACCI, uno de los integrantes uruguayos en la negociación del tratado, en *El País*, de Montevideo, de 20 de noviembre de 1973.

⁵² Notas reversales cambiadas entre Argentina y Bolivia el 21 de diciembre de 1957 con respecto a las explotaciones petrolíferas y gasíferas que pueden presentarse en las fronteras de ambos países.

⁵³ *La Mañana*, de Montevideo, dedica un editorial al tema bajo el título «Cooperación rioplatense en el puerto oceánico internacional», con fecha 27 de noviembre, y anteriormente—dos días—una amplia información, «Estudio de creación de un puerto atlántico». En el mismo día, *La Nación*, de Buenos Aires, se hace eco de la noticia «Haríase un puerto común con Uruguay». Mucho antes de que el tratado se aprobara, *Primera Plana*, de Buenos Aires (30 de agosto de 1973), adelantaba la «Construcción de un poderoso complejo portuario en la costa atlántica uruguaya—ejecutado por Argentina—para dinamizar la economía de los países del Plata».

Todo ello confirma, en una misma línea de acción, el impulso dado por la propia Cancillería argentina, antes del propio Tratado, a la construcción de un poderoso complejo portuario en la costa atlántica uruguaya, ejecutado por Argentina para dinamizar la economía de los países de la cuenca del Plata. Este plan no tiene en cuenta solamente aspectos de prospectiva económica; el país necesita exportar más, y para ello es indispensable contar con mejores puertos, a ello se une el mayor volumen de los barcos y lógicamente las condiciones de operabilidad de los supergraneleros o superpetroleros, con sus complementarias dotaciones de infraestructura portuaria y una necesaria mayor profundidad en las aguas que los reciban.

Es notorio que ni el puerto de Montevideo ni el de Buenos Aires son aptos para el propósito de servir de apoyo en un plan que contemple una acelerada expansión de los montos exportables. Montevideo, con sus 10 metros de profundidad y sus anticuadas instalaciones, y Buenos Aires, con la dificultad de sus canales de acceso y el costo imprescindible que debe realizarse para mantener en condiciones de tránsito para los buques de ultramar a sus canales de acceso, no pueden considerarse como plataformas adecuadas de futuro. Argentina ha venido encarando el estudio de la profundización de todos los canales de acceso en el río de la Plata y en los que sirven de entrada a los puertos de Rosario y Santa Fe, en el denominado Paraná de las Palmas. Actualmente construye —por el sistema de dragado a 32 pies— el canal lateral o costanero, que permitirá una notable economía de tiempo para los barcos oceánicos que busquen los puertos argentinos del interior de la cuenca. La corriente de opinión se inclina recientemente por la utilización de la doble herramienta de mejora: por un lado, mantener al máximo de su operabilidad los canales de circulación por el Plata, al menos los vitales, y construir un gran puerto oceánico, a la altura de la desembocadura del río, cerca del cabo de San Antonio, en la bahía de Samborombón.

Con el nuevo proyecto, Argentina y Uruguay tratarían no sólo de simplificar la costosa financiación —más de dos mil millones de dólares—. El superpuerto que Brasil construye en estos momentos en la laguna de los Patos, muy cerca de Porto Alégre, y que lleva el nombre de Río Grande, actualmente un pequeño puerto pesquero, en interesante aumento de capacidad de tráfico de mercaderías, será el más importante de América del Sur. El trazado de carreteras que conectarán al puerto ya en ejecución con las zonas de influencia del rico interior de Bolivia, Paraguay y la meso-

potamia argentina—Corrientes, Entre Ríos, Misiones—puede hacer canalizar parte de la producción de los tres países hacia el puerto de Río Grande. «El esquema brasileño es coherente y efectivo. Su proyecto tiene grandeza y miras en el futuro»⁵⁴.

Con el nuevo proyecto argentino-uruguayo, «Argentina puede cambiar la situación contemplando más los intereses de sus vecinos que los propios, pero también imbuida de grandeza histórica»⁵⁵. La cuenca del Plata puede ser taponada por Brasil en sus cursos superiores. Lo que no puede hacer Brasil es evitar que Argentina lidere con actitudes firmes el desarrollo de toda la región. Siderurgia y puertos para la exportación son los puntos claves en un plan de esta naturaleza⁵⁶.

En este plan conjunto, Argentina puede convocar a los países de la cuenca del Plata y presentar un atractivo programa de realizaciones, mediante la coparticipación financiera y el condominio operativo de Bolivia, Paraguay y Uruguay. Una actitud de esta naturaleza podría variar el giro geopolítico y estratégico en la cuenta del Plata y representaría una apertura cierta hacia el continentalismo, implícita en la tendencia progresiva de nuestro tiempo, y en las formulaciones de integración tan caras a la nueva política argentina⁵⁷.

VI. LAS IMPLICANCIAS POLÍTICAS

1. *En la relación Argentina-Uruguay*

La realidad trascendente del Acuerdo se desenvuelve en distintos niveles —económicos, comerciales, de explotación—, pero muy marcadamente, y sobre ellos, en el político. No debe olvidarse que la clave de la situación argentina en el cono Sur—y en América Latina—se basa en la forma en que su posición se articula en la cuenca del Plata. Según pueda ubicarse Argentina en ese marco, será su influencia entre las naciones hermanas

⁵⁴ En la misma revista citada, *Primera Plana*, p. 12, en artículo que firma MONTES DE OCA, Ald.º C.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁵⁶ La expresión corresponde al mismo comentarista citado en el artículo *ut supra*.
⁵⁷ Explícitamente declaradas en todas las manifestaciones que sobre política interamericana ha formulado el señor presidente de la República Argentina. El continentalismo es una fuerza virtual en la política de Buenos Aires desde la toma de poder por el nuevo Gobierno surgido de la votación del 25 de mayo.

para determinar su actitud frente a problemas tan disímiles y esenciales como son su relación con Estados Unidos y su posición dentro del ámbito del Acuerdo General de Comercio y Tarifas⁵⁸. De allí también, como señala Oscar Delgado, la preocupación porque la Argentina sepa mantener su tradicional buena relación o influencia política con Bolivia, Paraguay y Uruguay. Concretamente, Perón necesita exhibir sus éxitos frente a Banzer, Stroessner y Bordaberry si quiere hablar de igual a igual con Richard M. Nixon⁵⁹.

La tradicional política ambivalente de Uruguay, nación-frontera entre dos poderosos vecinos, y la ostensible inclinación del presidente Bordaberry por el régimen brasileño parecen haberse atenuado y aun modificado en favor de Argentina tras la firma del Convenio. Está reciente todavía la oferta al Brasil del Uruguay, concretada en los primeros días del mes de octubre del pasado año, por valor de siete millones de dólares de productos no tradicionales. La firma del Tratado no puede hacer romper una relación de Uruguay con Brasil, ni conviene a la hermandad americana que ello suceda, pero sí puede inclinar uno de los platos de la balanza por simple gravitación de los objetivos comunes hacia el lado argentino. El acuerdo sobre el Plata es el comienzo nada más de una estrategia común de ambos países ribereños que abre un proceso más profundo, que se ha de intentar en varios planos, algunos de cuyos perfiles ya han trascendido a conocimiento público.

Sobre la urdimbre de lo ya realizado o en vías de ejecución, dos puentes sobre el río Uruguay, una represa común—Salto Grande—, la política futura en el Plata abre posibilidades para entendimientos de gran importancia. Ya se había de la explotación del espacio aéreo en el Plata que Uruguay—es notorio—ha defendido mal en los últimos años, permitiendo un aumento de la presencia de aeronaves extranjeras. Las últimas informaciones disponibles—21 de diciembre— sobre la reunión de la Comisión Mixta argentino-uruguaya estudian la propuesta argentina de una unión aduanera de los dos países, especie de minimercado común entre ambas naciones vecinas, que daría libre circulación a una serie de mercaderías, con el fin de hacer más fluido el tránsito comercial. Esta unión se constituiría al estilo europeo en varias etapas, apoyando como paso previo el espíritu de la Asociación

⁵⁸ *La Opinión*, de 23 de noviembre de 1973.

⁵⁹ La posición es coincidente con la de otros analistas políticos, según puede apreciarse en el artículo de KAHN, Heriberto. «La relación de fuerzas permite un nuevo diálogo con el Brasil», publicado en *La Opinión* del día 25 de noviembre de 1974.

Latinoamericana de Libre Comercio, que consiste en forjar un mercado común latinoamericano para 1980—la fecha anterior de 1970 tuvo que ser desplazada por imposibilidad de concreción.

La contigüidad geográfica, la similitud de estructuras productivas y la formación de un frente común a la colocación de los productos de exportación en los mercados mundiales acerca naturalmente a las economías argentina y uruguaya. Para perfeccionar esta tendencia era necesario el impulso político del Tratado. La industria oriental cuenta con un desarrollo relativamente diversificado, si bien dependiente, y su clásico cuello de botella consiste en la limitación de su mercado. Si se superan, como actualmente parece deducirse, los problemas creados por una balanza de pagos deficitaria para el Uruguay, la penetración en el mercado argentino, bajo otro régimen de los productos uruguayos, puede desembocar en un incremento notable para la producción industrial y para la tonificación de la economía uruguaya.

Pero al mismo tiempo esa unión entre los dos vecinos contribuirá a una especialización de sus líneas de producción y a la posibilidad de que se encuentre un sistema que pueda resultar complementario, al estilo de lo que se viene ya practicando en la industria automotriz, y que puede ser alentado en otros rumbos como el de la construcción y hasta en sectores industriales.

Para Uruguay este capítulo postratado resulta esencial para emerger del estancamiento crónico de su economía, señalada por cierre de fábricas, emigración de sus técnicos e inclusive de trabajadores, con algún grado de especialización. Para Argentina crear una cadena de solidaridades con Uruguay y sus otros vecinos menores—Bolivia y Paraguay—le permite encarar un diálogo abierto con su otro vecino mayor—Brasil—y equilibrar sus pretensiones de hegemonía en la cuenca del Plata.

La última instancia del dinámico proceso reseñado se completa con la designación como embajador de Argentina en Montevideo del activo ejecutor de los últimos detalles del convenio de 19 de noviembre de 1973, designación—sin duda—no carente de importancia en los actuales momentos, recibida por el Gobierno uruguayo con su inusitada complacencia⁶⁰.

⁶⁰ El doctor Guillermo DE LA PLAZA. En un gesto inusual, el pedido de *placet* fue contestado afirmativamente desde Montevideo una hora después de haber sido solicitado por la Cancillería argentina.

2. *Las relaciones horizontales: Bolivia y Paraguay*

La unidad rioplatense es un fundamento indispensable al conjunto total de la cuenca del Plata. Desde esta línea base puede intentarse la revisión de toda la política argentina en los vecinos países del cinturón con Brasil. La exacta sincronización de las visitas de Banzer a Buenos Aires (13 de noviembre de 1973), que inicia la apertura argentina hacia el exterior, con la firma del tratado de límites con Uruguay seis días más tarde (19 de noviembre), y del fundamental tratado de Yaciretá-Apipé, con Paraguay, el día 3 de diciembre, indican a las claras el interés del Gobierno del general Perón por revertir la situación argentina en la cuenca del Plata.

Ello pone en evidencia, por otra parte, el signo de complementación que adquieren las políticas planteadas, y de paso constituye una demostración palpable de la quiebra del pluralismo ideológico y de la imposibilidad de erigir políticas exteriores sobre el fundamento de rígidas fronteras doctrinarias. La política de apertura del Gobierno argentino es muy importante para Bolivia, como medio de compensar la atracción brasileña y equilibrar la influencia económica del gran vecino del Norte, que hasta ahora—lo denuncian voceros oficialistas de La Paz—podría llegar a comprometer la soberanía sobre importantes recursos naturales.

Pudo conocerse, en la entrevista mantenida en Buenos Aires, que el presidente argentino recordó al presidente Banzer «el carácter de hermandad que une por tradición y cultura a Bolivia con Argentina, entroncados en el accidente geográfico. altiplánico—la Puna—, que ejerce toda su influencia telúrica hacia el Río de la Plata». De esta manera puede concretarse, a través de Bolivia, el enlace de la cuenca del Plata con los países del Pacto Andino y convertir su «mediterraneidad» en puente de los dos sistemas. La oferta argentina de cooperación que toma en cuenta el desarrollo boliviano surge como una posibilidad de nuevas relaciones, que se perciben en el nuevo cambio del canciller del Palacio Quemado—a pocos días de la fracasada reunión del general Banzer en Buenos Aires—precisamente por el embajador boliviano en la capital argentina.

Con una celeridad impresionante, la diplomacia platense concretaba con su vecino Paraguay la firma del demorado tratado para la construcción de la represa de Yaciretá-Apipé, después de largo período de indecisiones. Era de señalar que en ese acuerdo se conviniese el estudio conjunto de la represa de Corpus, en el cañón del Guaira, y punto conflictivo argentino-

brasileño. La relativa facilidad del acuerdo, que guarda relación directa con el intenso trabajo del equipo argentino y las frases más que rituales de los cancilleres de ambas naciones en el solemne acto de su firma, en Asunción, con la presencia de la vicepresidenta argentina, indicaban que, al menos por parte de los funcionarios paraguayos, se había alcanzado un estado de firme convicción en la postura argentina por ejecutar sin retaceos la obra, sin demoras.

Esta línea de continuidad, que ha de fortificarse, sin duda, en la medida del avance de los proyectos pendientes con Paraguay y de las conversaciones y proyectos menores con Bolivia—construcción de una línea de ferrocarril desde Santa Cruz de la Sierra hasta un punto navegable sobre el río Ichilo, en su confluencia con el Mamoré, y reforma sobre el convenio de transportes aéreos de 19 de diciembre de 1967 para un aumento de la oferta de tráfico por parte de las empresas aéreas de ambos países (22 de septiembre de 1973)—, apuntan a El Mutún y al gas boliviano, con proyección hacia toda la cuenca del Plata.

3. *Las relaciones con Brasil*

Toda la nueva concepción que pone en práctica la política exterior del Palacio S.M. está destinada en buena medida a devolver a la Argentina una posición de solidez y fortaleza suficientes que le permitan establecer un diálogo desde niveles de fuerza equilibrados frente a Itamaraty⁶¹. Aquí las fuerzas parecen haberse equilibrado con relación tan sólo al tiempo político de julio de 1973. La firma del Tratado de Itaipú, como factor desencadenante; la ayuda económica a Uruguay, el acuerdo con Bolivia sobre explotación de El Mutún y el posterior desenlace del Gobierno del presidente Allende en Chile conformaban un panorama sombrío para Argentina. Habíase hablado—inclusive—de cerco para expresar el anillo de los países vecinos y sus sólidas vinculaciones con Brasil. Desde el mes de noviembre comienzan a plasmarse los resultados alcanzados por una fuerte y bien dirigida ofensiva diplomática argentina, que recompone las relaciones con Uruguay y Paraguay y mantiene con Chile, pese a diferendos sensibles y dolorosos, una comunicación fluida que evita la formación del temido eje Brasilia-Santiago. La coincidencia con Perú, Vene-

⁶¹ La observación se desprende de los últimos actos políticos internacionales del Gobierno de Buenos Aires y está considerada en forma muy aguda por el comentarista KAHN en el artículo citado anteriormente.

zuela y Panamá hace más notoria una comunidad de países que admiten como nexo sus raíces comunes en proyección de un futuro independiente. Si a ello añadimos la consagración por las Naciones Unidas del principio de consulta previa, sustentado por Argentina, y la aprobación por la Conferencia de Argel del mismo criterio, parece que las circunstancias imponen un largo diálogo entre los dos países, norte y sur, de la cuenca.

La superación de inconvenientes seculares entre los países vecinos del Plata importa ya una transferencia de los problemas tradicionales a niveles de más profundo diálogo. No deja de ser sintomática la posición del influyente *Jornal do Brasil* después de la firma del Tratado de Yaciretá-Apipé y la justificación que expresa de la necesidad de un diálogo constructivo entre Argentina y Brasil.

Por lo que puede intuirse de la coyuntura política, las posiciones de ambos gobiernos antes del 15 de marzo próximo, cuando asuma la presidencia del Brasil el general Ernesto Geisel, habrán de amoldarse a lo que otro influyente diario brasileño—paulista en este caso—califica de «prudente expectativa». Pero, como observa el comentario recogido, «en el plano político subsisten realidades que trascienden a un simple cambio de Gobierno para situarse como factores que podrán condicionar, a corto, medio y largos plazos, la próxima relación de fuerzas entre Brasil y Argentina»⁶².

El análisis, en este caso, se desplaza hacia los puntos conflictivos, en los que surgen las distintas tendencias de la política interna, que deben hacerse posibles en el orden internacional, por un lado, y por el otro, las tendencias derivadas de concepciones políticas de influencia global. Cuando se habla de Argentina o de Brasil, surgen de inmediato caracterizaciones más amplias de una concepción general. Es posible que la potencia dominante en una región continental configure su propio esquema político internacional. En el caso del Brasil, es frecuente atribuirle apetencias imperialistas en el cuadro de los pueblos americanos del Sur. Otras veces se habla de relaciones de hegemonía para expresar situaciones de reconocido desnivel político o de acceder a un liderazgo en la zona. Y es curioso observar que esta ventaja política, consecuencia de una sólida posición interior—ejemplar en el sentido político—, se mide en relación sobre todo

⁶² El pronóstico se publica en el influyente diario conservador de San Pablo (Brasil) o Estado de Sao Paulo, en despacho que recoge AFP y publica en Buenos Aires *La Nación* del día 7 de enero de 1974.

al contexto regional, y más aún todavía a lo que Peña denomina el «contexto contiguo», compuesto por los países fronterizos⁶³.

La equiparación de posiciones—en este momento—en ese cinturón de los países contiguos hace posible esperar más cada día de la fortificación de un diálogo indispensable para América. Pero este diálogo habrá de contar con presupuestos indispensables, si se quiere hacerlo fecundo en el tiempo histórico y en el espacio americano, y una cooperación creciente, con el objetivo de la afirmación nacional y el desarrollo económico, dentro de un cuadro mundial signado por la derrota del colonialismo.

En la perspectiva de «la posibilidad concreta para los países con conciencia nacional de conducir efectivamente sus destinos», nos dirá Oscar Camilión: «La verdadera política de liberación supone buscar soluciones pragmáticas para los problemas reales, enterrar la tentación de generar mitos que después se vuelven contra el propio interés y recordar que la base de la liberación consiste en el desenvolvimiento de las potencialidades espirituales y materiales de la nación dentro del territorio»⁶⁴.

4. *El tratado y la integración americana*

El presidente Bordaberry pronunció en el acto de la firma del tratado una frase que merece ser recordada: «Frente al viejo concepto ya derimido y superado de frontera que separa, se ha optado por el concepto de frontera como campo de recíproca colaboración, en beneficio mutuo, dentro del respeto mutuo»⁶⁵. Y añade: «Sin duda, el auténtico nacionalismo nos exige una indeclinable afirmación de los valores propios y una vigencia plena de la soberanía, pero también nos exige una efectiva solidaridad entre las naciones en torno a la construcción de un mundo más cooperativo y más humano»⁶⁶.

El avance de las negociaciones posteriores a la firma del tratado y la importancia asignada a la designación del representante argentino en Montevideo permite suponer que si por algún país va a comenzar la integra-

⁶³ Vid. el libro que publica en colaboración con CELSO LAFER: *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1973, pp. 66 y ss.

⁶⁴ En el diario *Clarín*, de Buenos Aires, de 12 de agosto de 1972, en un artículo que reproduce la revista *Estrategia* en el número de septiembre-octubre de 1972.

⁶⁵ En el diario *El País*, de Montevideo, de 20 de noviembre de 1973.

⁶⁶ *Ibidem*.

ción americana, en el sentido que le atribuye Peña de «unidad frente a la dependencia externa», va a ser precisamente entre Argentina y Uruguay. Esta afirmación resulta válida en sentido relativo, para ser aplicada a los países de la margen atlántica. Los países del Pacífico ya han concretado, a través del Pacto Andino, un esquema integrador que avanza cauta pero firmemente ⁶⁷.

En el terreno puramente político, una unidad estrecha entre los dos países ribereños del Plata puede servir de aglutinante a la de otros países de aguas arriba de la cuenca, dinamizando la acción vinculativa desarrollada por medio de la aproximación (sin resultados hasta la fecha de los países horizontales en el Pacto de Brasil-Uruguay-Bolivia-Paraguay). El primitivo plan de integración, conocido como el Pacto ABC, constituido en base a los tres grandes de la región, y que pudo haber sido una plataforma de lanzamiento importante para la coordinación de acciones políticas entre los países de esta parte del continente, hoy sería una quimera. Chile ha comprometido su acción internacional en el sentido económico e industrial con los otros países integrantes del Pacto Andino, y Brasil crece a la sombra de otro gigante. En esta coyuntura no resulta inapropiado perfilar nuevos frente de alianza, haciendo compensar la diferencia de poder de maniobra en uno de los platillos de la balanza, por la fluidez de las relaciones a nivel de cancillerías y la comunión de intereses y propósitos nacionales.

La «neutralización ideológica del mundo» tiene un acusado destaque en las políticas internacionales de América del Sur. Por encima de clasificaciones, los gobiernos acuden a la búsqueda de las soluciones permanentes, basadas en los intereses también permanentes, tratando de fijar políticas de planificación que más allá de los resultados coyunturales se justifican por el aporte que realizan en la formación del conjunto total del sistema de relaciones. Este entorno mundial favorece «un espacio de maniobra política industrial y tecnológica que puede ser aprovechado por América Latina para lograr una rápida promoción de su desarrollo, a través de una integración latinoamericana suficientemente operativa» ⁶⁸.

La importancia del tratado para la integración estriba, por consiguiente, en la formación de una base de operaciones suficientemente fuerte como

⁶⁷ Me refiero al Acuerdo de Cartagena, signado en Bogotá en 1909.

⁶⁸ Celso LAFER y Félix PEÑA en el prólogo del libro comentado.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

para servir de plataforma de lanzamiento de otros proyectos más amplios. La formación de un sólido bloque de ofertas para los productos tradicionales agrícolas-ganaderos de la región, el intercambio sin trabas arancelarias para los rubros industriales o minerales del Uruguay significarían ya un avance de gran importancia en la consolidación de los vínculos para las dos naciones a orillas del mar de Solís. Todo indica que esta relación va a ser incrementada en profundidad y en extensión, y que la idea de una Patria Grande puede llegar a ser una realidad tangible, a nivel americano, en acercamiento a lo ya anticipado por los formadores de las repúblicas del Plata.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO