

I

La apertura argentina hacia los países horizontales de la cuenca del Plata—Bolivia, Paraguay y Uruguay—, visible en la orientación del Palacio de San Martín desde el 25 de mayo del pasado año, pudo concretar dos resultados de gran trascendencia internacional y de efectos impactantes en las relaciones del cono sur del continente americano. Si con Bolivia, primer país interlocutor en Buenos Aires, los resultados se malograron por obra de diferentes circunstancias, puestas de manifiesto y en forma abierta comunicadas a la opinión pública<sup>1</sup>, el acuerdo con Uruguay<sup>2</sup>, y posteriormente con Paraguay<sup>3</sup>, dieron base para reconvertir una situación angustiosa en una posición de prestigio con excelentes resultados políticos<sup>4</sup>. Con la postergación de la VI Conferencia, prevista en un principio para finales del verano americano de 1973, Argentina ganó posiciones y respeto entre sus pares de la cuenca<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vid.* al respecto el artículo del general Guglielmelli, en *Estrategia*, núms. 25-26, páginas 5 y 55, con el título: *Banzer-Buenos Aires-Brasil*.

<sup>2</sup> Nos referimos al Tratado de Límites en el Río de la Plata y su Frente Marítimo de 19 de noviembre de 1973, ratificado en Buenos Aires en 12 de noviembre de 1974. A este tratado y a su importancia geopolítica en el cono sur hemos dedicado un estudio en esta REVISTA, número marzo-abril de 1974, pp. 43 y ss.

<sup>3</sup> Convenio de Yaciretá Apipé de 3 de diciembre de 1973. Sobre el tema hemos publicado una nota en esta misma REVISTA, número correspondiente a mayo-junio.

<sup>4</sup> Prácticamente hasta la llegada al Gobierno argentino del general Perón, se hablaba de un cerco brasileño en torno a la Argentina, considerando como tal la instrumentación de una serie de pactos y acuerdos económicos de diferente signo establecidos por Brasil con los países limítrofes, que revertían la clásica orientación de Bolivia, Paraguay y Uruguay por Argentina.

<sup>5</sup> La más visible de las posiciones de cambio pueden considerarse en las adoptadas por Paraguay. Bastaría verificar las declaraciones de su canciller en Brasil con motivo de la firma del Tratado de Itaipú y las que formula en su discurso de Buenos Aires con motivo de la inauguración de la Conferencia. Entre una y otra postura, Paraguay pudo concretar con Argentina el Tratado de Yaciretá y aprobado en principio los estudios para la construcción de la represa de Corpus.

Con un paso calculado y en movimiento de perfecta sincronización política, el inicio de la Conferencia iba a estar signado por la reciente visita que el primer mandatario argentino hiciera al Paraguay justamente tres días antes de la reunión de los cancilleres en Buenos Aires<sup>6</sup>. La visita que el presidente Bordaberry había realizado en febrero para la ratificación del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, y la feliz circunstancia de representar a Bolivia y al Brasil, como cancilleres, dos recientes embajadores de esos países en Buenos Aires, añadían motivos suplementarios para que en el orden de las relaciones personales la comprensión pudiera surgir con una fácil espontaneidad, aun en el marco estricto de las graves responsabilidades diplomáticas<sup>7</sup>. La Conferencia de cancilleres, en su sexta edición, volvía —por otra parte— al lugar físico y a la ciudad en que naciera la idea y en la que se concretara en forma de principios generales los objetivos de los cinco Estados integrantes de la cuenca<sup>8</sup>. Después de incursionar por Santa Cruz de la Sierra<sup>9</sup>, Brasilia<sup>10</sup>, Asunción<sup>11</sup> y Punta del Este (U.)<sup>12</sup>, parecía adecuado consolidar experiencias, aunar criterios, revisar actitudes

<sup>6</sup> Para tener una idea de la sincronización de movimientos del jefe del Estado argentino, baste observar que la visita del general Perón a Paraguay culmina el sábado día 8 de junio y la Conferencia de cancilleres se inicia el lunes día 10 en Buenos Aires.

<sup>7</sup> Especialmente la nota queda referida a los cancilleres de Bolivia, general Alberto Guzmán Soriano, y al de Brasil, Antonio F. Azeredo da Silveira, ambos embajadores de sus respectivos países en Buenos Aires antes de ser designados cancilleres.

<sup>8</sup> La *Declaración de Buenos Aires de 1967* se refiere «a promover en el ámbito de la cuenca la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios programados y obras, así como la formulación de entendimientos operativos o instrumentos jurídicos que propendan a:

- a) La facilitación y asistencia en materia de navegación.
- b) La utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo.
- c) La preservación y el fomento de la vida animal y vegetal.
- d) El perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones.
- e) La complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la cuenca.
- f) La complementación económica de áreas limítrofes.
- g) La cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades.
- h) La promoción de otros proyectos de interés común y especialmente aquellos que tengan relación con el inventario, la evolución y el aprovechamiento de los recursos naturales del área.
- i) El conocimiento integral de la cuenca del Plata».

<sup>9</sup> II Reunión de Cancilleres, 1968.

<sup>10</sup> Corresponde a la Tercera Reunión del Grupo Regional. Importante por la aprobación del Tratado de Brasilia, núcleo institucional de la cuenca.

<sup>11</sup> IV Reunión, 1-3 de junio de 1971.

<sup>12</sup> V Reunión de Cancilleres, en el Balneario uruguayo. Publicamos una nota en esta misma REVISTA núm. 127, pp. 171 y ss.

y fortificar el presente institucional de los organismos comunes. Casi nadie pudo aventurar al principio de la inauguración de sesiones cuál podría ser el resultado final, pero sin duda que estuvieron muy cerca, y superaron, las mejores esperanzas<sup>13</sup>.

## II

Si en los prolegómenos la actitud argentina representa el punto más alto del nuevo «clímax» político, corresponde al presidente argentino, con su alocución inaugural, la fijación del marco y la determinación de los principios que habían de ser considerados y desarrollados por los cancilleres. El general Perón, en su última comunicación a una Asamblea plurinacional, establece como premisas indispensables: 1. Conseguir el desarrollo armónico de la región teniendo en cuenta los intereses de los cinco países a que pertenece el territorio de la cuenca. 2. Acción multilateral que sustituya a la forma clásica de las relaciones internacionales hasta nuestros días—la bilateral—, la que contrapone los intereses de un Estado con los de otro Estado, de un Gobierno con los de otro Gobierno. 3. Integración social, cultural, laboral, técnica y política, junto a la preponderante en la cuenca—integración física—. 4. Perfeccionamiento institucional. 5. Impulsar el programa en aquellos proyectos en que existe un verdadero interés común<sup>14</sup>.

Todo el tratamiento de los cancilleres a estos principios, la constitución de la Comisión de Asuntos Institucionales y la propia Declaración de Buenos Aires representarían en buena parte la concreción de los anhelos expresados por el primer magistrado argentino.

<sup>13</sup> Es unánime el sentir de los observadores presentes a este efecto. Nos dice *El Cronista Comercial*, diario de Buenos Aires, de 14 de junio: «la coincidencia de pareceres transformó la Conferencia en la reunión de la cordialidad». Y en este clima de cooperación y de buena voluntad prosperó al amparo del «espíritu de la cuenca», como expresó el ministro argentino Vignes, lográndose importantes acuerdos que fortalecerán el objetivo común de convertir la cooperación de nuestros países en un instrumento esencial para el desarrollo de la región, a fin de convertir la integración en una meta fundamental». Por su parte, Sarmiento escribe en *La Opinión*, también de Buenos Aires, el 23 de junio: «El resultado más ponderable de la última reunión de la Cuenca del Plata radica en la creación de un clima de diálogo, comprensivo y de ductilidad negociadora, traducido en documentos concisos que comprometen a las partes en planes de incuestionable envergadura, especialmente en lo que hace a la integración física y complementación de zonas fronterizas, como etapa preliminar hacia una integración de carácter global.»

<sup>14</sup> El discurso del presidente argentino es publicado «in extenso» por la revista *Estrategia*, mayo-julio de 1974, núm. 28, pp. 119 y ss.

### III

De conformidad con las decisiones adoptadas en la primera sesión plenaria, se constituyen las siguientes Comisiones de Trabajo: Comisión General, integrada por los señores cancilleres; Comisión I, de Recursos Naturales e Infraestructura Física; Comisión II, de Asuntos Económicos y Sociales; Comisión de Asuntos Institucionales, establecida con carácter de delegada, y las consabidas Comisión de Credenciales y Comisión de Estilo. No deja de ser significativo que tanto la presidencia como la secretaría de las tres Comisiones, con sus relatores, se integrarán por participantes en la Conferencia nacionales a su vez de los países menores de la cuenca<sup>15</sup>. A su vez asisten como observadores, además de los delegados y asesores de los cinco países que acompañan a los cancilleres, los representantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de la Comisión Económica y Social para América Latina (CEPAL), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la Comisión de Integración Eléctrica Regional (CIER).

La agenda de la Comisión I comprendía los seis puntos siguientes: a) Proyecto de resolución de Bolivia sobre carretera Potosí-Tarija-Bermejo. b) Proyecto de resolución de Bolivia sobre estudio de navegación, tramo Bahía Negra-Asunción del Paraguay. c) Proyecto de resolución de Argentina sobre construcción de puertos de aguas profundas. d) Estudio de los temas de infraestructura física y recursos naturales contenidos en el informe del CIC a la VI Reunión de Cancilleres. e) Proyecto presentado por el PNUD sobre balizamiento de los ríos de la cuenca del Plata. f) Proyecto presentado por el PNUD sobre integración energética de los países de la cuenca del Plata.

La Comisión de Asuntos Económicos y Sociales debía considerar los siguientes temas: a) Temas económicos y sociales contenidos en el informe

---

<sup>15</sup> En la Comisión de Infraestructura Física y Recursos Naturales se elige presidente al embajador Waldo Cerruto, de Bolivia, y vicepresidente y relator al contraalmirante Guillermo Haywood, del Paraguay. En la de Asuntos Económicos y Sociales: Presidente, doctor Julio César Schapp, del Paraguay; vicepresidente, al doctor Juan Prado, de Bolivia, y relator, al doctor Carlos A. Zeballos, de Uruguay.

del CIC a la Conferencia (complementación de áreas limítrofes, educación, salud e intercambio comercial y complementación industrial). *b)* Proyecto de resolución presentado por la delegación argentina sobre intercambio de técnicos. *c)* Proyecto de convenio constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

La Comisión de Asuntos Institucionales—sin agenda previa—recomendó a la Comisión General cuatro proyectos: 1. Elaboración de un plan de trabajo. 2. Convocatoria de las reuniones de Grupos de Expertos. 3) Funcionamiento y organización de los Grupos de Expertos. 4) Medidas tendentes a acelerar el proceso de integración.

De esta copiosa agenda de cuestiones presentadas, la Conferencia aprueba en tres días de sesiones el Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y diez resoluciones<sup>16</sup>.

#### IV. DOS TEMAS PRINCIPALES

Los dos temas que resultaron ser los destacados en esta VI Conferencia de Cancilleres fueron los referentes a la suscripción del Convenio Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y la modificación del sistema constitucional. Uno y otro proceden en su formulación de muy distintas imposiciones. El origen del convenio lo constituye una propuesta del Uruguay aceptada en la II Reunión de Cancilleres (Santa Cruz de la Sierra, 1968). Significa—como señala el general Guglielmelli—un verdadero éxito tanto del Uruguay como de Bolivia y Paraguay, países éstos que pudieron superar en Punta del Este (V Reunión de Cancilleres, 1972) los reparos que en principio opuso Brasil a algunos de los aspectos del Fondo, entre ellos a la

<sup>16</sup> La lista se inicia con la 45-VI: Sobre aprobación del informe del CIC. 46-VI: Encomendar al CIC la elaboración del programa de trabajo con preferente atención por los proyectos de interés especial para Bolivia, Paraguay y Uruguay. 47-VI: Ajuste de procedimientos para las reuniones de los grupos de expertos. 48-VI: Evaluación global de la labor de funcionamiento de estos últimos grupos. 49-VI: Documento de Buenos Aires. 50-VI: Aceptación de credenciales de delegados y observadores a la VI Reunión. 51-VI y 54-VI: Otorgando interés prioritario, respectivamente, al tramo vial Potosí-Tarija-Bermejo y a la ruta Trans-Chaco y su conexión proyectada a la provincia de Salta. 52-VI: Encarga el CIC analizar la contribución que «la construcción de los puertos de aguas profundas pueden hacer al proceso de integración y desarrollo de la cuenca; y la 53-VI: Estímulo de intercambio de técnicos entre los países del área cuando los países miembros realicen en el ámbito de la cuenca del Plata estudios u obras nacionales de interés regional o multinacional».

forma en que operaría<sup>17</sup>. El artículo 2.º resume las controversias suscitadas en torno al alcance de sus objetivos entre dos posiciones contrarias. Por un lado, la de los países de mayor desarrollo en el área, que limitaban el alcance del Fondo a los estudios de prefactibilidad, y por el otro, la de los países menores, que entendían, y de modo especial la representación de Bolivia, que los recursos fueran destinados a la realización de obras y contaran con la responsabilidad solidaria de los países miembros. El juego de los artículos 3.º y apartado b) del 4.º parece confirmar la tesis de la posición boliviana, lo cual representa evidentemente un triunfo para los integrantes del Urupabol en su conjunto, que aparecen como los más inmediatos beneficiarios de esta extensión<sup>18</sup>.

En materia de recursos, el artículo 6.º del Convenio Constitutivo establece un monto de 100 millones de dólares estadounidenses, de los cuales se aportarán inicialmente 20 millones (art. 6.º), de acuerdo a los montos proporcionales señalados en el artículo 7.º<sup>19</sup> y en los plazos diferenciales con respecto a Bolivia, Paraguay y Uruguay—diez años—y Argentina y Brasil—tres años—. Estos fondos iniciales tienen una limitación impuesta por el artículo 13, por virtud de la cual su destino se dedicará preferentemente a la «financiación de estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño final». Por lo tanto, como bien señala un comentarista de la reunión, y mientras no se integren los 80 millones restantes—acto éste que lo debe resolver la Asamblea de Gobernadores «con el voto favorable de todos sus miembros» (art. 11), quedan al margen las obras, aun cuando para ellas pueda permanecer abierta la alternativa de avales, y de obtención de préstamos con la responsabilidad solidaria de los países miembros [art. 4.º, incisos a) y b)]<sup>20</sup>.

El Fondo es administrado por una Asamblea de Gobernadores y por un Directorio Ejecutivo (art. 15), con representación igualitaria de cada uno de

<sup>17</sup> Véase *Estrategia* número 28, correspondiente al bimestre mayo-junio de 1974, p. 8, bajo el título «¿Cuenca del Plata o cono sur?».

<sup>18</sup> La posición de los países menores del área se había mantenido incólume desde Asunción, con la oposición por distintos motivos de Argentina y del Brasil. La aprobación de la tesis sustentada por los menores, si bien atemperada parece dar juego en la política de la cuenca a la integración de las naciones horizontales.

<sup>19</sup> Argentina, 6.670.000 dólares US.; Brasil, 6.670.000 dólares US.; Bolivia, 2.220.000 dólares US.; Paraguay, 2.220.000 dólares US, y Uruguay, 2.220.000 dólares US. Total: 20.000.000 dólares US.

<sup>20</sup> a) Conceder préstamos, fianzas y avales, y b) Gestionar la obtención de préstamos internos y externos con la responsabilidad solidaria de los países miembros.

los países miembros (art. 16) y retribución a cargo de sus respectivos Gobiernos (art. 17). Todas las facultades del Fondo residen en la Asamblea de Gobernadores, que puede delegar en el Directorio algunas de ellas, con las excepciones que determina el artículo 19<sup>21</sup>. El Convenio otorga facilidades preferenciales a los proyectos que puedan favorecer a Bolivia, Paraguay y Uruguay (art. 13), y prioridades de contratación a las firmas consultoras y de ingeniería, profesionales y técnicos de los países de la cuenca del Plata (art. 14).

Aun admitida la lentitud operativa del nuevo organismo financiero sub-regional, su aprobación constituye un avance notable en la reformulación institucional de todo el marco jurídico de la cuenca del Plata. Subsiste todavía una labor de explicitación o de interpretación de algunas partes del Convenio Constitutivo que deberán resolverse, principalmente en lo referente a su vinculación con el sistema de decisiones del CIC—Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata—y a su organización burocrática. Aunque de capacidades limitadas, el Fondo se agrega como un nuevo órgano del sistema, pudiendo constituir un elemento dinamizante que contribuya a subsanar algunas de las insuficiencias del esquema en la identificación y promoción de proyectos en el área de la cuenca<sup>22</sup>.

La resolución conocida como Documento de Buenos Aires—número 49 de la VI Conferencia—tiene relación estrecha con la modificación del sistema institucional<sup>23</sup>. Tanto la constitución de la Comisión como los proyec-

<sup>21</sup> a) Aprobar el reglamento del Fondo y sus modificaciones; b) Aprobar el presupuesto anual del Fondo; c) Decidir sobre la interpretación del Convenio Constitutivo del Fondo y de su Reglamento, la modificación del monto de recursos propios y su modo de integración; d) Proponer a los gobiernos de los países miembros la modificación del Convenio Constitutivo del Fondo; e) Contratar auditores externos nacionales de los países miembros; f) Considerar el informe de auditoría, la Memoria, el balance general y el estado de pérdidas y ganancias del Fondo; g) Decidir sobre la participación de otros países u organismos en el incremento de los recursos propios del Fondo; h) Determinar la política de afectación de fondos; i) Determinar la forma de liquidación del Fondo en caso de disolución.

<sup>22</sup> Vid. VALENCIANO, Eugenio O., en el *editorial del Boletín del INTAL* correspondiente al mes de julio de 1974, núm. 108, con el título «VI Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la cuenca del Plata».

<sup>23</sup> En su parte dispositiva establece:

1. Encomendar al CIC la realización de estudios tendentes a fortalecer y perfeccionar el sistema de la cuenca del Plata a fin de *acelerar* el proceso de integración entre los países miembros dentro del marco de la integración latinoamericana, tomando como referencia las exposiciones generales formuladas al respecto en la presente Reunión.

2. Encomendar al CIC a esos efectos para que examine entre otros los siguientes aspectos: a) Posibles cambios en materia institucional a los fines de la actualización del sistema; b) La organización y funcionamiento de los Grupos de Expertos de acuerdo

tos presentados a la Comisión General para su aprobación deben estimarse consecuencia directa del discurso inaugural del presidente de la República Argentina y del inusitado clima de comprensión existente en esta VI Conferencia, en términos de lo que el canciller Vignes denominó muy felizmente como «el espíritu de la cuenca»<sup>24</sup>. Comparando los dos textos, el de elevación de la Comisión de Asuntos Institucionales y la parte dispositiva de la resolución comentada, observamos una notable amplitud de objetivos en esta última. La Comisión de Asuntos Institucionales habría tenido en cuenta el perfeccionamiento de orden ejecutivo, de modo particular en el delicado problema de correlaciones entre los Grupos de Expertos y el CIC, y su funcionamiento y resultados. La resolución número 49 apunta a tres aspectos principales del funcionamiento del esquema: la eficacia del sistema institucional vigente, la organización y funcionamiento de los Grupos de Expertos y las posibilidades que ofrece el sistema de la cuenca para promover el intercambio y la complementación industrial dentro del marco de la ALALC<sup>25</sup>.

Está implícito en la resolución 49 todo un nuevo sentido de cooperación entre los países de la cuenca. No deducidos como parece derivarse del segundo de sus considerandos de los instrumentos suscritos por los Gobiernos de los países de la cuenca, sino amparados en las nuevas necesidades de colaboración que, a esta altura y por lo que respecta al recurso agua —de nuevo ausente—, en las conversaciones parece absolutamente insoslayable. Es el agua y la consiguiente necesidad de su regulación sin perjuicios sensibles para ninguna de las partes, y podríamos decir con el máximo de los beneficios para todas las partes, el factor estimulante en el proceso de acercamiento. Es por ello que se habla de «una nueva dinámica en la integración regional», cuando en la realidad de los instrumentos jurídicos cabría

---

con las pautas señaladas en la Resolución número 48; c) Las posibilidades que ofrece al sistema de la cuenca del Plata para intensificar y diversificar los intercambios comerciales recíprocos y la complementación industrial entre los Estados miembros teniendo en cuenta los compromisos que han adquirido dentro del marco de la ALALC.

3. Facultar al CIC para que en cumplimiento de estas tareas procure la cooperación de los organismos internacionales si lo estimare conveniente o necesario.

4. Encomendar al CIC que presente las conclusiones respectivas a la próxima Reunión de cancilleres sin perjuicio de que ponga en ejecución tan pronto como sea posible las medidas que considere pertinentes para mejorar los mecanismos operativos del sistema.

<sup>24</sup> Véase *El Economista* de 14 de junio de 1974.

<sup>25</sup> Este último es un añadido original de esta conferencia que consideramos oportuno glosar más tarde en el apartado VI, Conclusiones finales.

reterirse a una intensa y actuante dinámica bilateral<sup>26</sup>. Perón señalaba perfectamente en su discurso de apertura los males de la cuenca y aun de las relaciones internacionales—excesivo bilateralismo y sus remedios—, actuación conjunta en multilateralismo que en la cuenca, más que en alguna otra relación múltiple internacional, parece encontrar un cauce natural.

Los cancilleres llegaron acuciados por la inquietud de concretar diversos aspectos parciales del múltiple rompecabezas y tropezaron—literalmente— con un programa amplio, generoso y maduro. Fruto de este encuentro fue la Declaración de Buenos Aires, un mandato de esta VI Asamblea al CIC para la realización de estudios tendentes a fortalecer y perfeccionar el sistema de la cuenca del Plata a fin de acelerar el proceso de integración entre los países miembros dentro del marco de la integración americana, tomando como referencia las exposiciones generales formuladas al respecto en la presente reunión<sup>27</sup>. Este mandato está concebido en términos muy amplios, ya que, por una parte, se circunscribe el principio general anteriormente señalado a la consideración de los «posibles cambios en materia institucional a los fines de la actualización del sistema» (2-a), lo que supone virtualmente decantar las ineficiencias del actual y atemperar o sustituir órganos o funciones de estos órganos a una mayor efectividad, y además organizar los Grupos de Expertos y su funcionamiento (2-b), orientando por otra parte, y de acuerdo al interés demostrado por el canciller brasileño, la acción del grupo hacia las posibilidades para el intercambio comercial y la complementación industrial (2-c).

La fortificación institucional del sistema parece a todas luces necesario. Frecuentemente se ha criticado la debilidad de los órganos establecidos por el Tratado de Brasilia, explicándose su objetivo como un «esquema cooperativo desprovisto de obligatoriedad jurídica», entendiéndose como tal una manifestación recíproca de buena voluntad y rechazándose a la vez la idea de crear una organización internacional bajo el principio de eliminar cualquier concepción de supranacionalidad y de preservar incondicionada la soberanía de los Estados<sup>28</sup>. Como lo señala el comentario de Valenciano<sup>29</sup>,

<sup>26</sup> Principalmente en lo referente al uso del agua: Yaciretá, Corpus, Tratado del Río de la Plata, Tratado de Itaipú, entendimiento argentino-brasileño en el río Uruguay, por no indicar sino los más importantes.

<sup>27</sup> Sin duda el discurso inaugural del presidente argentino y las exposiciones de los cancilleres, especialmente las del ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia y la del canciller de Brasil.

<sup>28</sup> *Vid.* Editorial del INTAL, ya señalado anteriormente en página 360.

<sup>29</sup> *Loc. cit.*, p. 360.

esta debilidad institucional se ha reflejado con fuerza en el funcionamiento del órgano político permanente del esquema, el CIC, debido, entre otras razones, a su carencia de capacidad técnica propia para cumplir las directivas de la reunión de ministros, por lo que este Comité ha debido recurrir al apoyo de Grupos de Expertos. Ocurre que, si bien el propio Comité establece el temario del Grupo, fija su calendario y lugar de reunión, la regla de la unanimidad que rige en las votaciones del CIC origina dificultades. En la práctica, como lo indica el jefe del sector de proyectos del INTAL<sup>30</sup>, la convocatoria de los Grupos de Expertos ha sido lenta y dificultosa, y el funcionamiento y, consiguientemente, sus resultados no han sido siempre satisfactorios. Esos Grupos no tienen facultades para autoconvocarse, lo que crea discontinuidad en la labor cuando el tiempo demandado excede al correspondiente al de la citación; también la disímil investidura de los integrantes de estos Grupos y el posterior trámite de aprobación de las conclusiones resultantes de sus informes han condicionado su funcionamiento<sup>31</sup>.

El salto desde el estudio solicitado al CIC a su concreción en un sistema operativo parece bastante difícil de realizar. Como indica el general Gugliamelli, uno de los más lúcidos expositores en los problemas de la cuenca, resulta cuestionable abocar al órgano permanente al examen de tales asuntos—cambios en materia institucional e intercambios comerciales recíprocos— cuando, por una parte, algunos de ellos se considerarán en otro ámbito institucional, al cual se recurre como marco de referencia, y, por otra parte, mientras pesan y no se hayan resuelto aún tópicos de capital trascendencia, tales como el aprovechamiento de los ríos de curso sucesivo y su problema derivado, el perjuicio sensible<sup>32</sup>. Este planteamiento circunda en torno a una de las cuestiones claves—el tema hidráulico ha sido invariablemente privilegiado—, pero ante la dificultad de continuar en una polémica convertida en una dialéctica de signo binacional—caso de la IV Conferencia de Asunción—, y pese a la Declaración que lleva ese nombre, los entendimientos han sido trasladados a la negociación bilateral. Sin duda que la compleja urdimbre señalada por los Tratados de Itaipú, Yacireta, el compromiso sobre Corpus, la puesta en ejecución de Salto Grande y el entendimiento argentino-brasileño en el río Uruguay han creado el telón de fondo para la celebración de esta Conferencia en mejores condiciones, como

<sup>30</sup> *Loc. cit.*, p. 360.

<sup>31</sup> El mismo comentarista en página 360.

<sup>32</sup> *Loc. cit.* anteriormente en pp. 11 y ss.

lo señalan de modo unánime los comentaristas, que las vigentes al tiempo de convocatoria—diciembre de 1973—para esta primavera<sup>33</sup>.

Como resumen de la actual coyuntura institucional en la cuenca del Plata puede anticiparse que el avance resulta positivo. De la primitiva Declaración de Buenos Aires, febrero de 1967, y la fijación de una serie de objetivos generales «destinados a promover en el ámbito de la cuenca la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios programados y obras, así como la formulación de entendimientos operativos o instrumentos jurídicos que propendan a la consecución de esos mismos objetivos», a la actual reformulación total del sistema, el paso dado es trascendente y beneficioso para los países del pentágono platense<sup>34</sup>.

Más todavía si se tiene en cuenta la actitud positiva y de colaboración espontánea que Brasil brindó en esta Conferencia. Hasta ahora se había avanzado dificultosamente, en movimiento de zigzag en algunos casos y en franca y ostensible contraposición en otros. El tema del agua resultaba urticante. El accionar del CIC, dificultado por la exigencia del acuerdo total impuesto a sus decisiones. Después de Asunción, los alcances de la Conferencia de Punta del Este resultaban nada más que alentadores<sup>35</sup>. Entre aquella fecha y junio de 1974, la rápida concreción de los entendimientos más importantes en el área había trastocado totalmente el panorama. La polémica argentino-brasileña por la utilización de las aguas del curso medio del río Paraná, el definitivo Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, entre Argentina y Uruguay<sup>36</sup>, con el acercamiento brasileño a Bolivia<sup>37</sup> y argentino hacia Paraguay<sup>38</sup>, conforman una realidad política fluida, compleja y equilibrada en la región. Quizá desde esta posición de recuperado prestigio argentino en el área pudo obtenerse una comunicación más fácil entre los dos grandes a través de su accionar con los más chicos.

<sup>33</sup> Entonces todavía quedaban pendientes en Brasil la toma de posesión del nuevo presidente y recién se iniciaba el desarrollo estratégico del general Perón con los países limítrofes; a esta altura ya los nuevos equipos gubernamentales habían pulseado la fuerza del adversario y verificado el cambio de tácticas, por lo que las posiciones resultaban más claras y los objetivos más precisos.

<sup>34</sup> A nuestro entender representa una nueva reformulación del esquema institucional y un reflotamiento de la línea dinámica del sistema.

<sup>35</sup> *Vid.* nuestro trabajo ya citado, publicado en esta REVISTA.

<sup>36</sup> Cfr. trabajo citado publicado en esta REVISTA, marzo-abril 1974, pp. 43 y ss.

<sup>37</sup> Visible en la concreción para los suministros de gas y la fundación de una sociedad mixta para la explotación del hierro del MUTUM.

<sup>38</sup> Con Yaciretá y Corpus. Y todos los acuerdos posteriores de complementación comercial e industrial.

V. OTRAS RESOLUCIONES APROBADAS

V.I. *Infraestructura física*

Como lo había solicitado la delegación de Bolivia, la Conferencia aprobó por la resolución número 51 (VI) «considerar de interés prioritario para la cuenca del Plata la realización de las obras del tramo vial Potosí-Tarija-Bermejo, encomendando al CIC cooperar con el Gobierno de Bolivia en las gestiones para el financiamiento de los estudios y la construcción de la carretera mencionada». Este camino, como lo señala el general Guglielmelli, es objeto de negociaciones con la Argentina por lo menos desde febrero de 1972—Acta de Tarija—y fue incluido entre los temas acordados durante la visita del presidente Banzer a Buenos Aires—noviembre de 1973—. Ante el fracaso de negociar otros aspectos, pasó a la carpeta de la Comisión mixta argentino-boliviana, creada ante esa frustrada tentativa<sup>39</sup>. Ese tramo empalma con Aguas Blancas y Pichanal, con la ruta nacional argentina número 34, en una ruta que une Salta, San Miguel del Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba.

La resolución número 52 otorga interés prioritario a las obras del tramo vial que une al Paraguay con Bolivia a través de la ruta Trans-Chaco y la proyectada conexión con la República Argentina en la provincia de Salta. La Trans-Chaco no es sólo importante para la conexión de Paraguay con Bolivia, sino también para Brasil y Argentina. Para aquél, por su continuación desde Asunción a Puerto Presidente Stroessner-Curitíba-Paranaguá, y para Argentina, además del ramal que se menciona a Salta, por el tramo Villa Hayes-Colonia Falcón-Clorinda, de unos 20 kilómetros de longitud, que permite empalmar con la ruta argentina número 11 y, a través de ella, con Resistencia, Santa Fe, Rosario y Buenos Aires<sup>40</sup>.

La resolución número 52 es fruto de una transacción de distintos puntos de vista, y resulta en una simple expresión de deseos transferidos a la consideración de los Grupos de Expertos. Por ella se recomienda «se estudie la contribución que la construcción de los puertos de aguas profundas pueda hacer al proceso de integración y desarrollo verdaderamente armónico de la cuenca del Plata». Con ella de modo evidente se han querido conciliar

<sup>39</sup> En *Estrategia* núm. 28, p. 10.

<sup>40</sup> En el mismo lugar, p. 10.

varias tendencias divergentes. El interés argentino por conciliar la necesidad de construir un puerto oceánico que sirva al interés nacional y a la expansión del comercio exterior de los países arribeños de la cuenca se une al interés uruguayo por lograr la misma declaración con respecto al puerto de Montevideo. Brasil ha maniobrado con habilidad en este terreno y ha obtenido desde la reunión de Santa Cruz de la Sierra —1968— la inclusión del puerto de Río Grande en el sistema portuario del río de la Plata.

La declaración número 52 es una espada de doble filo, ya que si, por una parte, reconoce la necesidad de estudiar la modernización de los puertos de Buenos Aires y de Montevideo con el propósito de que ellos puedan cumplir más cabalmente su función de puertos terminales y vincular más eficazmente el transporte fluvial con el marítimo en beneficio de los países de la cuenca, de acuerdo a lo expuesto en el Acta de Santa Cruz de la Sierra (B-2), reitera la promoción y modernización de los estudios con vistas a la integración del puerto de Río Grande al sistema—punto B-4 del Acta de Santa Cruz de la Sierra—, y para atemperar los distintos aspectos del problema—encuadre de todos ellos en un sistema—recomienda al CIC estudie la contribución que la construcción de los puertos de aguas profundas puede hacer al proceso de integración y desarrollo verdaderamente armónico de la cuenca del Plata.

Algunos comentaristas, como Guglielmelli, no han dejado de sorprenderse por esta incorporación, al admitir en el río de la Plata un puerto competidor potencial, sobre todo cuando Río Grande está fuera del límite físico de la cuenca y aún no existe definición sobre sus áreas de influencia directa y ponderable<sup>41</sup>.

## V.II. *Asuntos económicos y sociales.*

La Comisión, además de aprobar con algunas modificaciones el proyecto presentado por el CIC a la Conferencia de Cancilleres en Asunción —28 al 31 de agosto de 1973—, convenio que examinamos anteriormente, consideró el proyecto presentado por la delegación argentina sobre intercambio de técnicos y se convirtió en la declaración número 53, por la que se «recomienda a los Gobiernos de los países miembros que cuando realicen en el ámbito de la cuenca del Plata estudios u obras nacionales de interés regional esti-

<sup>41</sup> A este aspecto dedicamos un amplio comentario en esta REVISTA núm. 133, mayo-junio 1974.

mulen el intercambio de técnicos entre los países del área, formulando invitaciones para realizar visitas a los referidos trabajos a fin de que de ese modo puedan beneficiarse con una transferencia tecnológica de utilidad para sus respectivos países».

Con respecto a complementación de áreas limítrofes, turismo, educación, salud e intercambio comercial y complementación industrial, la Comisión entendió que estos temas debían incluirse en el temario de la Comisión de Asuntos Institucionales, ya que los Grupos de Expertos abocados a su tratamiento no habían progresado mayormente en su tratamiento. No existen indicaciones de que el «reenvío fuera aceptado por la Comisión de Asuntos Institucionales, por lo que puede estimarse que la proyectada fuga de tratamiento alcanzará inclusive a la evasión de los temas propuestos a la consideración de la Conferencia».

## VI. LOS RESULTADOS DE LA VI CONFERENCIA

Desde que Argentina convocara en 1966 una reunión de cancilleres de los países de la cuenca del Plata se llevan efectuados seis encuentros a partir de febrero de 1967. Sin duda, como señala un diario de Buenos Aires, la reunión recientemente realizada ha sido la más positiva, tanto por el «espíritu de la cuenca» que imperó en todo momento como por las resoluciones aprobadas. El clima de diálogo comprensivo y de ductilidad negociadora, traducida en documentos concisos que comprometen a las partes en planes de incuestionable envergadura, en planes concretos de integración física y más todavía en reformas de orden básico en el plano institucional de hondo significado. Brasil mostró un «espíritu de participación más genuino y amplio en los planes del área, sin las reticencias ni reservas de su anterior enfoque hegemónico puramente nacional»<sup>42</sup>, y hasta parece concluyente afirmar la existencia de una nueva filosofía de la diplomacia en las relaciones regionales. Fruto de esta atemperación pueden considerarse la concreción del proyecto del Fondo Financiero, tema que venía arrastrándose pesadamente desde Asunción, y, de modo especial, el común deseo por dinamizar el esquema operacional de la cuenca con una amplitud de objetivos que parecieran imposibles de proponer a los cinco países de la cuenca

<sup>42</sup> Comentario de SARMIENTO en el diario *La Opinión*, edición del día 23 de junio de 1974.

hace unos meses. Surgen indicios alentadores, nos dice Valenciano, en cuanto se evidencia un interés de los países por crear condiciones institucionales más favorables para el funcionamiento del esquema, a lo cual contribuirán evidentemente la revisión de las reglas aplicables a los Grupos de Expertos y la operación del Fondo Financiero<sup>43</sup>.

En otro orden de cosas, uno de los aspectos encomendados por los cancilleres al CIC —el estudio de la adecuación del sistema de la cuenca para promover el comercio y la complementación industrial en la subregión— puede ser de máxima importancia para una apertura hacia un esquema de integración más ambicioso. Es probable, nos dice un experto del INTAL, que partiéndose de una instrucción de contenido general, como la resolución número 49, la labor del CIC deba orientarse a lograr una mayor explicitación del propósito por parte de los países, ya que las fórmulas aplicables para satisfacer este objetivo son diversas y pueden variar en complejidad y nivel de compromiso, desde la asociación subregional, cuyas normas establece la resolución número 203 de la Conferencia de Ministros de la ALALC y que requeriría de un estudio específico, hasta la suscripción de acuerdos de complementación industrial limitados en su participación a los países de la cuenca, la prenegociación de concesiones arancelarias, la constitución de empresas bi o multinacionales; oportunidades éstas cuya identificación y promoción podrían realizarse dentro del marco existente del Tratado de Brasilia, utilizando complementariamente los instrumentos de la ALALC para su concreción<sup>44</sup>.

En resumen, el balance de la VI Reunión arroja un saldo positivo. El hecho sobre todo de que se manifestara de modo expreso la decisión de superar el actual esquema institucional de la cuenca, en contra de anteriores tendencias por mantener inalterables los esquemas institucionales existentes, en coherencia con una participación de mínimo compromiso, y la importante decisión por aprobar y poner en funcionamiento el Fondo Financiero de la cuenca hablan de interés compartido por dinamizar los mecanismos operativos de la cuenca y de hacer realidad una mayor aproximación de sus cinco países integrantes. Se abre —sin duda— una etapa de promesas compartidas para Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay en esta nueva etapa.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO

<sup>43</sup> Comentario ya citado en p. 361.

<sup>44</sup> VALENCIANO en el Boletín del INTAL núm. 103, p. 361.

