

## LA CUENCA DEL PLATA COMO REPLANTEO DE LA FILOSOFIA INTEGRACIONISTA LATINOAMERICANA

(Una concepción pragmática en la marcha hacia la integración regional)

“Palabras de florestas y de montes  
prolongan tus corrientes. En sus ecos,  
sentimos las dulzuras paraguayas,  
el arrogante verbo brasileño,  
y la voz oriental que nos recuerda,  
cómo es de hermano, tu paterno acento”

(Leopoldo LUGONES, *Al Plata. Odas seculares, Las cosas  
útiles y magníficas*).

### I

LA LIMITACIÓN Y CADUCIDAD DE LOS MECANISMOS DE LA ASOCIACIÓN LATINO-AMERICANA DE LIBRE COMERCIO COMO ÚNICOS INSTRUMENTOS PARA LOGRAR LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. BÚSQUEDA DE OTROS CAMINOS MÁS REALISTAS Y EXPEDITOS: LOS ACUERDOS SUB-REGIONALES.

Hace ya unos años, en ocasión de negociarse en el seno de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio—único movimiento catalizador del proceso de integración latinoamericana—aquellos productos destinados a ser incluidos en la llamada Lista Común, lista capital para alcanzar la liberación total del comercio intralatinoamericano, pudo vislumbrarse, con la certeza que brindaban muchas esperanzas fallidas en intentos malogrados en América Latina, que la Institución había arribado a una etapa de estancamiento muy difícil de superar. En parte, el pesimismo exteriorizado en los últimos años por entendidos, en cuanto a lo limitado de los recursos de la Asociación para acelerar la integración continental, se veía, pues, confirmado por los hechos. Efectivamente, la A. L. A. L. C., institución o movimiento en el que tantos hemos depositado nuestras esperanzas, ha avanzado penosamente, palmo a palmo, hasta alcanzar una coyuntura que, año tras año, será más difícil de superar, de no adoptarse medidas de alto nivel político.

---

(Las ideas vertidas por el autor del presente trabajo no reflejan necesariamente la opinión del Gobierno argentino en la materia).

Diversas son las causas de este avance tortuoso e intrincado, pero las principales radican en el mismo basamento institucional. En primer lugar, podríamos citar el carácter heterogéneo de las partes componentes del nuevo espacio económico, tanto desde el punto de vista del desarrollo como desde el más sencillo del intercambio comercial. No hay que olvidar, en este sentido, que la Asociación surgió prácticamente por una iniciativa de los países del llamado Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) a la que se adhirió inmediatamente México. A la sazón, la participación de varios países del área en el comercio intralatinoamericano era completamente marginal, como en el caso del mismo México, de Colombia y Perú. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, integrantes del Cono Sur, aportaban el 74,4 por 100 del total de dicho comercio<sup>1</sup>. La evolución última de la A. L. A. L. C. corrobora, después de un auge esperanzador de la mencionada participación marginal, que la inclinación natural del comercio es la de acumularse en el sur del Continente, tendencia que estaría respaldada por los pocos acuerdos de complementación concertados dentro de la zona y que, excepción hecha de uno de ellos (válvulas electrónicas), que incluye a México, abarcan a la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Como segunda causa básica, podría mencionarse la exagerada extensión geográfica abarcada por el nuevo espacio económico, aun bajo la forma más elemental de integración, como es una zona de libre comercio, plausible pretensión ésta inspirada por la C. E. P. A. L. en su intento de erigir un Mercado Común Latinoamericano que incluyera a todos los países al sur de los Estados Unidos. Desde el punto de vista doctrinario, esta concepción macrointegracionista recibió un impulso acelerador, cuyo origen hay que buscarlo más bien en el éxito del experimento europeo que en las necesidades acuciantes de América Latina, experimento que aún hoy tiene un sitial de privilegio como introducción al estudio de la integración latinoamericana en cuanto seminario, ciclo, jornada, Mesa Redonda, conferencia, ensayo o artículo se produce o se publica en el ámbito continental.

El error de invocar este antecedente institucional, a veces estableciendo valoraciones absolutas, se observa también frecuentemente en Europa, donde existe la inclinación a comparar el fenómeno latinoamericano con el Mercado

---

<sup>1</sup> CEMLA: *El progreso de la integración latinoamericana 1966-1967*, documento presentado en la VI Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, Alta Gracia, 29-30 de abril de 1968.

Común o la Zona de Libre Cambio europeos, como si los cánones del Viejo Continente fueran cánones universales aplicables a todas las regiones del mundo. Insistimos en esto porque es un tópico que abunda en la opinión de mucha gente en Europa. En primer término, la diferencia existente entre las dimensiones de los espacios económicos europeos y el latinoamericano es tal, que no permite comparación alguna. «Los Seis» apenas totalizan 1.170.000 kilómetros cuadrados, prácticamente la superficie de un solo país latinoamericano, el Perú. En segundo lugar, la integración europea—que tampoco ha sido lograda todavía—se vio favorecida por la preexistencia de una plataforma estructural muy desarrollada y homogénea. Otra cosa sería para la causa latinoamericana concentrar todos sus esfuerzos en el territorio del Perú, que hemos escogido a guisa de ejemplo. Solamente si se considera que tres países más (Colombia, Bolivia y Venezuela) se aproximan a la superficie de «los Seis» y que otros tres (Brasil, Argentina, México) los contienen varias veces, con el agravante de que una serie de accidentes geográficos los separan (cadenas montañosas casi inaccesibles, selvas impenetrables, pantanos, cursos de agua difíciles de salvar, desiertos y mesetas enormes), podrá tenerse una idea cabal de lo absurdo que resulta comparar magnitudes tan dispares. La sola superficie de Sudamérica es de aproximadamente unos 17.800.000 kilómetros cuadrados. Por otra parte, no hay que olvidar que el largo camino recorrido por el movimiento europeo comenzó, en sus primeros tramos, con una integración de tipo sectorial, como fue la C. E. C. A.

No obstante, hay que adjudicar a la integración europea su justo valor, puesto que ha servido como antecedente institucional y como estímulo para apresurar en América Latina las acciones necesarias para concretar una idea que ya estaba en gestación. En cierto modo, podría afirmarse que ha sido lo que la Revolución francesa fuera para los movimientos de emancipación hispanoamericanos.

Idéntico razonamiento podría aplicarse al Mercado Común Centroamericano, movimiento éste que en el devenir integracionista latinoamericano precede a la Zona. La suma de las superficies de los cinco países que lo integran no alcanza a cubrir la superficie de España y supera en sólo 70.000 kilómetros cuadrados a la del Paraguay. Aparte ello, los países ístmicos se encuentran concatenados, lo que les proporciona la gran ventaja infraestructural que significa el poseer una base de interconexión terrestre y una comunicación marítima de fácil concreción, que se ofrece por ambos océanos. Si a ello se

agrega la proximidad del Canal de Panamá, el cuadro es a todas luces favorable. Si se compara esta imagen geográfica con la que ofrece una conexión de cualquier tipo entre, por ejemplo, Argentina y Colombia, la desventaja de Sudamérica es evidente.

El proceso que se inició con la A. L. A. L. C. dio origen a una serie de movimientos continentales de todo orden, ya sea de opinión o de acción mancomunada en pro de la causa integracionista. De tal manera cundió el fervor por la temática, que día a día se fue haciendo mayor el número de los organismos y entidades, públicas o privadas que, de acuerdo con sus posibilidades y alcances, comenzaron a investigar, apoyar, opinar y participar, directa o indirectamente, en el proceso de integración de América Latina. Su enumeración escapa al objeto de este trabajo, pero creemos interesante citar, por lo menos, los principales:

A. L. A. L. C. (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, con una serie de asociaciones sectoriales constituidas en su seno).

B. I. D. (Banco Interamericano de Desarrollo).

I. N. T. A. L. (Instituto de Integración para América Latina, dependiente del B. I. D.).

Parlamento Latinoamericano.

C. E. P. A. L. (Comisión Económica para América Latina).

C. I. E. S. (Comité Interamericano Económico y Social).

C. I. A. L. P. (Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso).

C. E. M. L. A. (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos).

I. L. P. E. S. (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social).

I. E. P. A. L. (Instituto de Estudios Políticos de América Latina).

C. I. C. Y. P. (Consejo Interamericano de Comercio y Producción).

F. L. A. C. S. O. (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

C. A. I. D. A. L. (Comité de Acción para la Integración y el Desarrollo de América Latina, de reciente creación).

M. C. C. A. (Mercado Común Centroamericano, con sus órganos dependientes).

Todas estas entidades, con excepción del B. I. D., A. L. A. L. C. y M. C. C. A., desarrollan gran parte de sus actividades generalmente sin salirse del plano teórico. Si bien es saludable que la inquietud continental por los problemas de la integración se exteriorice y se multiplique, no es menos cierto que la

duplicación de esfuerzos y superposición de tareas que luego no son aprovechados diluyen las energías y cansan los espíritus.

Tal vez debido a este cansancio se fue apreciando un viraje hacia otras vías de solución, viraje que, en lo pragmático, se halla reflejado en la formación de dos nuevas entidades regionales, la que representa al Grupo Andino y la que aglutina a los países de la Cuenca del Plata.

El salto de lo subregional a lo regional, que fue debido más bien a la inexperiencia que al fracaso en intentos como el de la Unión Aduanera del Plata (Conferencia Regional de Montevideo, 27 de enero al 6 de febrero de 1941), en el que participaron los mismos países que hoy integran la Cuenca, y el de la Carta de Quito (1948), que trató de agrupar a los países de la Gran Colombia, volvió a adquirir actualidad, sólo que en sentido inverso. Esta vez se contempló el pasaje de lo regional a lo subregional, pero con una variante fundamental, la de considerar compatibles y necesarios ambos sistemas.

Decía no hace un año el director ejecutivo del Comité de Acción para la Integración y el Desarrollo de América Latina (C. A. I. D. A. L.), Godoy, que existen en Argentina tres posiciones o actitudes en cuanto a la integración latinoamericana bien definidas: Una izquierdista, temerosa de la influencia foránea en un sistema multitudinario; otra conservadora, sostenedora que Argentina es, en cierto modo, una continuación de Europa y que posee caudales propios como para llegar a ser una potencia sin necesidad del auxilio de los demás países del área, y una tercera, ecléctica y que apoya tanto la integración multinacional como el desarrollo nacional<sup>2</sup>.

Analizadas brevemente las teorías o actitudes enunciadas, puede afirmarse que la postura ecléctica, que es la que Argentina sostiene y encara dentro del esquema de la Cuenca del Plata, es la más realista y, a la vez, la más dinámica, especialmente si nos atenemos a los problemas con que tropieza la A. L. A. L. C. precisamente porque los países miembros, que abogan por una causa multinacional, en el fondo no hacen sino defender, palmo a palmo, el territorio de sus intereses nacionales.

Esta postura argentina que, a la postre, es la que está triunfando, es la única capaz de impeler la causa de la integración, ya que se funda en la consideración de aquellos núcleos de integración espontánea que, mediante meca-

---

<sup>2</sup> H. GODOY: Discurso pronunciado en ocasión de inaugurarse la Comisión Nacional Argentina del mencionado Comité (6-VI-1968).

nismos idóneos de aproximaciones sucesivas, llevarían a la integración general<sup>3</sup>.

Quienes combaten esta teoría sostienen que la integración multinacional es un medio indispensable para lograr el desarrollo organizado de cada país, argumento fácil de rebatir, si se considera que, a su vez, el desarrollo es necesario para poder integrar a los países. Esto nos retrotrae al tan mentado ejemplo dado años ha por Prebisch al decir que en América Latina no existía prácticamente el comercio porque no había transportes y que no había transportes porque no había comercio, problema que podría ser comparado con otro más antiguo, sobre quién generó a quién, si la gallina al huevo o viceversa. Lo cierto es que ambas cosas, el desarrollo nacional y la integración multinacional se complementan y son vitalmente necesarios.

A los sostenedores de una integración multinacional a ultranza sin tener en cuenta la integración nacional, dentro de sus límites, de cada parte componente, podría tal vez proponerse, en el caso de la República Argentina, una integración con España o Italia, países con los cuales existen mayores y mejores vínculos físicos y espirituales—transportes, comunicaciones, intercambio de personas y mercancías, culturales, étnicos, familiares, etc.—que, por ejemplo, con Venezuela o México. En realidad, el denominador común de los países latinoamericanos es su origen histórico más bien que su contigüidad geográfica (piénsese en las Guayanas y en las Antillas anglosajonas), pero a partir de ahí muchos derroteros no sólo no son coincidentes, sino que se bifurcan.

Este retorno a lo subregional, como remedio de un estancamiento en lo regional halla eco y respaldo continental en la Declaración de los Presidentes de América (abril de 1967), de la que extraemos el párrafo correspondiente:

«d) Propiciar la concertación de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravaciones internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional. Las desgravaciones subregionales no se harán extensivas a países no participantes en el acuerdo regional, ni se crearán para ellos obligaciones especiales.»

Por otra parte, en cuanta declaración se formula en ocasión de encuentros o reuniones bilaterales (Colombia-Ecuador, Colombia-Venezuela, México-Guatemala, Argentina-Uruguay, etc.) se insiste siempre en que la intensificación

---

<sup>3</sup> Raúl REY ALVAREZ: "Espacio y tiempo en la integración latinoamericana", *Boletín de la Integración*, I. N. T. A. L., agosto 1967, págs. 412 y sigs.

## LA CUENCA DEL PLATA COMO REPLANTEO DE LA FILOSOFÍA INTEGRACIONISTA LATINOAMERICANA

de los vínculos económicos y comerciales bilaterales no constituirá un obstáculo para el logro más trascendental de la integración latinoamericana en un mercado común.

Por último, y para corroborar cuán lejos de la realidad está el considerar una integración masiva latinoamericana, que abarque a todos los países al sur del Río Bravo o Grande, sin distinción de niveles de desarrollo y latitudes geográficas, veamos, a guisa de ejemplo, la significación del intercambio entre el Mercado Común Centroamericano y el bloque constituido por los países de la A. L. A. L. C.:

COMERCIO ENTRE EL M. C. C. A. Y LA A. L. A. L. C. (1964-1966)  
(Millones de dólares)

	Exportación a la A. L. A. L. C.	Exportación Totales	Importación desde A. L. A. L. C.	Importación Totales
1964 .....	1,2	674,2	17,6	770,4
1965 .....	2,3	754,8	22,5	890,6
1966 .....	2,6		24,6	

FUENTE: "Anuario Estadístico Centroamericano de Comercio Exterior", SIECA.

Las cifras son tan exiguas que no puede hablarse de un comercio entre ambos bloques o regiones.

## II

### LA INTEGRACIÓN FÍSICA, TEORÍA REVITALIZADA POR LA ARGENTINA, COMO CONDICIÓN «SINE QUA NON» PARA LOGRAR LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA. SU CRISTALIZACIÓN EN EL PROYECTO DE LA CUENCA DEL PLATA.

La nueva filosofía impulsora de lo subregional, en la que la República Argentina ha asumido un rol protagónico, está inspirada, fundamentalmente, en la necesidad inapelable de llegar, en el menor plazo posible, a la integración física de los países involucrados.

Este antiguo concepto de la integración física, viejo por lo conocido y estudiado, pero nuevo en cuanto a las conclusiones prácticas contempladas para su realización, constituye el embudo doctrinario donde se conjugan todas las teorías enunciadas en cuanto a «polos de integración», a lo «subregional»

y a las «regiones geo-económicas», por cuanto coinciden en la base de sustentación, esto es, en la infraestructura.

Su expresión más cabal la constituye el proyecto de la Cuenca del Plata, antigua inquietud sudamericana que, con sentido de realismo histórico, ha sido resucitada por la Argentina e inmediatamente respaldada por los países comprendidos en el espacio geográfico que la misma abarca.

No vamos a analizar aquí los sucesivos pasos diplomáticos dados para concretar esta avanzada en la integración física de un área importantísima de América Latina. Nos interesa insistir en el hecho que, finalmente, un concepto fundamental, el de la infraestructura física como requisito para la ulterior integración, económica o política, ha sido abordado, adjudicándosele la prioridad urgente que desde hace muchas décadas reclamaba.

La base de este proyecto de singular envergadura la constituye el Río de la Plata, como símbolo de polo centrípeta de energías incalculables que, originadas en distintas partes del continente, convergen en él. Tal vez mejor que ningún otro, Federico Daus ha definido esta cualidad del río al decir: «Los motivos de discusión sobre la naturaleza del Plata habrían preocupado menos si no fuera el magnífico río un accidente geográfico de enorme valor antropogeográfico, en el triple aspecto demogeográfico, económico y político; es simultáneamente límite internacional, sobrecargada ruta de navegación, fuente de recursos pesqueros, escenario de intensos trabajos hidrogeográficos. Pero por sobre estas pruebas conspicuas de su valor, el Plata es centro de atracción de energías vitales en términos de interés continental, por cuanto éstas se concentran y transmiten a grandes y pequeñas distancias. Su *zona de influencia*<sup>4</sup> es enorme y comprende a la vez las tierras que en forma suave y natural declinan hacia sus riberas, como las apartadas regiones que, privadas de otra desembocadura acuática al mar libre, lo tienen como nexo con los países de ultramar. Y recíprocamente, hacia el Plata se distienden rutas de navegación asidas a puertos de todos los mares...»<sup>5</sup>.

Entre los antecedentes existentes sobre el estudio de la integración física del área considerada tenemos la ya mencionada Conferencia Regional del Plata, celebrada en Montevideo entre el 28 de enero y el 6 de febrero de 1941, en la que, reunidos los mismos países que hoy integran el proyecto de la

---

<sup>4</sup> Lo subrayado es nuestro.

<sup>5</sup> Federico DAUS: *Geografía y Unidad Argentina*, Editorial Nova, Buenos Aires, página 72.

Cuenca, se firmaron numerosas declaraciones y resoluciones, algunas de las cuales constituyen valiosos antecedentes jurídicos. En materia de infraestructura, también la A. L. A. L. C. dedicó horas de esfuerzo, y tal vez su mayor compendio lo constituya la Resolución número 100 (IV), en la que se estableció que las partes contratantes promovieran ante los Organismos Internacionales pertinentes, especialmente el C. I. E. S., el B. I. D. y el C. I. A. P., aquellas iniciativas o proyectos de carácter multinacional tendientes a crear condiciones infraestructurales que facilitaran su integración, y también se acordó que los órganos de la A. L. A. L. C. prestaran especial atención al tema de transportes y comunicaciones y a la promoción de estudios técnicos y de financiación de proyectos de carreteras troncales de carácter multinacional que fueran de fundamental importancia para la integración regional, al mejoramiento y coordinación de los servicios postales y de las telecomunicaciones y a la promoción de la interconexión de los servicios eléctricos de las partes contratantes.

La Declaración de los Presidentes de América, posterior a la primera reunión de los Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, contiene también una parte dedicada expresamente a este tópico, intitulada «Acción multinacional para proyectos de infraestructura», en la que se incluye la red de transportes terrestres, los sistemas de telecomunicaciones, los sistemas conexos de energía y el desarrollo conjunto de cuencas hidrográficas internacionales, regiones fronterizas y zonas geoeconómicas que comprendan el territorio de dos o más países.

El respaldo a la iniciativa argentina estaba, pues, dado a nivel latinoamericano. También la Declaración de Bogotá, del 17 de agosto de 1967, hecha pública por los Presidentes de las Repúblicas de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes de los Presidentes del Ecuador y del Perú, o sea, por el llamado Grupo Andino, hace especial hincapié en la necesidad de la integración fronteriza y de la integración física, entendiéndola a ésta como una amplia infraestructura que permita aprovechar al máximo los recursos de la región.

A partir de 1967, pues, se intensifican los esfuerzos en pro de esta nueva política realista: Se institucionaliza la idea, se nombran asesores, colaboran los organismos internacionales en el proyecto, especialmente el B. I. D., que responde magníficamente al llamado. En un pasaje de un discurso, Felipe Herrera no deja de mencionar a ese «gran visionario que fue Rodó cuando decía que el día en que América Latina sea capaz de utilizar la fuerza de esos dos

grandes colosos de las aguas, el Amazonas y el Plata, será el día de la plena realización latinoamericana <sup>6</sup>»

Los proyectos del B. I. D. son innumerables y constituyen el respaldo material, positivo, de la realización de la Cuenca del Plata. Por un lado se instruye al I. N. T. A. L. para que prepare un informe exhaustivo sobre los recursos de la Cuenca y sus posibilidades de explotación; compile estudios sobre clima e hidrología; informe sobre áreas de interés común y sobre proyectos multinacionales, identificación de obras de infraestructura, etc. (En el momento de escribirse estas líneas el informe ha sido o está por ser entregado). Por el otro, el Banco financia inversiones de carácter multinacional que apoyan el basamento infraestructural para llevar adelante el proyecto de la Cuenca del Plata: Sistema eléctrico de Acaray, Misiones, Paraná; interconexión eléctrica Argentina-Uruguay; mejora del sistema de carreteras de Argentina que beneficiará a ésta y, por ende, a las comunicaciones terrestres entre Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (carreteras con Chile y Bolivia y puente con Brasil y Paraguay). Además, otras obras monumentales como el puente entre Barranqueras y Corrientes, que permitirá la interconexión de un sistema de carreteras que unirán Buenos Aires con Asunción-Bolivia y, desde luego, a todos los países de la zona entre sí.

Otras circunstancias se conjugan para ver con optimismo el futuro del proyecto. La concreción del ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz y su posible prolongación hasta Mamoré (con la colaboración argentina), con lo que puede pronosticarse una posibilidad de unión entre las cuencas amazónica y platense; acuerdos sobre telecomunicaciones proyectados entre Argentina y Paraguay, así como el estudio del establecimiento de estaciones terrestres para las comunicaciones vía satélite en todo el continente, etc. Además, la concreción de numerosos proyectos infraestructurales por parte de Argentina, que representarán un nexo mayor y repercutirán en la región, permiten augurar un buen suceso a corto plazo. No obstante todas estas perspectivas, la República Argentina, consciente de su proyección histórica, participa del Acta de Lima, suscrita por los cancilleres de Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú en mayo de 1968, donde, además de reafirmar aquél su condición de país andino, se establece la conexión de los sistemas viales argentinos y paraguayos con la carre-

---

<sup>6</sup> Discurso pronunciado en Asunción, en ocasión de la Reunión de Cancilleres de la A. L. A. L. C. (23-8-3-9-1967).

tera marginal de la selva, la carretera panamericana y otros sistemas de importancia.

En cierto modo, esta nueva tesitura imperante de la integración física latinoamericana parece ser invocada como justo pretexto por el sector privado de la economía venezolana (Fedecámaras), al afirmar en octubre de 1967 y en relación con el Grupo Andino, que «era preciso, en lugar del Grupo subregional, que es un mecanismo que reproduce el esquema de la A. L. A. L. C. en una dimensión menor y con las desventajas de su reducido tamaño, crear más bien una agrupación de países orientada a estudiar, seleccionar y ejecutar programas prioritarios de edificación de infraestructura, promoción industrial, etc.».

Es interesante traer a colación aquí lo que afirmaba, hace años, un experto argentino en cuestiones hidroeléctricas al referirse a las interconexiones eléctricas zonales: «Será necesario prever la colaboración con nuestros vecinos y, en primer término, con los sistemas eléctricos que existirán más adelante en el Uruguay y Paraguay. También con el Brasil, Bolivia y Chile habrá de estudiarse oportunamente una colaboración; mucha población fronteriza, en ambos lados de la frontera, podrá recibir así una sensible ayuda»<sup>7</sup>.

«La interconexión electroenergética<sup>7</sup> será en el futuro, y a partir de 1965 en adelante, uno de los medios más útiles de colaboración económica entre las Repúblicas hermanas que integran la inmensa Cuenca del Río de la Plata. Su potencial hidroenergético es, en su parte argentina, muy posiblemente, mayor a los valores que le asigné. El estudio y el desarrollo racional de estos recursos dirá oportunamente su verdadera magnitud».

Y concluye: «Desde el Plan Alto do Mato Grosso y desde los yacimientos ferríferos de Mutum hasta Asunción y Montevideo y desde las regiones de Oruro y los yacimientos de petróleo de Tarija hasta las cercanías inmediatas de São Paulo y Santos, se extiende la gran cuenca del sistema hidroeconómico del Plata<sup>7</sup>. Ante esta grandiosa realidad y visión para el futuro, y ante las inmensas posibilidades de la Patagonia, debe hacerse un alto en la labor y programación que se refiere al corto período de los próximos diez o veinticinco años. Las bases que corresponde elaborar de acuerdo a lo expuesto más arriba, contribuirán a que se pueda cumplir minuciosamente con cada detalle diario, viéndolo en función de ese gran futuro»<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Lo subrayado figura en bastardilla en el original.

<sup>8</sup> H. Carlos FULDNER: *Consideraciones y comentarios sobre la economía de la electricidad y del agua en la República Argentina*, Kraft, Buenos Aires, 1956, pág. 35.

III

IMPORTANCIA DE LA CUENCA DEL PLATA PARA LOS PAÍSES  
EN ELLA INVOLUCRADOS.

La importancia que el proyecto de la Cuenca del Plata reviste para cada país perteneciente a la misma es enorme, desde todo punto de vista. Los hay políticos, económicos, sociales, culturales, geográficos, etc. Cárdenas dice: «El desarrollo de la Cuenca del Plata, por ejemplo, permitiría a Paraguay y Bolivia transformar en una ventaja su mediterraneidad, proporcionando la oportunidad de explotar los vastos recursos minerales y agrícolas de Bolivia y de aprovechar el potencial hidroeléctrico de los ríos del Paraguay, así como la riqueza agropecuaria de este país. Para la Argentina, significaría la ampliación de su frontera económica hacia la zona de la Mesopotamia y el robustecimiento de los actuales centros industriales de Córdoba y Rosario, descentralizando su desarrollo industrial localizado en la actualidad principalmente alrededor del gran Buenos Aires y creando en esa forma un mejor equilibrio en el desarrollo argentino, al mismo tiempo que se imprime mayor dinamismo a su economía»<sup>9</sup>.

Otro experto en estos temas dice: «La Mesopotamia argentina, el sur del Brasil, Bolivia y Paraguay tienen una determinante geo-económica cuya solución converge hacia el río Uruguay y hacia sus puertos»<sup>10</sup>.

Con respecto al Brasil, con exclusión de su interés político, en todo evento de relieve en el ámbito sudamericano, la Cuenca del Plata le toma partes vitales en cuanto a recursos y desarrollo, cercanas a sus principales centros urbanos e industriales. Por otra parte, este país ya se halla sumergido en un sinnúmero de proyectos hidroenergéticos en ese área y el proyecto le seduce por razones obvias.

Sobre la importancia que el proyecto reviste para el Uruguay, país al que podría considerarse tal vez el menos interesado, puesto que no necesita una

---

<sup>9</sup> José C. CÁRDENAS: "Los proyectos multinacionales y la integración económica de América Latina", *Boletín del I. N. T. A. L.*, junio 1967, pág. 227.

<sup>10</sup> Alvaro ALVAREZ GILARDONI: "Un ejemplo de integración económica en América Latina: El proyecto de Salto Grande en el río Uruguay", *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, Montevideo, 1966, pág. 428.

proyección hacia el Atlántico por estar en él, bastan algunas citas de publicaciones o personalidades uruguayas para definirla claramente. Entre las primeras merece citarse la de un importante diario oficialista de Montevideo, que, tras comentar los resultados de la I Reunión de Cancilleres de Buenos Aires (febrero 1967) y luego de analizar crudamente los motivos e intereses políticos y económicos que la Argentina tuvo para propiciar la reunión, dice: «Nuestro país tiene en la Cuenca múltiples e importantes intereses, que devienen, si no hubiera otras causas, por el solo hecho de su situación geográfica y de las condiciones naturales de sus costas fluviales y marítimas. En materia de comunicaciones, tránsito, transporte y comercialización de mercaderías, en última instancia puede afirmarse que en la región todo puede empezar y terminar en el Uruguay». Con esto quedaría salvada la duda a que aludíamos anteriormente. Y agrega: «Los proyectos de aprovechamiento hidroeléctrico de Salto Grande y Palmar y el potencial siderúrgico que representan los importantes yacimientos de Valentinos y Zapucay, son elementos más que suficientes para acompañar el estudio conjunto e integral de la Cuenca Platense»<sup>11</sup>. «De cualquier manera, lo importante para nuestro país es que, en ningún caso, quede al margen de estudios y proyectos colectivos que se relacionen con el desarrollo del área de influencia del sistema hidrográfico del Plata»<sup>12</sup>.

Las declaraciones del Gobernador por el Uruguay en el B. I. D., Oscar Víctor Rachetti, también avalan esta posición al manifestar que, en vista del estancamiento de la A. L. A. L. C., era necesario dar una respuesta subregional que acelerara el proceso de integración económica, agregando: «Estamos convencidos de que la integración latinoamericana, de la que el B. I. D. es promotor, se fortalecerá con concepciones subregionales de la índole antes anunciada (Cuenca del Plata y Corporación Andina de Fomento)»<sup>13</sup>.

Para la Argentina, aparte del éxito político que representa la iniciativa, cristalizada por el apoyo de los demás países, que captaron con solidaridad la importancia del proyecto, significa convertir a toda la Mesopotamia y territorios adyacentes en un verdadero polo de desarrollo. Prescindiendo de una concepción determinista desde el punto de vista de la geografía-histórica, que proyecta, naturalmente, al país hacia el Atlántico, la República Argentina ocupa

<sup>11</sup> Diario *Acción*, Montevideo, 11 de marzo de 1967, pág. 2.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Discurso en la Asamblea de Gobernadores del B. I. D., Bogotá (20-26-IV-1968).

una posición de privilegio, a pesar de su posición mundial de aislación<sup>14</sup>, en la Cuenca, ya que su territorio es de acceso, tanto para Chile, situado fuera de la Cuenca, como para Bolivia y Paraguay, hacia el Atlántico, y para el Brasil y el Uruguay, hacia el interior del Continente.

#### IV

#### UNA POSIBLE REALIZACIÓN DERIVADA DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA Y ECONÓMICA QUE ENTRAÑA LA CUENCA DEL PLATA: LA UNIÓN ADUANERA ENTRE ARGENTINA Y URUGUAY.

En el dilatado panorama que nos ofrece la Cuenca del Plata, y teniendo presente que todo proceso parcial que dentro del esquema global propenda al objetivo final, que es el de la integración, primero física, luego económica y ulteriormente tal vez política, contribuye a acelerar la consecución de los resultados perseguidos, consideramos oportuno abrir otro ángulo visual, basados en la perspectiva que se abre, dentro de cauces naturales, a una forma de integración más íntima entre los países ribereños del Plata, es decir, entre Argentina y Uruguay.

No falta quien haya comparado ya una eventual unión entre pares de países latinoamericanos con los modelos europeos existentes, la unión belgo-luxemburguesa y también el Benelux, si bien éste incluye a tres países.

En el caso de los países platenses, una conjugación de este tipo nos parece, naturalmente, viable por una serie de circunstancias preexistentes, geográfico-históricas, étnicas, culturales, sociales, económicas, técnicas, etc. Cabría aquí hacer un paréntesis para referirnos a un párrafo magistral del genio orteguiano que, pensando para España, podría aplicarse al conglomerado latinoamericano. Decía Ortega y Gasset: «Para entender bien una cosa es preciso ponerse a su compás. De otra manera, la melodía de su existencia no logra articularse en nuestra percepción y se desgrana en una secuencia de sonidos inconexos que carecen de sentido. Si nos hablan demasiado de prisa o demasiado despacio, las sílabas no se traban en palabras ni las palabras en frases. ¿Cómo podrán entenderse dos almas de tiempo melódico distinto?» Y agrega: «Si queremos intimar con algo o con alguien, tomemos primero el pulso de su vital melodía

---

<sup>14</sup> Federico DAUS, op. cit.

y, según él exija, galopemos un rato a su vera o pongamos al paso nuestro co-razón»<sup>15</sup>.

Parafraseando la idea del filósofo español, podría argüirse que el único procedimiento idóneo para obtener una integración cabal, efectiva, entre países latinoamericanos es que los mismos hablen un mismo idioma social y económico, que en el desarrollo galopen parejo, y en este sentido tenemos la sensación de que aquellos países que hoy día responden a dicho esquema son los que pueden encarar con las mayores probabilidades de éxito un proceso de fusión.

Por de pronto, y con relación a la Argentina y el Uruguay—haciendo abstracción de ciertas circunstancias transitorias en el campo específico de las finanzas, totalmente dispares en uno y otro país—, existe una serie de índices que nos revelan cierto carácter de homogeneidad, de galopar parejo, difícil de hallar entre otros países de América Latina. Veamos algunos:

	Argentina	Uruguay	América Latina
Tasa aumento población (anual) .....	1,5	1,2	3,0
Tasa natalidad por cada 1.000 habitantes .....	21,5	23,25	40,0
Tasa mortalidad por cada 1.000 habitantes .....	8,2	8,9	10,0
Población de menos de quince años (porcentaje) .....	29,0	28,0	42,0
Expectativa de vida en fecha de nacimiento (en años) ...	63-70	65-70	60
Población analfabeta de quince años o más (porcentaje).	5- 8	8-10	34
Ingreso nacional <i>per cápita</i> (en dólares) (1965) .....	740	537	344
Ocupados en la agricultura (porcentaje) .....	19,2	17,9	50,0

FUENTE: N. U.

Hay otros porcentajes, como: automóviles por habitante, consumo de papel *per capita*, receptores de radio y televisión por habitante, educación secundaria y universitaria, etc., que revelan el grado de homogeneidad social existente entre ambos países.

Podríamos afirmar que esta tesis se encuentra apoyada indirectamente por las ideas vertidas por el I. N. T. A. L., en un informe relacionado con la Cuenca del Plata, en el que se considera a la integración de América Latina como un proceso no necesariamente homogéneo, ya que debe tener lugar en un espacio de aproximadamente 20 millones de kilómetros cuadrados, con multiplicidad de

<sup>15</sup> ORTEGA Y CASSET: "España Invertebrada", *Revista de Occidente*, 12.ª ed., Madrid, 1962, pág. 64.

sistemas económicos, políticos, culturales, con diferente grado de desarrollo. Frente a esta realidad, es necesario aprovechar aquellas «solidaridades de hecho» existentes entre algunos países que, como en el caso de la Cuenca del Plata, constituyen de por sí un elemento de afianzamiento del proceso de integración regional, del cual ya participan los países de la A. L. A. L. C.<sup>16</sup>

El caso más palpable de «solidaridad de hecho» existente en estos momentos en todo el Cono Sur lo constituyen, sin lugar a dudas, los dos países ribereños del Plata.

Nos parece interesante reproducir unos pasajes de un concienzudo estudio realizado hace tres años sobre la realidad uruguaya y que, al analizar los vínculos con los diversos países del mundo, dice lo siguiente:

«La Argentina: Vínculos matrimoniales unen a innumerables familias de ambas márgenes del Río de la Plata. Una profunda comunidad de orígenes y de tradiciones, de población y de cultura, ha sellado lazos profundos entre las dos naciones. La similitud de los productos de base, de ganadería principalmente, crea una emulación y una competencia que nunca se han mostrado como trabas, a pesar de órdenes de grandeza muy diferentes».

«Un porcentaje muy alto de capitales argentinos integra la industria uruguaya y, en menor grado, la banca privada».

«Las relaciones de orden económico comienzan a tejerse en el plano de la energética y de los intercambios crecientes de productos elaborados, facilitados en los últimos años por las reducciones de derechos debidas a la A. L. A. L. C.».

«Políticamente, las condiciones disímiles y las alternativas incesantes de la situación argentina han sido más bien favorables al Uruguay, que frecuentemente tomó partido por las intervenciones de sentido democrático. Frecuentes visitas y consultas entre gobernantes aseguran un clima de distensión sin mayores sombras. El Uruguay tiene suficiente personalidad desde el punto de vista cultural, para no considerarse nunca como una dependencia de Buenos Aires. Tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista económico, la diferencia nunca ha sido aplastante»<sup>17</sup>.

Por lo que respecta a la infraestructura, necesaria para reforzar y acentuar las «solidaridades de hecho» existentes entre ambos países, hay garantías su-

---

<sup>16</sup> INTAL: «El desarrollo integrado de la Cuenca del Plata», *Boletín de la Integración*, mayo 1967, pág. 206.

<sup>17</sup> I. E. P. A. L. (Instituto de Estudios Políticos para América Latina): *Uruguay, un país sin problemas en crisis*, Montevideo, 1965, 2.<sup>a</sup> ed., pág. 86.

ficientes como para poder afirmar que se ha entrado en una etapa de realizaciones. En primer término, figuran los proyectos de intercomunicación vial. Los convenios del 30 de mayo de 1967, relacionados con la construcción de los puentes internacionales Fray Bentos-Puerto Unzué y Colón-Paysandú, han abierto el panorama. No hay que olvidar, como ya dijéramos antes, la apertura, la proyección hacia el Este, es decir, hacia el Uruguay, que traerán consigo obras como el túnel subfluvial Santa Fe-Paraná y el complejo Zárate-Brazo Largo, ambas ya con plazo fijo de inauguración. En lo que atañe a la interconexión de redes eléctricas y al aprovechamiento conjunto de recursos energéticos, el proyecto de Salto Grande ha sido reactualizado y se ha dado plazo para su puesta en marcha. Esta obra, considerada básica, lo es no sólo para ambos países, sino también para el desarrollo integral de la Cuenca. En ocasión de la Reunión entre los Cancilleres de Argentina y Uruguay, entre el 18 y 19 de diciembre de 1967, dijo este último: «Aparte de Salto Grande, están los puentes entre una y otra orilla, en las zonas apropiadas. Están los acuerdos de transporte, de interconexión eléctrica, de seguridad social, de comunicaciones, de difusión cultural». En cuanto al Canciller argentino, él mismo afirmó: «La tecnología moderna requiere que las grandes obras de infraestructura tengan el carácter de empresas multinacionales. El Uruguay y la Argentina han reconocido esta realidad contemporánea y empeñado sus esfuerzos en una tarea de grandes proyecciones. El desarrollo de la Cuenca del Plata, a través de un conjunto de obras de gran aliento, proyectadas con sentido de equilibrado aprovechamiento de los recursos naturales, constituye una manifestación cabal de la capacidad creadora, la imaginación y el espíritu de solidaridad de nuestros pueblos». Ambos reafirmaban, pues, la trascendencia del apoyo mutuo y daban el respaldo político necesario a las obras que deberán acometer ambos países ribereños en pro de una más estrecha conjugación de intereses y de posibilidades de progreso.

Un aspecto digno de ser estudiado a fondo es el del turismo, sector que ha demostrado ser una importante fuente de recursos, especialmente en aquellos países que tienen aptitudes para trabajarlo y que adolecen de una gran debilidad en el sector externo. En el caso del Uruguay, el ingreso anual por este concepto se estima en unos 35 millones de dólares. Si se tiene en cuenta que los turistas que visitan la Banda Oriental son en su mayoría (90 por 100) de nacionalidad argentina (el resto está constituido por: un 5 por 100 latinoamericanos—de los cuales, un 3 por 100 de brasileños—y un 2 por 100 norteamericanos), de acuerdo con las cifras estadísticas anuales, se comprenderá hasta

qué punto pueden ser de vital importancia para el Uruguay aquellos proyectos infraestructurales argentinos, que repercutan en un incremento sustancial del flujo turístico.

Los ejemplos europeos saltan a la vista. Un caso singular es el del puente sobre el Rin, a la altura de la ciudad alemana de Weil (cercana a Basilea, Suiza). Anualmente pasan por esta pequeña ciudad unos 30 millones de personas, en dirección al sur de Europa. De esta cifra, sólo un modesto porcentaje queda en Francia, en la Costa Azul; el resto atraviesa el territorio francés y se esparce por las distintas playas del Mediterráneo, generalmente en España o Italia. Sin embargo, tanto unos (los alemanes), que ven cómo con cada turista que sale del país se van también las divisas, como otros (los alsacianos), para quienes el turista es un ave de paso que produce ingresos modestos durante su travesía, reclaman insistentemente la construcción de dicho puente, como corolario de un tráfico existente, congestionado, que conviene facilitar.

También conviene recordar la ventaja que le supone a España contar con buenas carreteras en Francia, travesía obligada para todo turista que, procedente de cualquier punto de Europa, se haya fijado como meta la Península Ibérica.

Es en este sentido que también hay que considerar la promoción de una serie de obras de infraestructura en el sector del transporte, terrestre y marítimo, teniendo presente que, tanto uno como otro país se beneficiarán, no sólo como destinatarios de una corriente turística, sino también como países cuya travesía se hace obligatoria en un viaje internacional.

La República Argentina está en un momento de grandes realizaciones. Su resurgimiento económico—debido a la estabilidad monetaria—condición primordial para proyectarse hacia el futuro con garantía de continuidad, le permite acometer las obras que la capacidad de sus recursos naturales y humanos le está reclamando. Es en este orden de ideas que la Cuenca del Plata ofrece a nuestro país la gran oportunidad de concretar en el terreno pragmático aquellas «solidaridades de hecho» que tanto han dado que hablar en los últimos tiempos a los expertos de la integración. La idea de una Confederación del Río de la Plata, basada sobre la unidad física y económica de ambas márgenes del río—una Unión Aduanera, ¿por qué no?—, puede ser el núcleo primario alrededor del cual se vaya sedimentando la solidaridad regional, primero, y la solidaridad continental, después.