

LA V CONFERENCIA DE CANCELLERES DE LA CUENCA DEL PLATA

I

El acuerdo de Nueva York trazado entre Argentina y Brasil en materia de aprovechamiento de recursos naturales y preservación del medio ambiente comunes a ambas naciones, dado a conocer de forma simultánea en Brasilia y Buenos Aires el día 2 de octubre de 1972, exactamente dos meses antes de la iniciación de la V Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata, establece un telón de fondo que ha de permanecer inalterable a lo largo de los cuatro días de conversaciones al más alto nivel en el muy publicitado balneario uruguayo de Punta del Este y en el mismo lugar donde, en 1967, se llevó a cabo la reunión de los presidentes del continente americano.

Logrado este acuerdo, considerado por la opinión pública brasileña como uno de los hechos positivos de su diplomacia—los otros estarían dados por la ofensiva de Itamarati para colocarse en la vanguardia de la expansión del comercio exterior, a través de la negociación de un acuerdo con el MCE, y el envío de una misión económica, presidida por el propio Gibson Barbosa, al Africa Occidental—, y aquietadas—formalmente—las pretensiones argentinas a través de una formulación redundante de la de Asunción, obtenida por un procedimiento indirecto, Principio 20 de la Declaración sobre el Medio Humano, los cinco cancilleres de la Cuenca no podían esperar resultados espectaculares de la reunión.

2

Es así que la Conferencia de Punta del Este queda signada por los gestos y las actitudes de los países de menor desarrollo relativo de la zona. Ya en sus prolegómenos, una publicitada conferencia de prensa del canciller paraguayo, doctor Raúl Sapena Pastor, formula juicios muy severos sobre cuestiones vinculadas a la reunión, detonando un casi seguro enfrentamiento con Argentina al afirmar que su país desconocía oficialmente la existencia de algún proyecto para construir la represa argentino-paraguaya de Corpus,

sobre el río Paraná, y subrayar la conveniencia del proyecto brasileño-paraguayo de Sete Quedas (Itaipú).

Estas afirmaciones no pueden considerarse improvisadas en un diplomático tan experimentado y sagaz como el canciller paraguayo. En el intervalo comprendido entre el acuerdo de Nueva York y la iniciación de la Conferencia de Punta del Este, Brasil, actuando a una velocidad increíble, ha obtenido la financiación con respaldo de capital privado norteamericano de la represa de Sete Quedas y el emplazamiento definitivo en un lugar casi sobre el límite con Argentina, en Itaipú, seleccionada en razón de sus ventajas técnicas y económicas. (El costo total es inferior al de la otra opción, además de las condiciones locales de profundidad y anchura, que permitirán más fácilmente la construcción de la presa principal. Igualmente, la construcción en Itaipú posibilitará la instalación de una capacidad generadora de 10 millones de kilovatios. La inversión necesaria será del orden de los 2.000 millones de dólares.)

Tampoco pudieron tomar de sorpresa a la delegación argentina, por más que el cuadro general en que tales manifestaciones se realizaron la empañaban de solemnidad, una postura que el ministro de Relaciones Exteriores del Paraguay anunciara en noviembre ante un grupo de periodistas brasileños en la ciudad de Londrina (Estado de Paraná): «Las obras se comenzarán con el que se apruebe primero y continuarán con el otro», había señalado entonces. Sapena Pastor pudo ser ahora más contundente. Con un triunfo en la mano, Sete Quedas (hoy Itaipú), con Brasil, podía afirmar, no sin consternación argentina, que «Yacireta-Apipé (el proyecto binacional paraguayo-argentino) no es fundamental para nosotros, ya que se trata de una iniciativa financiera para exportar energía eléctrica».

Ello no significa abandono de un proyecto en el que tanto Argentina como Paraguay han coincidido en lo fundamental (aprobación de todos los puntos que tienen en común las cuatro alternativas técnicas, equivalente al 85 por 100 del total de la inversión de la obra). La situación se desenvuelve en varios planos, pero el hecho más relevante es la ubicación estratégica—para sus propios intereses—del Paraguay. El interés simultáneo de Brasil y Argentina por dos proyectos concretos compartidos—Sete Quedas y Yacireta-Apipé—permiten a este país colocarse en las mejores condiciones para negociar alternativamente con uno u otro o con ambos a la vez.

Este desinterés relativo fuerza la elección, en el sentido más favorable posible para Asunción, de las alternativas—trazados—propuestas por los

consultores (Paraguay se habría inclinado por la denominada traza 11, que significa la menor área de inundación en su territorio—algo menos de 700 kilómetros cuadrados—, un mayor potencial energético—3,3 millones de kilovatios—, aunque un costo levemente superior al de la opción argentina, 968 millones de dólares).

Este juego pendular, clásico en la política paraguaya, permite por el momento volcar hacia Brasil una solidaridad de intereses que puede poner en desventaja el equilibrio de las posiciones nacionales en el ámbito de la Cuenca del Plata. La coherencia de la línea seguida por Itamaratí, reflejo de una sólida posición interior, reflejada en una ofensiva industrial y de infraestructura—carreteras, transporte, centrales hidroeléctricas, puentes— a la que el Brasil se ha lanzado resueltamente desde hace unos años, no puede pasar desapercibido para los paraguayos, ya que constituyen un modo efectivo de integración territorial y económica.

Argentina, en cambio, está en otro momento de su desarrollo y no ha podido articular una política de similar magnitud, pese a sonados logros aislados: el túnel subfluvial o el puente Zarate-Brazo Largo, que unen la Mesopotamia argentina-Corrientes, Entre Ríos, a la Pampa húmeda y al litoral platense. Otro gran logro, El Chocón-Cerros Colorados, se desenvuelve lejos de la Cuenca del Plata, y, aunque sirve de compensador en el orden general de factores de progresión de obras, su importancia es política y no incide en el orden concreto de precedencias en la zona.

La posterior información—22 de diciembre—, procedente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por la que se anuncia formalmente la adjudicación a Uruguay y Argentina de un préstamo de 80 millones de dólares, destinados a la realización de la represa binacional de Salto Grande, sobre el río Uruguay, con un potencial hidroeléctrico de 1.620.000 kilovatios, a concretarse en este año de 1973—costo total, 400 millones de dólares—, significa una novedad de gran importancia, incluso desde el plano geopolítico. Argentina encara en la Cuenca su primer proyecto hidroeléctrico importante, al propio tiempo que afianzará la relación con el Uruguay en un sector de gran importancia, concretando un plan acordado ya en 1946.

Esta obra está en íntima conexión con la proyectada presa de embalse de Yacireta-Apipé, cuyos excesos de caudal serían derivados hacia los enormes esteros del Iberá hasta formar un lago de 145.000 hectómetros cúbicos, inmenso volumen de agua que permitiría aprovechamientos múltiples, inclusive la derivación hacia Salto Grande, con instalación de una central

en la boca del Miriñay y nuevos grupos generadores que incrementen su potencia

3

La Conferencia reservaba otras sorpresas. Buscando antecedentes, valdría la pena recordar la intensa actividad diplomática desplegada por Bolivia, Paraguay y Uruguay, apoyados por Argentina, para la constitución del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata a lo largo de la IV Conferencia de Asunción. La batalla contra la cerrada oposición brasileña la ganaron a medias estos países. La resolución número 5 del Acta de Asunción hace referencia a la «creación del Fondo Financiero, cuya materialización estatutaria se encarga al Comité Intergubernamental».

Las posiciones entonces sostenidas se desdibujaron un poco por superposición de otros intereses emergentes. El bloque cerrado de los países integrantes del URUPABOL (Uruguay, Paraguay, Bolivia) hizo recaer en Bolivia la defensa de lo que se entiende es prioridad número uno en los objetivos a cumplir por el Fondo: la financiación de obras que permitan sin más trámite la construcción de Puerto Busch, un proyecto boliviano de interés compartido por los cinco países, y otras.

El texto de resolución inicial sobre el que se trabajó desde el principio, fruto del Comité Intergubernamental y que apoyaba Brasil, decía que el objeto del Fondo «es financiar estudios, proyectos, programas y obras tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata». Bolivia rechazaba el orden prioritario de estos objetivos, poniendo en primer término las obras.

La gran polémica atascó la reunión durante dos días y terminó con una fórmula conciliatoria que conformó oficialmente a Bolivia, pero que en lo fundamental no se aleja de la propuesta brasileña. La resolución número 44 (V) describe las características básicas del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, estableciendo su naturaleza—persona jurídica internacional de duración ilimitada—; su objeto: realización de estudios, proyectos, programas y obras; sus funciones: concesión de préstamos y avales, gestión de préstamos internos y externos, apoyo financiero a estudios de preinversión y contratación de asistencia y asesoramiento técnico, asesoramiento del CIC y ejercicio de funciones generales para el cumplimiento de sus objetivos. La financiación se extiende a los proyectos, con factibilidad técnica y económica, de acuerdo al artículo 1 del Tratado—de

Brasil—, y para obras, con arreglo a un criterio de distribución geográfica armónica, con preferencia de Bolivia, Paraguay y Uruguay. Los recursos del Fondo ascienden a 100 millones de dólares, de los cuales 20 millones se integran por Argentina y Brasil, a razón de 6.670.000 dólares cada uno, y Bolivia, Paraguay y Uruguay, 2.220.000 dólares por país. Los aportes de Argentina y Brasil se efectúan en un plazo de tres años. Los de los países restantes cuentan con un plazo de hasta diez años. Cada país tiene derecho a un voto, pero asoma el veto—decisión por unanimidad—en las cuestiones referidas a interpretación y modificación del Estatuto del Fondo, adhesión de miembros, integración y ampliación de recursos y determinación de afectación de fondos. La administración queda confiada a una Asamblea de Gobernadores y a un Directorio Ejecutivo. Sobre estas bases el CIC debe instrumentar un proyecto de convenio que materialice el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.

Las discusiones sobre la creación del Fondo Financiero hicieron emerger a la directa confrontación de los cancilleres dos concepciones opuestas, estrechamente vinculadas a los objetivos y a la filosofía de dos posiciones contrarias. Bolivia, como en la conferencia anterior Paraguay, pretende que la Cuenca sea una zona integrada. Brasil, en cambio, pretende que cada país se arregle como mejor pueda y ve estas reuniones como un simple mecanismo de información mutua, que a lo sumo puede derivar en una moderada acción conjunta, pero nunca puede poner los países grandes en la situación de subrogar en sus obligaciones a los más débiles¹. Por cierto, como añade un analista argentino—Rodolfo H. Terragno—², ninguna de las dos posiciones enfrentadas es caprichosa: los bolivianos piden la integración porque no pueden bastarse por sí mismos y los brasileños la rehúyen porque no la necesitan y podría salirles cara. Las tesis que se elaboran en los foros internacionales no son, a fin de cuentas, más que la racionalización de los intereses de cada país.

Bolivia aspiraba a la constitución de un Fondo que fuera en realidad un Banco Regional, contrapartida de la Corporación Andina de Fomento, el órgano financiero del Pacto Andino, que gestiona y «avala» empréstitos para los países de la zona. El razonamiento de los bolivianos es tan coherente como el de los brasileños. Los países menores del área tienen redu-

¹ *La Opinión*, 8 de diciembre de 1972, p. 12.

² En el mismo diario, bajo el título «Quedó claro que el interés brasileño no coincide necesariamente con el área».

cidas posibilidades de obtener créditos de fuera de la zona. Si el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata recabara préstamos de organismos o Bancos nacionales o extranjeros, asumiendo el carácter de avalista, y luego distribuyera estos créditos en la Cuenca, aumentarían las posibilidades de que los pequeños países contaran con apoyo financiero en la concreción de proyectos de expansión económica. De acuerdo a lo establecido en Brasilia, propender a impulsar el desarrollo armónico de la región, parece ser que la pretensión boliviana—coincidente con la paraguaya y la uruguaya—es la única manera de compensar las diferencias cualitativas y cuantitativas que separan a los cinco países de la Cuenca.

Brasil se sitúa en las antípodas de esta interpretación. Cree que el Fondo debe cumplir una función limitada, financiando solamente estudios técnicos. Cada país podrá obtener medios para retribuir el pago de consultorias y presentar sus proyectos de factibilidad—económica y técnica—, con lo cual estima que los propios países interesados podrán obtener financiación más fácilmente de los organismos internacionales de crédito o de los grandes Bancos multinacionales. Un Fondo Financiero con funciones de Banco Regional entraría en competencia con otras fuentes mundiales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, importantes suministradores de capital para los países mayores del área. Por otra parte, al convertirse en deudores solidarios de sus vecinos, Argentina y Brasil verían reducidas sus propias posibilidades de captación de fondos financieros al incrementarse sus respectivas deudas externas.

Por ello la posición argentina se mantiene a una prudente distancia de ambas, pero más cercana en este caso a la brasileña. No tiene interés en avalar préstamos a terceros, pero necesita del hierro boliviano y del gas boliviano, y tampoco puede enfrentarla. Navegó por una fórmula de compromiso, dando tiempo al tiempo y tratando de salvar, al menos de modo formal, los resultados de esta Conferencia. Paraguay y Uruguay, que mantuvieron en la Conferencia de Asunción un frente unido con Bolivia, se mostraron muy cautas en sus manifestaciones de apoyo. En el momento coyuntural presente ambos países no parecían dispuestos a perturbar el éxito de sus negociaciones bilaterales con Brasil. Entre bregar por una idea cuya imposición ha de costar otra conferencia y muchas rectificaciones, prefirieron presenciar una lucha desigual desde las tribunas, aunque mostrando simpatías por uno de los contendientes, el activo y brillante ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

Al final, la Conferencia pudo poner el broche de oro al tema más importante de la agenda propuesta. Brasil aceptó que el Fondo extienda su acción a los proyectos (su propia posición) y a la financiación de obras (posición boliviana), y que la gestión de préstamos internos y externos cuente con la responsabilidad solidaria de los países miembros, aun cuando los «recursos gestionados y obtenidos a solicitud de uno o más países miembros no obligarán al Fondo, obligando solamente a los contratantes de los préstamos». Por si fuera poco, el sistema de votación hace necesaria la unanimidad de los miembros. El veto será el arma decisiva.

4

El análisis de las resoluciones aprobadas—18 en total—demuestra cabalmente una transferencia de funciones del organismo político al administrativo y de éste a los organismos técnicos. La institucionalización de la Cuenca, obtenida en Brasilia, tiende a burocratizarse más intensamente en cada Conferencia. Los proyectos técnicos en los que deriva necesariamente cada resolución de la Conferencia deben ser estudiados y considerados en base a todas las opciones posibles por los grupos de técnicos que den soluciones prácticas y realizables a lo que en muchas ocasiones y sin mayor convicción expresan las distintas representaciones nacionales. De las 25 resoluciones aprobadas por la IV Conferencia de Asunción en 1971, descontada la número 25, que es la Declaración de Asunción, sobre utilización de ríos internacionales, sólo la número 13 pudo ser presentada y aprobada por la V Conferencia (Reglamento de la Reunión de Cancelleres de los Países de la Cuenca del Plata. Res. núm. 28, V). Las resoluciones números 29, 31, 33, 34, 35, 36, 39, 40 y 41 contienen una llamada—a través del CIC, para que grupos de expertos en cada una de las áreas especiales seleccionadas estudien y presenten sus trabajos, inclusive con participación de organizaciones internacionales—Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos.

En otras resoluciones, 26, 27, 30, 32, 33, 34, 42, 43 y 44, es el propio CIC (Comité Intergubernamental Coordinador) el organismo responsable de coordinar (Res. 43), convocar (Res. 40), contemplar situaciones especiales (Res. 36), realizar estudios (Res. 34), promoverlos (Res. 33), solicitar colaboraciones y participaciones (Res. 31 y Res. 30), funciones todas que, dada la continuidad de requerimientos, potencian la gravitación del ente por excelencia institucional de la Cuenca. La mecánica procedimental, si los esfuerzos de los

cinco países han de conducir a esquemas más aproximados a los objetivos propuestos en el Tratado de Brasilia, lleva necesariamente a estimar, y cada día se hará más evidente, el proficuo trabajo del CIC (Comité Intergubernamental Coordinador). La aprobación del Acuerdo de Sede, presentado como resolución número 27, confirmarían esta posición.

Al mismo tiempo la institucionalización de la Cuenca, un objetivo perseguido, en primer término por Paraguay, y ahora señaladamente por Bolivia, lleva a otros derroteros. En este sentido apunta la resolución número 43, que señala otro nivel de acción entre esta integración pentagonal. Allí se apunta hacia la coordinación de otras reuniones a nivel ministerial y en diversos sectores—salud, educación, turismo y sobre todo, y ello no se recoge, obras públicas—. Sin embargo, el propósito general es el valedero en este caso y no la exclusión enunciativa. El CIC (Comité Intergubernamental Coordinador) queda enfrentado a otra responsabilidad, con una amplia gama de actividades, que, sin duda, servirá para aunar criterios y planificar más acertadamente los esfuerzos de todos los organismos gubernamentales que en cualquier escalón administrativo se interesen por cuestiones vinculadas a la zona.

Sin trascender a la consideración de la noticia periodística, y por la misma fuerza interna de un trabajo realizado eficientemente, el resultado quizá más alentador de esta V Conferencia estaría dado por el reforzamiento funcional del CIC, que puede intentar un despegue institucional más acorde con sus propias finalidades de organismo básico en el Tratado de la Cuenca.

5

El excelente nivel de relaciones de los dos grandes de la zona, Brasil y Argentina, y la solución convenida—aunque no completa—(el principio de información no establece la vía a seguir en el caso de que los datos recabados señalen la perspectiva de perjuicios para uno de los países—obviamente el de aguas abajo—) señala, por otra parte, que en las obras con resultados multinacionales, aun construidas en territorio de una de las partes, la sola provisión de datos establecida no basta a la consecución de los mayores logros. En definitiva, la política no se impone a la geografía, y desde todos los puntos de vista posibles la armonía de una solución regional se impone sin objeciones de ninguna especie. Casi paralelamente a la celebración de la Conferencia el Centro Argentino de Ingenieros daba a

conocimiento público³, un comunicado sobre aprovechamiento óptimo del río Paraná. Señala en el mismo que el cañón de descarga de los saltos del Guaira y el tramo Iguazu-San Ignacio del alto Paraná constituyen una unidad física indestructible. Sin embargo, por razones de límite político, se han creado dos Comisiones internacionales distintas, una brasileño-paraguaya y otra argentino-paraguaya, para estudiar y aprovechar presas de uso múltiple y fundamentalmente destinadas a la producción de energía hidroeléctrica y al desarrollo y progreso de la navegación.

Los técnicos argentinos opinan que la tarea independiente de esas Comisiones, desde su punto de vista profesional, es inconveniente, por cuanto las soluciones de una podrían afectar desfavorablemente los proyectos de la otra, y que, por el contrario, una acción destinada a prever el aprovechamiento óptimo del Paraná desde Guayra hasta San Ignacio beneficiaría por igual a los países interesados. Pero la argumentación se completa porque se sostiene, y ello parece evidente que, también desde el punto de vista financiero, las entidades mundiales de crédito estarían en mejor disposición para conceder créditos y ayuda para una obra trinacional, frente a proyectos aislados ubicados aguas arriba que perjudiquen las posibilidades de los situados aguas abajo. El Centro aboga por la «coordinación operativa», con el fin de estimular el estudio y la construcción del mejor conjunto y aprovechamiento hidráulico en el tramo superior internacional del río Paraná.

Estas consideraciones, muy de acuerdo al espíritu mantenido en la Reunión de Santa Cruz de la Sierra en 1968 y explicitado en la fórmula «de la máxima rentabilidad» de los proyectos de la zona, reiterado en el Tratado de la Cuenca, al significar «la identificación de las áreas de interés común y también su aprovechamiento múltiple y equitativo», han tenido el peso oficial de la propia Subsecretaría de Recursos Hídricos de Argentina (Grupo de Estudios y Trabajos del Alto Paraná, que establece la «singularidad geográfica que nace en el Guairá o Sete Quedas, donde el río tiene una anchura de sólo 60 metros y se halla a 250 metros sobre el nivel del mar y llega hasta Corpus con las mismas características. Este tramo del río es compartido hasta Iguazú por Brasil y Paraguay y después por Argentina y Paraguay. El estudio del subsecretario de Recursos Hídricos alude a la responsabilidad de construir en ese cañón varias presas mediante el sistema de cascadas, lo que permitiría extraer el mayor caudal de energía, asegurar la navegación,

³ *La Prensa*, 6 de diciembre de 1972.

controlar los efectos de las crecientes y aun las sequías y aumentar la riqueza ictícola, muy estimada por los expertos, y evitar la contaminación y la erosión.

6

Pero este embrujo permanente del río, presente siempre como tema sobrentendido en las Conferencias del Plata, pudo aventurarse de modo tímido en las resoluciones números 31 (estudio conjunto del río Pilcomayo), 33 (coordinación de los puertos de la Cuenca del Plata), 34 (estudios referentes a fletes fluviales) y sobre todo y de modo especial en la resolución número 42, por la que se encomienda al CIC que tome en consideración las recomendaciones de la Conferencia de las NU sobre el medio humano, comprendidas en los fines del Tratado de la Cuenca del Plata, y que sobre ellas tome las decisiones pertinentes.

No hace falta sospechar quién introdujo este tema a consideración de la Conferencia. La enmienda argentina al principio 20 en la declaración conjunta de Estocolmo, sostenida por un grupo de 18 países (Asamblea sobre el medio humano, realizada en la capital sueca bajo el auspicio de las NU, y la posibilidad de su discusión a nivel mundial forzaron a una búsqueda por parte de Itamaratí de un entendimiento bilateral. Esta fórmula, concretada en Nueva York—al menos en cuanto a la aplicación de uno de los principios de Estocolmo—, puede de esta manera ser ampliada de forma general en su aplicación a la Cuenca o desarrollarse en sus consecuencias, o simplemente ser mantenida como arma táctica de aplicación en el momento más conveniente. La sombra de Estocolmo, a través primero de un acuerdo celebrado con prisa antes de la Reunión de Cancilleres y antes de su discusión en el amplio foro de las NU, que sirve de introducción a la iniciación de la V Conferencia de Punta del Este, cierra como en círculo perfecto la agenda de los temas propuestos.

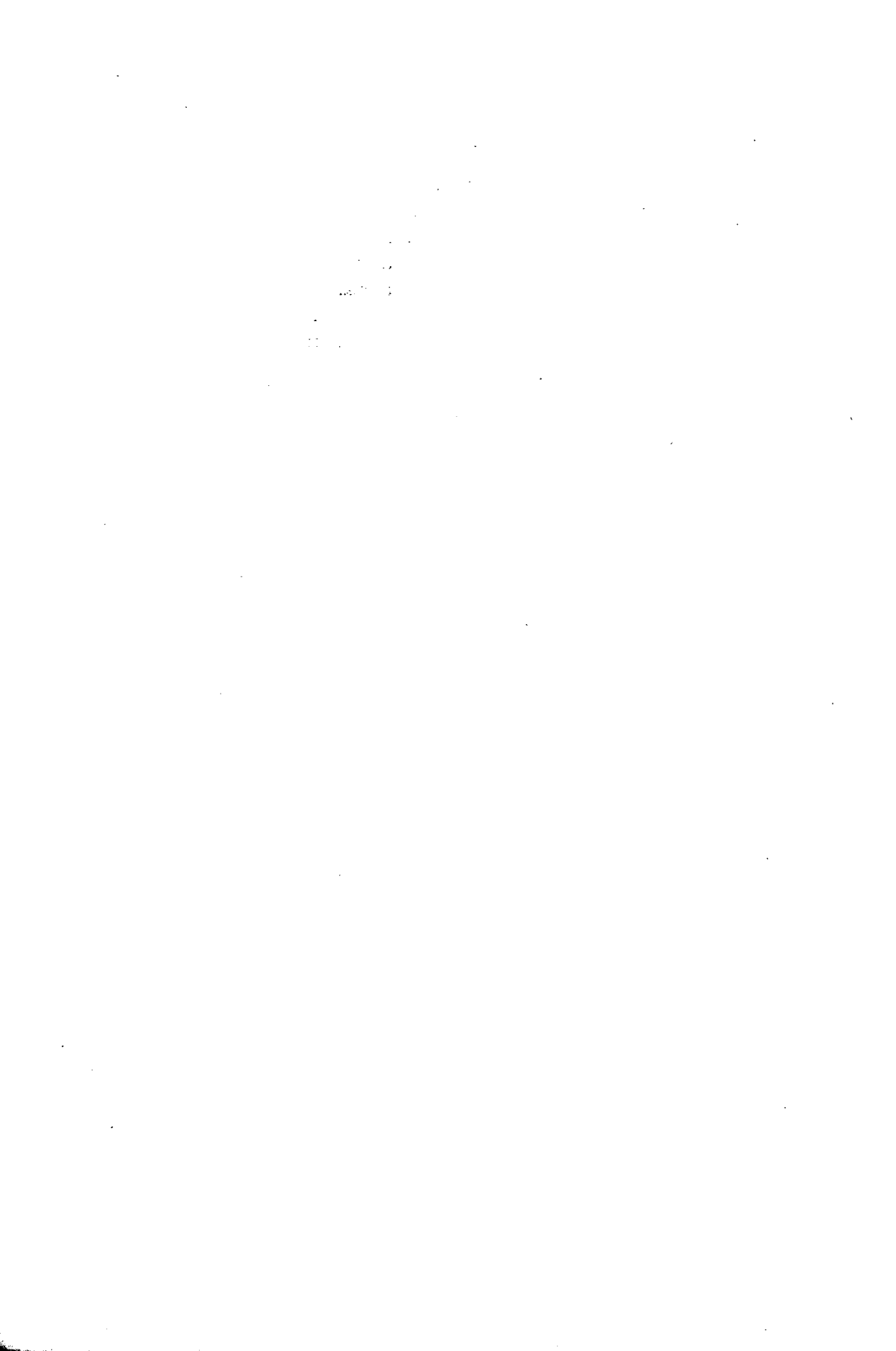
7

Pese a las marchas y contramarchas de unas posiciones nacionales no siempre coincidentes en sus intereses inmediatos, el mecanismo institucional de la Cuenca avanza. Un mayor peso relativo del CIC, una entrada inci-

LA V CONFERENCIA DE CANCELERES DE LA CUENCA DEL PLATA

piente de organismos técnicos a él subordinados, la necesidad de coordinar actividades de organismos a distintos niveles, inclusive el ministerial, y una sentida integración por los países menores del área que necesitan imperiosamente integrar sus proyectos con la colaboración activa de los más desarrollados, hacen que hacia un futuro próximo el acercamiento y la misma rutina administrativa de una aproximación anual impongan soluciones cada vez más acordes a las necesidades integradoras del «pentágono platense».

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO



CRONOLOGIA

