

Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del “Tratado de la Cuenca del Plata”. (1969-2009). Parte I.



Gerardo Caetano*

I. Introducción

1. El contexto de realización del texto.

En ocasión de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios del Tratado de la Cuenca del Plata realizada en Montevideo en el año 2001, se resolvió iniciar un programa de reformas de diversa índole, tendientes a revitalizar el Sistema institucional para consolidar el manejo integrado de dicha cuenca. En ese marco fue que se modificó el Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (en adelante CIC), creándose la Unidad de Proyectos (UdeP) y encomendándose al organismo la implementación de un programa que impulsara distintas iniciativas orientadas a “fortalecer su capacidad de gestión y optimizar la vinculación con el resto de los organismos del Sistema”.¹ Al año siguiente, en su 529ª Reunión, el CIC aprobó un Programa de Acción que incluyó un vasto conjunto de iniciativas, concretadas en proyectos, entre los que puede citarse, a título de ejemplo, el “Proyecto Mapa Digital de la Cuenca del Plata”, el “Proyecto Alerta Ecológico”, el “Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático”, entre otros.

Durante el período noviembre 2003- diciembre 2005, se pudo

* Este artículo** Historiador y politólogo. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional. (CEFIR) Coordinador Académico del Observatorio Político, ICP, FCS, UDELAR. Secretario Académico del Centro Uruguayo para las Relaciones internacionales. (CURI) Integrante del Consejo Superior de FLACSO y del Consejo Directivo de CLACSO. Docente de cursos de grado y de postgrado en el país y en el extranjero. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

¹ Helio de Macedo Soares, “Presentación”, en “Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático”. Buenos Aires, CIC, 2005, p. 2.

concretar un conjunto de otras iniciativas, orientadas a la búsqueda de financiamiento para impulsar un plan quinquenal dirigido a la concreción de objetivos igualmente ambiciosos: "la definición de la Visión de la Cuenca del Plata"; "la preparación de un Macro-Análisis Diagnóstico Fronterizo"; y "la preparación y consenso de un Programa Marco de Acciones Estratégicas" (en adelante PMAE), a impulsar en el período 2006-2010.² Este Programa incluía seis componentes: "Fortalecimiento legal e institucional; Consolidación de Capacidades para la Gestión Integrada y Sostenible de la Cuenca (con énfasis en la gestión integrada de los recursos hídricos y su adaptación a la variabilidad y el cambio climático); Ejecución de Proyectos Piloto Demostrativos; Preparación del Programa de Acciones Estratégicas; Promoción de la Participación Pública, Comunicación y Educación; Monitoreo y Evaluación del Programa."³ En el primer componente dedicado al "Fortalecimiento legal e institucional" se incorporaban tres grupos de acciones estratégicas: "fortalecimiento del CIC y arreglos para la ejecución del PMAE; fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional en los Estados miembros del CIC; armonización del marco conceptual, legal e institucional."⁴

Fue en ese marco y al cumplirse 37 años de la celebración del Tratado de la Cuenca del Plata (1969) que el CIC, en la persona de su recordado director de entonces, Helio de Macedo Soares, luego lamentablemente fallecido, encomendó al economista argentino Jorge Castro y al suscrito la realización de un estudio orientado al fortalecimiento institucional de dicho organismo.⁵ Ese estudio incluía dos partes, una de contenido socio-económico, adjudicada a Jorge Castro, y otra focalizada en el tema del "Fortalecimiento institucional del CIC", que se encomendó al suscrito. Entre los objetivos de este último estudio figuraban la realización de una "revisión de antecedentes nacionales y regionales de la concreción del Tratado de 1969, un análisis institucional del mismo, una evaluación crítica de la actuación del Comité en el cumplimiento de los objetivos fijados, así como la formulación de sugerencias de alternativas para incrementar la utilización del Tratado como herramienta de desarrollo e integración regional".⁶ Luego de cumplirse este año el 40° aniversario de la firma del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata y desde la convicción sobre la necesidad

2 Ibidem.

3 Para una consideración detallada de las acciones y objetivos previstos en cada uno de los componentes del PMAE, cfr. Ibidem, pp. 61 a 75.

4 Ibidem, pp. 63 y 64.

5 Cfr. "Contrato de Prestación de Servicios de Consultoría", con su Anexo A con los términos de referencia del referido estudio, firmado el 27 de octubre de 2006.

6 Ibidem.

de hacer los máximos esfuerzos para fortalecer las condiciones para un manejo efectivo e integral de la Cuenca, es que se publiquen por primera vez las consideraciones que siguen. Las mismas tienen como base la actualización y el ajuste de una parte del estudio realizado en el 2007 y persiguen el objetivo manifiesto de promover la continuidad de reflexiones y acciones acerca de un tema que juzgamos como estratégico para la consolidación de la integración regional en el Cono Sur.⁷

2. Algunos factores internacionales y regionales promotores de la reformulación del manejo de las cuencas hídricas.

No cabe duda que los contextos internacionales y regionales coadyuvan con fuerza para un relanzamiento efectivo en la actualidad de la Cuenca del Río de la Plata y de su institucionalidad emanada del Tratado de 1969. Pasemos una rápida revista a algunos factores que han operado en los últimos años en esa dirección:

- **La llamada “crisis global del agua”, en el marco de un contexto planetario en el que aumenta en forma considerable el consumo y en forma paralela disminuye la cantidad de agua disponible.** Para sólo citar algunos ejemplos significativos, debe observarse que el consumo de agua a escala mundial aumentó seis veces entre 1990 y 1995, mientras que la previsión para los próximos 20 años de agua disponible refiere un decrecimiento de aproximadamente el 30%.⁸ En lo que corresponde de modo específico a la Cuenca del Plata, los factores de incertidumbre no resultan escasos. Adviértase a este respecto, por ejemplo, que estudios recientes señalan que a causa del aumento de las concentraciones de gases provenientes del llamado “efecto invernadero”, se prevé un ascenso progresivo de las temperaturas sobre el territorio de la Cuenca de entre dos a cinco grados más que en la actualidad hacia el año 2100, al tiempo que aún las estimaciones más al alza en lo que refiere al aumento de las precipitaciones para esa misma fecha no podrían compensar el incremento consiguiente de la evaporación en el área.⁹
- **La gran relevancia de los recursos de la Cuenca del Plata, que hacen de ella un territorio crecientemente apetecido y codicia-**

7 Este estudio tuvo como título EL “TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA” 38 AÑOS DESPUÉS. (1969-2007) APUNTES PARA UN BALANCE COMO SUSTENTO DE PROPUESTAS DE REFORMA A NIVEL POLITICO-INSTITUCIONAL”, y fue entregado al CIC en el año 2007.

8 Cfr. Yanina Kogan, “Del conflicto potencial y la cooperación en la Cuenca del Plata”. (Disertación para la “Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, FLACSO, Universidad de San Andrés y Universidad de Barcelona, ciclo 2004-2005). Agradecemos a la autora el suministro de tan calificado estudio.

9 Cfr. “Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, ... etc. Ob. Cit. P. 20.

do desde distintas perspectivas a nivel internacional. No corresponde a este texto una descripción socio-demográfica del territorio de la Cuenca, pero bastan unas pocas referencias al respecto para advertir la gran significación de sus recursos en un mundo en el que el agua adquiere de manera acelerada un carácter estratégico insoslayable. Como bien ha dicho Helio de Macedo Soares, "si fuera un país, la Cuenca del Plata sería el segundo de América del Sur en tamaño y en PBI, después de Brasil. Tiene 3.100.000 km² de superficie, 132 millones de habitantes y un producto bruto mayor que el de Argentina. Es también la cuenca hidrográfica más rica en agua dulce del mundo y una de las zonas más fértiles".¹⁰ En su territorio, que abarca distintos porcentajes de la superficie de cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay), existen 57 ciudades con más de 100.000 habitantes, incluyendo cuatro de las capitales de los cinco países que la componen (sólo La Paz queda fuera de su órbita). Además de contar con una extraordinaria diversidad y proyección

Si fuera un país, la Cuenca del Plata sería el segundo de América del Sur en tamaño y en PBI, después de Brasil. Tiene 3.100.000 km² de superficie, 132 millones de habitantes y un producto bruto mayor que el de Argentina. Es también la cuenca hidrográfica más rica en agua dulce del mundo y una de las zonas más fértiles



productiva en materia biológica y en recursos naturales en general, posee una extensa red navegable que posibilitó el traslado de 13 millones de toneladas de mercadería en el año 2004. Posee además un muy importante potencial hidroeléctrico, estimado en 92.000 MW, lo que ha promovido la construcción de más de 150 centrales hidroeléctricas (72 mayores de 10 MW), con un 60% del mismo ya utilizado o en vías inminentes

de serlo. La extensión geográfica que abarca la cuenca equivale a un sexto del territorio latinoamericano o a un tercio de Europa. Sus reservas acuíferas no sólo son superficiales sino también subterráneas (con los Sistemas del Acuífero Guaraní y del Acuífero Yrenda-Toba-Tarijeño), lo que aumenta el valor estratégico de sus recursos hídricos. Podría seguir abundándose en datos de este tenor pero con lo ya señalado no hace falta ser demasiado perspicaz para registrar la significación mundial de las riquezas de diversa índole contenidas en la Cuenca platense y las apetencias que despiertan sus recursos, en un contexto

¹⁰ Entrevista realizada a Helio de Macedo Soares en 2006, por entonces secretario general del CIC, publicada bajo el título "Cuenca del Plata. Un territorio unido por el agua".

especialmente sensible, como vimos, respecto a la “crisis global del agua”.¹¹

- **Pese a la magnitud de estas riquezas y recursos, pese al conflictivo contexto actual en relación al conjunto de temas involucrados en el “tema cuencas”, no ha podido avanzarse lo suficiente –sin desmedro de los logros alcanzados, a los que se hará mención más adelante– en la profundización de la cooperación y del manejo integrado de los “asuntos” de la Cuenca del Río de la Plata.** Como también señalaba Helio de Macedo Soares, a pesar del registro de semejantes recursos y de sus potencialidades ventajosas, “los habitantes que viven en la cuenca no gozan de ninguna ventaja. Es más, sufren problemas como sequías, inundaciones y contaminación por el poco cuidado que los países le dan a la región. Las ciudades se acostumbraron a tirar sus desechos al río sin tratarlos, como sucede hoy, por ejemplo, en Rosario o Asunción. El CIC tendría que coordinar acciones para solucionar ese tipo de problemas. (...) Hubo un largo tiempo en el cual el organismo estuvo inactivo: los países lo dejaron “dormir”. En este momento, el CIC interesa nuevamente y se le está reflatando.”¹² En efecto, la coyuntura actual, tanto internacional como regional, vuelve imperioso impulsar una “governabilidad cooperativa” de todos los recursos de muy diversa índole que posee la Cuenca, lo que comienza a traducirse en una reactivación de sus organismos así como en el estudio de reformas institucionales que tiendan a acentuar la efectividad de sus acciones. De todos modos y como veremos en detalle más adelante, varios de los mismos problemas que obstaculizan actualmente la profundización del Mercosur (del que el Tratado de 1969 fue sin duda precursor) y de los demás proyectos de integración en curso en el continente, de un modo u otro reaparecen como factores de bloqueo para una potenciación del sistema institucional de la Cuenca del Plata.¹³
- **Mientras esto ocurre a nivel de la Cuenca del Plata, crece a nivel mundial la firme convicción de que debe pasarse sin demora de una lógica de “conflicto potencial” a otra de “cooperación potencial” en relación a “la crisis de la gobernabilidad y**

11 Existen múltiples publicaciones, provenientes tanto de los organismos de la Cuenca del Plata como de iniciativas individuales, que realizan una muy prolija y exhaustiva descripción de los aspectos sociales, económicos y geográficos contenidos en la Cuenca. Los datos manejados en este apartado provienen de los trabajos ya citados de Yanina Kogan y de la publicación sobre el “Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata...”, así como del libro de Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), “Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata”. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1983.

12 Tomado de la entrevista ya antes referida a Helio de Macedo Soares.

13 Para profundizar a este respecto, confróntense los señalamientos y asuntos planteados en este artículo con aquellos manejados en: Gerardo Caetano (coordinador), “La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas”. Montevideo, CEFIR-InWent, 2009.

los usuarios del agua”, lo que supone un verdadero cambio de paradigmas hacia una política de “manejo integrado de recursos hídricos”.¹⁴ En efecto, durante las últimas décadas y de la mano de Conferencias Internacionales y de la acción de Instituciones multilaterales se ha podido avanzar en la promoción de estas nociones. En ese sentido, las Conferencias Internacionales celebradas en 1992 en Dublín y Río de Janeiro sobre los temas

del agua y del medio ambiente comenzaron a consolidar en la agenda multilateral las demandas de visiones más integrales, multisectoriales y participativas en relación a la gestión responsable de los recursos naturales. En esa misma dirección deben inscribirse eventos como la creación del Consejo Mundial del Agua en 1996, los Foros Mundiales celebrados en los años siguientes en Marrakech, La Haya, la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y el Foro Mundial del Agua celebrado en Kyoto en marzo de 2003. La Asociación Mundial para el Agua, en procura de consolidar una postura convergente en esa perspectiva cooperativa emergente, definió de la siguiente manera el concepto de “Manejo Integrado de Recursos Hídricos” (en adelante MIRH): “El MIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”.¹⁵ En dirección a consolidar este nuevo paradigma en la gestión nacional e internacional de los recursos naturales, con especial énfasis en el tema del agua, se debe trabajar a distintos niveles en temas como los de una sabia identificación de “los actores involucrados en la gestión del agua” de modo de prevenir la potencialidad conflictiva de los “usuarios en conflicto”, la vinculación de temas como los de la “gestión” y “governabilidad” del Agua, los requerimientos para las “políticas nacionales de gestión hídrica”, la profundización de los esfuerzos mancomunados en

MIRH, “Manejo Integrado de Recursos Hídricos”, es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales”



14 Cfr. X. Cazorla Clarisó, “Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos: la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua”. Barcelona, 2003. Ecología Política 25.

15 Los datos y la definición del MIRH según la Asociación Mundial para el Agua fueron tomados del trabajo ya citado X. Cazorla Clarisó.

“información, educación y capacitación en el MIRH”, el reconocimiento en términos de “usuarios” de las “Comunidades tradicionales” (con sus usos consuetudinarios de los recursos naturales) y de los “ecosistemas”, la necesidad de profundizar en relación al concepto de “servicios ambientales”, entre otros.¹⁶

3. Sumario de materias.

Podría abundarse en factores del contexto que refuerzan la pertinencia de acciones como las que en los últimos años ha intentado desplegar el CIC a los efectos de consolidar y profundizar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y cometidos para los que fue creado. Pero si los cuatro factores reseñados no fueran suficientes, está la fuerza de la encrucijada por la que atraviesan, como veremos más adelante, los procesos de integración en la región, en especial el MERCOSUR, enfrentados a requerimientos impostergables de consolidación y profundización de su institucionalidad y de su operativa, para reafirmar la necesidad y oportunidad de este tipo de estudios. Como precursor del MERCOSUR, el “Tratado de la Cuenca del Río de la Plata” de 1969 comenzaba un camino integracionista que luego habría de desembocar – preservando sus autonomías- en el proyecto más ambicioso del MERCOSUR. Las semejanzas de ambas experiencias, así como el paralelismo de muchas de sus dificultades contemporáneas, hacen que la interrelación permanente de sus trayectorias a partir de 1991 deba ser correspondida también en el análisis.

Las consideraciones que siguen estarán contenidas en tres capítulos¹⁷ i) el primero orientado al señalamiento de antecedentes históricos de diversa índole vinculados al objeto de estudio en particular y al tema de la integración de la región platense en general;¹⁸ ii) un segundo abocado al análisis del proceso que desembocó en la firma del “Tratado de la Cuenca del Río de la Plata”, firmado el 23 de abril de 1969, con una descripción conceptual de su contenido en tanto expresión de un cambio de paradigma desde el conflicto a la cooperación, respecto al manejo de los recursos hídricos comunes en la región, a lo que se suma además una evaluación de los esfuerzos integracionistas a nivel de la gestión del Sistema de la Cuenca entre 1969 y la actualidad; iii) un tercer capítulo dirigido a la realización de un balance general de lo actuado a nivel del Sistema de la Cuenca del Plata, de cara

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ello sin contar la introducción. Nota de la Redacción

¹⁸ *Nota de la Redacción:* Por razones de espacio, el segundo punto del título III y los siguientes puntos y títulos, conforme los expone el autor en este párrafo, serán publicados en la Revista “Relaciones Internacionales” N° 38.

a la formulación –en relación a metodologías de análisis útiles para este tipo de estudios y con una especial atención a la consideración de las alternativas presentadas por el trabajo de BID-INTAL en 1985 acerca de “Alternativas organizativas” para el Sistema de la Cuenca del Plata- de algunas sugerencias y propuestas de reformulación institucional apropiadas para la coyuntura actual.

II. Antecedentes históricos de “larga duración”.

1. La visión desde los “Estados frontera” de la Cuenca del Plata: Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Los “tópicos históricos” del antagonismo y las “marcas de frontera”: evoluciones, semejanzas, diferencias.

En términos geográficos pero también históricos, el territorio de la Cuenca del Plata ha presentado un contorno bipolar, en el que se distinguen un **polo hegemónico**, conformado por los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una **zona de frontera**, conformada por los tres “pequeños” países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay). La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la Cuenca por lo menos hasta fines de la década de los sesenta del siglo XX. Por su parte, los restantes “Estados frontera” básicamente “pendularon” –aunque de manera diversa, como veremos- entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay “originario” en la “Guerra de la Triple Alianza”.¹⁹ Sin salida al mar luego de la también condenable “Guerra del Pacífico”, Bolivia quedó como Paraguay, ambos en cierto modo convertidos en “prisioneros geopolíticos”, con las severas restricciones de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del estuario platense, pudo tener otras posibilidades de conexión más allá de la región, aunque su historia, no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, al devenir de la región. Aunque de distinta manera, incluso con enfrentamientos bélicos entre sí (Bolivia y Paraguay en la fratricida “Guerra del Chaco” entre 1932 y 1935), los tres países pequeños de la Cuenca configuraron una “marca fronteriza”, cuyo apoyo disputaron con fervor

¹⁹ Sobre el tema del lamentable episodio histórico del arrasamiento paraguayo en la llamada “Guerra de la Triple Alianza” y sus múltiples consecuencias en la región, se recomienda muy particularmente la lectura de dos textos del especialista Luiz Alberto Moniz Bandeira: “La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay.” Buenos Aires, Editorial Norma, 2006; y “Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR.” Buenos Aires, Editorial Norma, 2004.

los dos "gigantes" de la región para afirmar sus respectivos proyectos y sus aspiraciones de liderazgo.

A este respecto señalaba hace unas décadas con acierto Paulo R. Schilling en uno de sus textos: "La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: "prisioneros geopolíticos" (...). Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la Cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada".²⁰

Esta dualidad o bipolaridad configuró y aun configura, sin duda, una de las claves para entender los avatares políticos de la Cuenca del Plata a lo largo de su historia. Como veremos en detalle más adelante, la gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la Cuenca tienen que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos "Estados hegemónicos" y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres "Estados fronteras", buscando aprovechar la disputa de sus vecinos "gigantes" y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región.

Pasemos revista rápida a varios de los asuntos que marcaron esa "historia de conflictos" y podrá observarse cómo su dilucidación, en particular en los tiempos del largo predominio de la lógica de

La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: "prisioneros geopolíticos" (...). Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la Cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada



20 Paulo R. Schilling, El expansionismo brasileño. México, El Cid Editor, p. 133. Cita tomada de Eliana Zugaib, "A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil". Brasília, Instituto Rio Branco, 2005, p. 42.

la confrontación en la región, dependió en buena medida de las formas de interrelación que adquirieron en cada caso los dos polos referidos: la **libre navegación de los ríos interiores**, confirmada a "sangre y fuego" luego de la "Guerra de la Triple Alianza" (1865-1870); la progresiva **formación de los Estados nacionales** en el territorio de la Cuenca, con la delimitación azarosa de sus respectivos **límites territoriales**;²¹ la resolución del predominio entre los **ejes "transversales" o "longitudinales"**, el duelo en suma entre el predominio de las *nacientes* (a favor de Portugal primero y de Brasil después, luego de que las conquistaran militarmente, con los "bandeirantes o el ejército mediante, desde la Colonia hasta el siglo XIX) o de la **desembocadura** (a favor de la Argentina por obvias razones geográficas); los largos contenciosos en torno al **aprovechamiento del potencial hidroeléctrico** de la Cuenca; las controversias en torno a las formas de manejo de temas como los del **cuidado del medio ambiente** o el **manejo de los recursos hídricos**; el diseño de los llamados "**corredores de exportación**" y la **orientación de los "países interiorizados"** (Bolivia y Paraguay) hacia el Atlántico o hacia el Pacífico; más allá de las hidrovías de la Cuenca, la ingeniería global y su **orientación geopolítica entre el Atlántico y el Pacífico**; la disputa más actual respecto a las posibilidades de impulsar proyectos de **aprovechamiento y conectividad energéticos** a través del petróleo y el gas natural, así como el involucramiento (en asociación creciente con EEUU) en programas de **generación de biocombustibles o de vías de energía alternativa**; entre otros muchos que podrían citarse.

Si se observa bien, tras todos estos puntos de conflicto de "larga duración" estuvo subyacente el litigio histórico entre las aspiraciones hegemónicas de Argentina y Brasil (precedidas por sus antecesores coloniales, los imperios americanos de España y Portugal). Pero al mismo tiempo, la dilucidación de cada uno de los asuntos planteados dependió también de cómo "los grandes" interactuaron en relación con "los pequeños" de la región. Esa interacción pudo asumir la lógica bélica de la conquista militar, como en la "Guerra de la Triple Alianza" contra el Paraguay, en la que la Argentina de Mitre y el Imperio del Brasil de Pedro II actuaron unidos, con la participación secundaria de Uruguay, u otras más o menos similares, como las que utilizó el Brasil en forma solitaria con objetivos bien concretos, a través de la conquista de las nacientes de los tres grandes ríos (el Paraná, el Paraguay y el Uruguay) que conforman los tres grandes sistemas hídricos de la Cuenca. En otras ocasiones, como en el período

21 Sobre este tema, véase muy especialmente Luis Alberto Moniz Bandeira, "La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay". Buenos Aires, Editorial Norma, 2006.

1930-1980, que muchos autores coinciden en caracterizar como la "era de la geopolítica", los instrumentos de acción se implementaron a través de iniciativas diplomáticas o negociaciones bilaterales, principalmente referidas al aprovechamiento energético de los ríos internacionales. En esta última etapa, el conflicto entre los "Estados hegemónicos" se tradujo en la tensión entre bilateralidad vs. multilateralidad. Por muchos motivos, desde geográficos hasta políticos e históricos, Brasil tendió claramente a preferir y a defender la primera estrategia, al tiempo que la Argentina, con mucho menos éxito (y también con menos planes estratégicos), se orientó a resistir los embates del gigante norteamericano a través de la reivindicación de los principios de la multilateralidad. También la resolución de esta última tensión tuvo mucho que ver con la actitud que asumieron, en general por separado pese a la poca efectiva experiencia de URUPABOL, los tres "Estados frontera" a que hemos hecho referencia.

"Estados frontera" entonces los tres "pequeños" de la Cuenca, sin embargo no vivieron ni gestionaron esa común condición de la misma forma. En primer término, no podían hacerlo tanto por razones geográficas como por motivos de carácter histórico. A Bolivia, sin salida al mar desde 1870, se le podía considerar como "el país menos interesado en la Cuenca",²² en especial –como veremos enseguida– por la muy escasa atención y las onerosas alternativas que le ofrecieron los "gigantes" de la región, en especial Argentina, para afirmar sus intereses en la zona platense. Por su parte, como bien ha señalado Bernardo Quagliotti de Bellis, la "voz de la historia" imponía a Paraguay y a Uruguay modalidades muy diferentes, casi antagónicas, de actuación en tanto "fronteras". "Distinta la estructura y la función históricas, consolidarían en el Paraguay la condición de "marca", de bastión sitiado y erguido, de frontera cerrada; y, en el Uruguay, prolongación natural de la Banda, tierra de su tierra, un mundo dinámico de relación en el área gaucha, la frontera abierta".²³ Asimismo, este modo diverso de vivir y actuar desde su condición de "Estados frontera" también tenía que ver con su posicionamiento tanto estructural como coyuntural con Argentina y Brasil, lo que sin duda fue un factor altamente condicionante de sus iniciativas y proyectos. Sobre este particular y en relación a su conocida Montevideo, había dicho proféticamente Juan Bautista Alberdi en la primera mitad del siglo XIX: "Montevideo tiene en su situación geográfica un doble pecado y es de ser necesario a la integridad

22 Luis Dallanegra Pedraza, "Situación energética argentina y la Cuenca del Plata ... etc. Ob. Cit. p. 20.

23 Bernardo Quagliotti de Bellis, "Uruguay en la Cuenca del Plata", en Dallanegra Pedraza, "Los países del Atlántico Sur. ... etc. Ob. Cit. p. 175.

del Brasil y a la integridad de la República Argentina. Los dos Estados lo necesitan para complementarse. ¿Por qué motivo? Porque en las orillas de los afluentes del Plata, de que es llave principal el Estado Oriental, están situadas las más bellas provincias argentinas. El resultado de esto es que el Brasil no puede gobernar sus provincias fluviales sin la Banda Oriental; ni Buenos Aires puede dominar las provincias litorales argentinas sin la cooperación de esa Banda Oriental.”²⁴

Este último elemento de comunidad y diversidad vuelve necesario un examen de las tendencias políticas que en clave geopolítica desarrollaron por separado cada uno de estos tres “Estados frontera”. En cuanto a Paraguay, como bien indica Eliana Zugaib, luego del desastre de la “Guerra de la Triple Alianza” y una vez repuesto mínimamente el país, Paraguay buscó pendular entre Brasil y Argentina, en procura de las mejores condiciones para el desarrollo de sus intereses nacionales. En términos geopolíticos, Paraguay tenía una relevancia muy especial para la Argentina, ya que poseía la “llave” para consolidar el eje longitudinal norte-sur en la Cuenca. Sin embargo, por diversas circunstancias, entre las que cabe resaltar la ausencia de políticas y planes concretos por parte de los gobernantes argentinos, Paraguay terminó inclinándose sus preferencias hacia Brasil. “La actuación geopolítica de Paraguay –ha señalado Zugaib– seguiría dos líneas básicas impuestas por su geografía: a) mantener la variedad de vías de comunicación alternativas con el Atlántico en dirección al sur, por vía fluvial, a través de Argentina y, en dirección al este, por vías férreas o carreteras, a través de Brasil; y b) aprovechar al máximo la explotación de los recursos hídricos de su territorio, que le permitieran llevar a cabo un juego astuto en el equilibrio de poder en el río Paraná, en una magnitud desproporcionada a su peso específico. En ese marco, el aislamiento de aquel país del propio interior del continente, separado de Bolivia por la desértica zona del Chaco y del nordeste argentino por la provincia de Formosa, despoblada y en depresión económica, constituyeron condiciones adversas limitadoras de su libertad de acción. Esta situación facilitó al Brasil, en los años 60 y 70, el ejercicio de una deliberada política de incorporación de aquel país a la esfera de su influencia.”²⁵

En el caso de Bolivia, luego de su derrota en la “Guerra del Pacífico” en 1879 en la que Chile le arrebató la salida al mar, más allá de que este tema central de reivindicación histórica pasó a ser desde entonces el eje principal de su política exterior, también incorporó en varios momentos lógicas pendulares pero en forma diferente a las implementadas por Paraguay. A diferencia de este

24 La cita está tomada de ibidem, p. 179.

25 Zugaib, “A Hidrovia Paraguai-Paraná e ... etc. Ob. Cit. p. 41.

último, Bolivia no poseía la condición de Paraguay en tanto “país llave y decisor último” de cuál sería el eje (norte-sur u oeste-este) que predominaría en la Cuenca, al tiempo que tampoco disponía de los recursos hidroeléctricos que le permitieran negociar las grandes obras compartidas con “los grandes” de la región. Todo esto llevaba a Bolivia a una situación de extrema dependencia de Brasil y Argentina. El primero detentaba la llave de salida al alto Paraguay, por el que podría proyectar su producción al sistema Paraná-Plata, pero para esto último el gigante norteno seguía teniendo la decisión, ahora no sólo en relación al país del altiplano sino también a Paraguay, pues también poseía los accesos de ambos países a esas vías fluviales. Otra alternativa de acceso al Atlántico para Bolivia era el ferrocarril Santos-Arica, lo que reforzaba el poder brasileño. Por supuesto, otras alternativas de salida al Atlántico por territorio argentino resultaban muy caras y no encontraban un eco suficiente en una postura más generosa de la Argentina respecto al punto, que se limitó a otorgarle a Bolivia apenas dos zonas francas en sus puertos. Como bien señala una vez más Elena Zugaib: “Esta extrema dependencia de Bolivia en relación a los “dos grandes” para sus comunicaciones y exportaciones, reflejo de su geografía dividida y de la evolución de su historia, determinaba su comportamiento “circunspeto y cauteloso”. Según algunos autores, Bolivia estaría obligada a diseñar una política internacional de difícil equilibrio, que no debería ser pendular, sino de amistad equilibrada con todos los vecinos”.²⁶

En el caso de Uruguay, debe decirse antes que nada que su condición más significativa a lo largo de toda su historia ha sido precisamente la de ser “país frontera”. La circunstancia que llevó a su territorio a constituir primero la “marca fronteriza” entre los dominios portugueses y españoles en la región y luego a perfilarse como “Estado tapón” (“un algodón entre dos cristales”, como más de una vez se ha dicho) entre los “dos grandes”, llevó inicialmente al Estado oriental fundado en 1830 a practicar en forma episódica una lógica pendular. Sin embargo, rápidamente en virtud de su privilegiada ubicación geográfica en la desembocadura del Río de la Plata y pese a la persistente ausencia de un “puerto oceánico” en las costas de Rocha, que sin duda le hubiera dado y le daría muchas más alternativas geopolíticas y comerciales frente a Brasil, Uruguay pudo orientarse en varias ocasiones a cumplir un rol central como factor de equilibrio regional. Como bien señala Luis Dallanegra Pedraza: “El papel de Uruguay se perfila como el de un espacio vital para mantener el “equilibrio” de una integración

²⁶ Ibidem. En este punto Zugaib coincide con lo señalado por Luis Dallanegra Pedraza, en sus trabajos incluidos en el libro por el coordinado y compilado “Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata”, ya antes citado.

En suma, pese a las asimetrías persistentes y en algunos casos irreversibles entre el “polo hegemónico” y los países de la “zona de frontera” en el territorio de la Cuenca del Plata, a estos últimos les ha correspondido y les corresponde un rol trascendente en el rumbo de la región. Sin ellos o “contra ellos”, aun unidos, la perspectiva histórica parece indicar que los dos “grandes” no pueden dirimir sus conflictos y mucho menos darle gobernabilidad a la Cuenca, con las múltiples implicaciones que ello comporta.



armónica de la Cuenca del Plata. Para ello, la primera acción debe estar dirigida a lograr una vertebración zonal de su espacio interno, conforme a prioridades establecidas, de acuerdo con sus posibilidades e intereses socio-político-económicos. La planificación de la realidad uruguaya debe tener como base el posibilismo geopolítico de su espacio, buscando la coincidencia con otros procesos exteriores de transformación socio-económica; esto le dará seguridad estratégica al país. Uruguay está obligado a practicar una vocación política internacional dinámica en el ámbito regional y, en lo interno, alcanzar una coherente vertebración territorial con un planificado desarrollo socioeconómico.”²⁷

En suma, pese a las asimetrías persistentes y en algunos casos irreversibles entre el “polo hegemónico” y los países de la “zona de frontera” en el territorio de la Cuenca del Plata, a estos últimos les ha correspondido y les corresponde un rol trascendente en el rumbo de la región. Sin ellos o “contra ellos”, aun unidos, la perspectiva histórica parece indicar que los dos “grandes” no pueden dirimir sus conflictos y mucho menos darle gobernabilidad a la Cuenca, con las múltiples implicaciones que ello comporta.

2. El “eje geopolítico del conflicto”: el largo contencioso entre los dominios portugueses y españoles, entre el “Brasil” y la “Argentina”.

La diversidad de los legados de la Colonia y de la Revolución de Independencia.

La visión nacionalista clásica de las historiografías latinoamericanas ha creado la mitología reduccionista de las luchas de la revolución independentista como un pleito dicotómico entre “patriotas” y “godos”, entre “nacionalistas” e “imperialistas europeos”. La verdad histórica, ampliamente fundada en la documen-

27 Luis Dallanegra Pedraza, “Situación energética argentina y la Cuenca del Plata”, en Luis Dallanegra Pedraza (Coord. y Comp.), “Los países del Atlántico Sur ... etc. Ob. Cit. p. 9.

tación del período, refiere una historia con una trama de conflictos mucho más amplia y compleja en sus significados. Más allá de la vigencia innegable de la ruptura del pacto colonial entre “americanos” y “europeos”, en el caso que nos ocupa entre los “españoles americanos” o entre los “brasileños”, “argentinos occidentales u orientales”, “altoperuanos” (luego “bolivianos”) y “paraguayos” contra “españoles” y “portugueses”, lo cierto es que el proceso de las luchas independentistas alojó en su seno un cúmulo de significaciones que trasciende en mucho la dicotomía bipolar planteada.²⁸

El historiador John Lynch, por ejemplo, en su texto ya clásico sobre “Las revoluciones hispanoamericanas”²⁹, refiere la coexistencia de tres dimensiones posibles durante el proceso revolucionario (las que denomina como “la revolución popular”, “la contrarrevolución” y “la revolución conservadora”), entre las que –a su juicio– saldría ampliamente victoriosa la última de las dimensiones referidas. En su referencia específica al conjunto de las revoluciones en el Río de la Plata, Lynch señala además la coexistencia entre una “revolución en el Río de la Plata” (que irradiaría en clave de restauración centralista el movimiento nacido en Buenos Aires en mayo de 1810 hacia el resto del territorio del exvirreinato) y una “revolución contra el Río de la Plata” (concentrada en la reacción y contestación ante ese movimiento desde las llamadas “Provincia Oriental”, el “Paraguay” y en el llamado “Alto Perú”), que resistirían desde propuestas federales o autonomistas las pretensiones centralistas de Buenos Aires, en su pretensión de restaurar a su favor, bajo el nuevo estatuto independentista, su rol de supuesta heredera de la condición de capital virreinal.

Mientras tanto, pese a las semejanzas de las colonizaciones española y portuguesa en América, a partir de su común matriz ibérica, entre los legados de la Colonia en la región de la Cuenca platense se vuelve visible el conflicto de intereses entre los dominios españoles y portugueses en la región. En primer lugar, sobresale la lógica expansiva de esa “fundación horizontal” de la América portuguesa primero y del Brasil después, transgrediendo ampliamente las delimitaciones territoriales demarcadas a fines del siglo XV en el Tratado de Tordesillas y tres siglos después aun sobre la zona expandida que por entonces ya se reconocía en detrimento de los dominios españoles en el Tratado de San Ildefonso de 1777. A este respecto señala Zugaib: “El “cantonismo geopolítico” impuesto por los españoles para administrar mejor sus tierras

28 Cfr. por ejemplo, (Varios autores), “Visiones y revisiones de la independencia americana”. Salamanca, Ediciones Universidad, 2003.

29 John Lynch, “Las revoluciones hispanoamericanas 1808-1826”. 2ª edición, Barcelona, Ariel Historia, 1980.

americanas derivó en una "balcanización" histórica de sus dominios, en contraste con los esfuerzos bien impulsados por la Corona Portuguesa para mantener unido el territorio conquistado en los límites del Tratado de Tordesillas y más allá de ellos, lo que revelaría, entre otros factores, la incapacidad de las naciones hispánicas de formar, después del proceso de Independencia, una unidad o alianza política latinoamericana." ³⁰

A partir de una América portuguesa expansiva, con el impulso horizontal incontenible de los "bandeirantes", el Imperio del Brasil protagonizó en setiembre de 1822 una "**Independencia sin Revolución**", lo que le permitió una mayor cohesión interna para resistir los muchos movimientos secesionistas que se dieron en su seno (en la zona de Río Grande, en el nordeste y en otras subregiones) y una base de estabilidad desde la que continuar la conquista de nuevos territorios vecinos. Todo esto coadyuvó para la conformación de un fuerte Imperio primero y de una República con "vocación imperial" después, a partir de 1889. A partir de esos dispares legados derivados de la Colonia y de la Revolución independentista, resultó lógico que entre Argentina y Brasil muy pronto comenzara a predominar el "paradigma del conflicto", alimentado además por una evolución radicalmente contrastante de sus respectivos poderíos económicos y políticos, que en particular se terminó de consolidar en el siglo XX. A este respecto ha señalado Nicolás Boscovich: "En lo económico tomemos como medida el PBI (argentino): en 1928 el mismo era igual al resto de toda América Latina y el doble si se lo cotejaba con el Brasil. Si seguimos la comparación con este país vecino, tenemos que ya en 1945 el mismo era igual; en 1960 de sólo las dos terceras partes; en 1970 la mitad; a comienzos de 1980 un tercio y en la actualidad nos acercamos a un producto bruto de apenas un veinticinco por ciento del brasileño. La producción industrial es ahora (1983), igual a la de 15 años atrás, y los intereses de la deuda externa se llevan el 60% de las divisas que se obtienen por exportaciones, significando un gravísimo obstáculo para la reconstrucción de la economía".³¹

Esta dialéctica de retroceso en la América Española dentro de la región platense, continuada por su disgregación con la crisis revolucionaria y la inestabilidad política y económica de los nacientes Estados nacionales que le siguieron, en especial en el territorio de lo que décadas después se convertiría en la Argentina

30 Zugaib, "A Hidrovia Paraguai-Paraná e ... etc. Ob. Cit. p. 12.

31 Nicolás Boscovich, "La Argentina en la Cuenca del Plata", en Luis Dallanegra Pedraza, "Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la... etc. Ob. Cit. p. 96. Cabe señalar que esta tendencia no se ha detenido en el tiempo. En la comparación de los PBI correspondientes a 2006, el de Brasil resulta casi cuatro veces y media del de Argentina.

moderna, confrontada con la continuidad, estabilidad y expansión persistentes de la zona luso-brasileña, se proyectó en un incremento de rivalidades y disputas en la vieja zona del ex Virreinato del Río de la Plata.

Los “Estados hegemónicos” y su larga disputa en la región.

Durante décadas, las trayectorias e identidades colectivas se entremezclaron fuertemente en las luchas regionales. La primera Constitución uruguaya, por ejemplo, jurada en forma solemne el 18 de julio de 1830, no fijaba fronteras, ante la definición manifiesta de sus vecinos acerca de que el Estado emergente muy bien podía llegar a ser provisorio. Si no hubo entonces delimitación de fronteras jurídicas, tampoco las hubo en el campo de las luchas políticas, en el terreno de la construcción de las sociedades, en el despliegue de las incipientes economías. Aunque con sugestivo anacronismo, las historiografías nacionalistas de finales del siglo XIX, fuertemente influenciadas por el romanticismo de época, desplegaron relatos heroicos con próceres fundacionales y creadores de naciones, cuyo destino y designio no podía ser otro que el de la forja de países independientes como los que luego se consolidaron. Sin embargo, hacia 1830 las identidades sociales resultaban mucho más ambiguas, como lo demuestra ampliamente la documentación de época relevada por las investigaciones más recientes: los pobladores de estas latitudes se autocalificaban por entonces como “*argentinos orientales*”, “*españoles americanos*” o “*americanos*” a secas, reservando las definiciones de “*oriental*”, “*bonaerense*” o “*correntino*”, incluso la de “*paraguayo*”, entre otras muchas, para aludir a identidades provinciales, no nacionales.³²

Como hemos señalado anteriormente, el eje central para comprender la historia de más “larga duración” en el territorio de la Cuenca platense estuvo dado por el antagonismo geopolítico español-portugués primero y argentino-brasileño después. Esa lucha “sorda” que ya nace en la Colonia y se despliega durante todo el siglo XIX y comienzos del XX, adquiere un perfil más consistente y estructurado a partir de 1930, cuando se inicia la llamada “era de la geopolítica”. Aunque con suerte antagónica, tanto Brasil como Argentina comienzan desde entonces a diseñar sus políticas

32 Quien ha investigado más en profundidad el tema de la coexistencia de identidades de diversa proyección durante las primeras décadas posteriores a la revolución de independencia en el Río de la Plata ha sido el historiador argentino José Carlos Chiaramonte. Cfr. por ejemplo, José Carlos Chiaramonte, “*Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*”. Biblioteca del Pensamiento Argentino I. Buenos Aires, Ariel Historia, 1997. Cfr. también José Carlos Chiaramonte, “*El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana*”. B. Aires, IHA Ravignani, 1991

exteriores sobre el eje de superar al otro y obtener de ese modo el liderazgo de América del Sur. En esa consolidación del "paradigma del conflicto", largamente larvado, los antagonismos geopolíticos fundamentales quedan referidos en términos tales como "Atlántico vs. Pacífico" y "Amazonas vs. Río de la Plata".³³

El escenario originario de estas disputas se orientó a la pugna de los predomios de los "ejes transversales" contra los "ejes longitudinales", con lo que se rompía el "orden" precario de la libre navegación de los ríos interiores lograda luego de la "Guerra de la Triple Alianza". Poco a poco el eje de los antagonismos pasó al objetivo de monopolizar la circulación del tráfico productivo y exportador de toda la región, a través del diseño y dominio de "corredores" "transversales" (favorables a Brasil) o "longitudinales" (favorables a Argentina). Esa pretensión de hegemonía, ligada a la consolidación de los dominios territoriales, productivos y comerciales, expresaba el contraste entre la "desembocadura" (controlada por Argentina y base de un llamado "centripetismo rioplatense") y las "nacientes" de los grandes ríos (gobernadas por el Brasil). Sin embargo, progresivamente este eje de disputa comenzó a ser sustituido como foco principal del antagonismo geopolítico entre los "grandes de la región" por el control de los recursos hídricos de la Cuenca, en especial en lo concerniente al aprovechamiento hidroeléctrico de la subcuenca del Alto Paraná. En ese contexto, la llave del nuevo campo de batalla pasó a Paraguay y al terreno de la concreción de obras y de las negociaciones diplomáticas por el tema de cómo ordenar y regular la potencialidad energética de la Cuenca.

En forma gradual y en relación directa a los sucesivos ejes principales de disputa, el equilibrio geopolítico en el Cono Sur fue quebrándose a favor de Brasil, lo que se tradujo, como vimos, en un ascenso fuerte de los principales indicadores económicos brasileños y un paralelo retroceso argentino. Así explica este quiebre del equilibrio platense a favor de Brasil Eliana Zugaib: "Entre los dos principales protagonistas, el Brasil poseía ventajas que le aseguraban mayor influencia sobre el orden de hecho y de derecho reinantes en la región. Esas ventajas provenían en gran parte, por un lado, del hecho de que Brasil disponía de la condición privilegiada de país de "aguas arriba", lo que le permitía controlar el curso de los tres grandes ríos que conformaban la Cuenca, por encontrarse sus nacientes en territorio brasileño. Por otra parte, la exclusiva posibilidad de disponer de la posibilidad de operar simultáneamente sobre los dos ejes de la Cuenca, el natural Norte-Sur y el tradicional Este-Oeste, además de asegurarle al país un mejor manejo de la relación bioceánica, le permitía,

33 Zugaib, "A Hidrovia Paraguai-Paraná e ... etc. Ob. Cit. p. 38.

por su posición geográfica, provocar la salida del comercio sudamericano por sus puertos de aguas profundas, con lo que obtenía el control del comercio exterior de los demás países platenses. Además de todo esto, a través de su política constante y pragmática, el Brasil mantenía relaciones más fluidas con los otros países platenses que Argentina, cuyas relaciones quedaban a merced de políticas que variaban entre integracionistas

y anti-integracionistas, de acuerdo con el cambio de los gobiernos en los países vecinos. De este modo, Brasil lograba mantener un mejor sistema de alianzas con los países menores, como fue el caso de Paraguay, a los efectos de garantizar sus objetivos en la Cuenca del Plata.”³⁴

Este último contraste a nivel de las consecuencias devenidas a propósito de la muy diferente calidad de las políticas y estrategias desplegadas hacia la región y, más específicamente, hacia los restantes “Estados frontera” de la Cuenca del Plata, por parte de Argentina y Brasil, cobra una importancia superlativa a la hora de explicar sus desempeños y trayectorias tan antagónicas. Como coinciden la mayoría de los autores, la dialéctica de avance brasileño y retroceso argentino que pautó la era del conflicto geopolítico entre ambos países en la Cuenca del Plata tiene mucho más que ver con ese factor político que con el supuesto carácter ineluctable de ventajas naturales o geográficas. Son muchos, en verdad, los autores que coinciden en este señalamiento. Luis Dallanegra, por ejemplo, ha resaltado “la carencia (por parte de Argentina) de una política adecuada y eficiente respecto de los países vecinos (...) de la Cuenca del Plata”, derivando de ello una serie de consecuencias negativas que se expresaban en un modelo de desarrollo a su juicio muy inconveniente para el desarrollo sustentable del país. Como factor decisivo de esta problemática aguda, este autor ponía en primer plano las deficiencias de la política exterior argentina. “La carencia –continuaba Dallanegra– de una política externa clara, respecto de los países vecinos, dada por su tradicional aislacionismo respecto de América Latina, hizo que Argentina perdiera su influencia sobre Paraguay –país llave de la Cuenca en la zona del Alto Paraná– por lo que en el corto y en el mediano plazo no dispone de la capacidad necesaria para mante-

En forma gradual y en relación directa a los sucesivos ejes principales de disputa, el equilibrio geopolítico en el Cono Sur fue quebrándose a favor de Brasil, lo que se tradujo, como vimos, en un ascenso fuerte de los principales indicadores económicos brasileños y un paralelo retroceso argentino 

³⁴ Ibidem, p. 40.

ner el eje natural Norte-Sur, comprometiéndose de esta manera su economía y su geopolítica por la influencia del eje Este-Oeste.”³⁵ Dallanegra sumaba en su crítica a la política exterior argentina una larga lista de requisitorias: “carencia de una doctrina o concepción geopolítica”, “indefinición del interés nacional”, “carencia de una conciencia clara respecto de (...) su inserción en el ámbito regional y en el latinoamericano”, “carencia de una política externa clara y orientada”, “carencia de un modelo claro del país que se quiere”.³⁶ Dallanegra concluía su estudio de una manera especialmente severa y sombría: “Si tenemos en cuenta estas falencias argentinas, a la vez que la presencia cada vez más imponente de Brasil en la región, se corre el peligro de que se produzca un desequilibrio favorable a este último pudiendo llegar a condicionar el desarrollo de la parte más moderna y dinámica de la Argentina –la zona de la Cuenca del Plata- y por ende a todo el país.”³⁷

Estas sentencias tan duras eran señaladas por Dallanegra en un momento crucial de la historia argentina contemporánea: 1983, fin de la dictadura e inicio del período democrático bajo la presidencia del recientemente fallecido Ricardo Alfonsín. Aquel novel gobierno democrático entraba en funciones a fines de 1983 con una fuerte conciencia sobre los retos y condicionamientos que se habrían de proyectar sobre su política exterior, en especial la dirigida hacia sus vecinos de la región. No debiera sorprender por ello que de inmediato a su asunción presidencial, Alfonsín realizara una política de acercamiento activo con Brasil, llegando en 1985 al hito de la firma, junto al Presidente brasileño José Sarney, del “Acta de Foz de Iguazú”, antesala programática muy profunda de un ambicioso proceso de integración regional.

Cabe insistir en el punto de que en aquellos momentos cruciales de la historia política argentina contemporánea, las críticas a la política exterior (que se focalizaban en las iniciativas implementadas durante las dictaduras, pero que abarcaban también a aquellas desplegadas a lo largo de buena parte de todo el siglo XX argentino) centran su requisitoria en las carencias respecto a estrategias consistentes orientadas a la Cuenca del Plata. Decía a este respecto Nicolás Boscovich, reseñando las deficiencias argentinas en relación al uso y aprovechamiento de los ríos: “1. Ausencia de claros objetivos globales para las regiones nor-noroeste y para el aprovechamiento de sus portentosos recursos hídricos, que termina de arrasar con lo que debe ser la UNIDAD DEL SISTEMA DE

35 Dallanegra, “Situación energética argentinas y la Cuenca del Plata ... etc. Ob. Cit. pp. 50 y 51.

36 Ibidem, pp. 51 y 52.

37 Ibidem, p. 53.

LA CUENCA ARGENTINA DEL PLATA. 2. Equivocada prioridad en los propósitos, influida por la crisis de los combustibles no renovables en el mundo y la desorientación provocada por la falta de disponibilidad inmediata de fuentes sustitutas. 3. Relacionado con el punto anterior, la elaboración en nuestro país de proyectos hidroeléctricos autónomos con el fin de optimizar la producción de energía, relegando a segundos términos (y en algunos casos en forma total), el mejoramiento de la navegación. 4. Ausencia de un correcto calendario de inversiones al postergarse proyectos prioritarios localizados en el ámbito interno en beneficio de otros compartidos, que en una primera etapa, contribuirán a ensanchar la brecha del desequilibrio y consolidar el nuevo *determinismo transversal* en el Cono Sur.”³⁸

Frente a esta ausencia y equivocidad de las políticas y estrategias de Argentina hacia la Cuenca del Plata, como hemos visto, desde la misma Colonia, la América portuguesa primero y luego el Brasil aprovecharon las circunstancias tanto para conquistar militarmente zonas estratégicas como para desarrollar iniciativas y negociaciones, en ambos casos con gran sentido de la oportunidad y del acierto. Fue así que en el marco de la ya invocada “fundación horizontal” del Brasil, hubo inteligencia geopolítica tanto en la ocupación militar de las nacientes de los grandes ríos, como en el desarrollo de emprendimientos persistentes de política exterior tendientes a obtener asociaciones ventajosas con los vecinos. Brasil realizó tempranamente una valoración más certera que la Argentina acerca de la relevancia del control sobre espacios claves de la Cuenca del Plata, descubrió mucho antes (y bien que se benefició de ello) la importancia de la geopolítica regional como eje insustituible de su política exterior. Supo además construir una base consistente de acción política diplomática. Orientó sus miras a la diversidad de asuntos involucrados en la Cuenca y supo manejar el conflicto, a menudo por la fuerza y con sentido imperial, en dirección a los puntos neurálgicos de cada etapa histórica: cuando el tema era la libre navegación de los ríos o cuando el foco se trasladó a la orientación del conjunto de la Cuenca y el control de sus “corredores” de producción y exportación. En esa misma dirección, advirtió antes que nadie que el tema más relevante en el siglo XX se transfería al aprovechamiento de los recursos hídricos del Alto Paraná, en especial en lo que refería al aprovechamiento hidroeléctrico.

Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, Brasil pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza. Luego de las intensas disputas

38 Nicolás Boscovich, “la Argentina en la Cuenca del Plata... etc. Ob. Cit. p. 81. Las mayúsculas y las cursivas pertenecen al autor.

Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación total o bilateral en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la Cuenca, Argentina sólo disponía de Salto Grande, compartida con el Uruguay.



por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada "era geopolítica" (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib, "Brasil podía considerarse de hecho vencedor de tres diferendos. Había consumado la política de los corredores de exportación, que minaba la utilidad de los canales tradicionales de comercio;

había concretado Itaipú, que impedía la optimización del uso de los recursos de la Cuenca e interrumpía la navegabilidad, aguas arriba del Paraná; además había conquistado, como sustentan algunos autores, "tutelajes más o menos discretos" sobre Bolivia y Paraguay. De ese modo, Brasil, de forma progresiva, se había transformado en "dominador" de la Cuenca".³⁹

Los números, como vimos indicadores de una ya larga tendencia, revelaban la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la Cuenca del Plata. Mientras Argentina defendía el principio justo del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la Cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación total o bilateral en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la Cuenca, Argentina sólo disponía de Salto Grande, compartida con el Uruguay. La evolución de los respectivos PBI, como ya hemos visto, indicaban entre otras cosas, un muy desigual aprovechamiento de los recursos de la Cuenca. Este liderazgo de Brasil ya había sido reconocido por los EEUU, país con el que la nación nortea había desarrollado una política de cercanías desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, situación fuertemente contrastante con lo ocurrido en relación a la Argentina, promotora bajo el peronismo de una visión primero neutralista y luego de no alineamiento. Este acercamiento a los EEUU se consolidó en los tiempos de la dictadura militar brasileña, cuando el Gral. Golbery do Couto e Silva, junto a otros altos oficiales, lideró la política de una asociación privilegiada con la gran potencia del Norte, lo que a su juicio profundizaría el liderazgo brasileño en la región, con ventajas en varios planos. Varios de los momentos más tensos de la

39 Zugaib, "A Hidrovia paraguai-Paraná e... etc. Ob. Cit. p. 56.

40 Aunque hay muchos autores que trabajan este tema desde esta hipótesis, tal vez el desarrollo más completo y actualizado al respecto puede encontrarse en Luiz Alberto Moniz Bandeira, "Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR". Buenos Aires, Editorial Norma, 2004.

rivalidad entre el Brasil y a Argentina tuvieron mucho que ver con el contraste entre las visiones acerca del papel de los EEUU, lo que expresaba de diversas formas el peso del intervencionismo y de los intereses norteamericanos en la región de la Cuenca.⁴⁰

Como vieja "región de conflictos", escenario de un antagonismo geopolítico fundamental entre Argentina y Brasil del cual emanaron claros vencedores y vencidos, hacia los años sesenta la Cuenca del Río de la Plata se encaminaba por varios motivos a un cambio de paradigmas en su ecuación de gobierno de conjunto. Eran tiempos proclives a un giro desde una lógica confrontacional ya dilucidada pero agotada en sus posibilidades de servir de base para las tareas del futuro, hacia una lógica de cooperación que muchos factores, regionales y mundiales, presentaban como mucho más idónea para afrontar con éxito los desafíos entonces emergentes. No resultaba sencillo cambiar el eje geopolítico en una zona en la que el conflicto había devenido históricamente como el vector central del proceso formativo de los Estados y aun de los modelos de desarrollo y de aprovechamiento de los recursos naturales de una Cuenca cargada de riquezas y posibilidades.⁴¹ Sin embargo, como suele ocurrir, una convergencia de factores hizo que todos los actores encontraran beneficios en intentar ese cambio, que de todos modos, como suele ocurrir, resultó más invocado en la retórica que cumplido en profundidad en la práctica. En cualquier hipótesis, las nuevas coordenadas internacionales y sus renovadas exigencias a la región, así como el desafío de temas emergentes que requerían respuestas integradas, empujaban hacia finales de los sesenta en dirección a un cambio geopolítico de envergadura en la Cuenca platense.

III. El "cambio de paradigma" y sus precariedades: del conflicto a la "cooperación relativa".

1. Antecedentes del cambio.

El llamado "cambio de paradigma", que produjo el giro desde la tan antigua como predominante dinámica del conflicto a un enfoque más cooperativo en el manejo de la Cuenca del Plata, tuvo en primer lugar mucho que ver con cambios significativos producidos a nivel internacional en relación al complejo tema de cómo manejar "aguas internacionales" y los recursos naturales contenidos en cuencas hídricas compartidas. Fue de manera especial a partir de las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX cuando a nivel internacional comenzó un proceso efectivo de creación de reglas y de institucionalización de las cuencas y de los ríos internacionales. En ese contexto se comenzó a prestar una

especial atención a temas como el de la discusión del modo de uso de los recursos; la distribución de los costos y beneficios derivados de ese uso; las posibilidades de una planificación centralizada a nivel de autoridades supranacionales que promovieran avances importantes en áreas como información e investigación, asesoramiento, regulación, solución y prevención de controversias. Este último punto relacionado con la discusión acerca del tipo de organizaciones internacionales más adecuadas para el manejo de ríos internacionales y cuencas hidrográficas, fue uno de los que despertó mayor atención y, por supuesto, mayores controversias. Se trataba de discutir si esas organizaciones serían decisorias o simplemente asesorarían a los gobiernos involucrados, cuáles serían sus propósitos y fines, si debían impulsar una planificación indirecta a través de la promoción de acuerdos y negociaciones entre las partes comprometidas o si tenían que servir de instrumentos de planificación directa asumiendo de ese modo una condición de organización central, si sus decisiones serían de carácter obligatorio y cómo se tomarían en el caso de involucrar a varios Estados, si podían configurar instancias reconocidamente legítimas para dirimir controversias, entre otros muchos puntos de controversia y debate.⁴²

En ese contexto macro merece un destaque especial la adopción de las llamadas "Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales", definidas por la "Internacional Law Association" en su 52º Conferencia llevada a cabo precisamente en Helsinki en agosto de 1966.⁴³ A lo largo de seis capítulos con 36 artículos, en ese documento se establecían las bases de un sistema regulatorio entre cuyos objetivos se destacaban: fijar "reglas generales del derecho internacional (...) aplicables al uso de las aguas de una cuenca de drenaje internacional"; establecer pautas para la "utilización equitativa de las aguas", para prevenir la contaminación, para regular la navegación, la flotación de madera y los "procedimientos para la prevención y establecimiento de discusiones". Luego de definir con precisión los conceptos de "cuenca" y de "Estado de cuenca", a través de estas reglas se reseñaban los factores relevantes que debían ser considerados

41 Para un estudio exhaustivo y profundo de la significación del conflicto en la historia de la región, cfr. J Calatayud Bosch, "Los conflictos entre los pueblos de la Cuenca y el proceso formativo de los Estados". Montevideo, Ediciones Liga Federal, 2001.

42 Cfr. BID-INTAL, "Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas Organizativas." Buenos Aires, 1985, Primera Parte. Esquemas de Cooperación Internacional en Cuencas Hidrográficas y Ríos Internacionales, pp. 6 y ss. Por aquellos años se destacaron entre las organizaciones internacionales creadas para el aprovechamiento de cuencas hidrográficas con fines de desarrollo la "Organización del Desarrollo del río Gambia", la "Organización para el aprovechamiento del Río Senegal" y el llamado "Esquema de Cooperación y Desarrollo del bajo Mekong".

43 Cfr. ILA, "Las reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas internacionales". Helsinki, Finlandia, 1966. Se puede consultar en la página web de la UNESCO.

para respetar los derechos inherentes a la condición de Estado co-ribereño de la cuenca. Entre estas reglas se ponía énfasis en la necesidad de informar de manera "relevante y razonable" a los otros Estados miembros de la cuenca sobre cualquier iniciativa de uso y actividades respectivas a las aguas comunes. Acerca de este punto, se señalaba, por ejemplo, en el ítem 2 del artículo XXIX: "Un Estado, sin importar su localización en la cuenca de drenaje, debe proporcionar en detalle a los otros Estados de la cuenca, los intereses que los pueda afectar considerablemente, anunciar cualquier propuesta de construcción o instalación que pudiera alterar el régimen de la cuenca de manera que pueda dar lugar a un conflicto...".⁴⁴

El llamado "cambio de paradigma", que produjo el giro desde la tan antigua como predominante dinámica del conflicto a un enfoque más cooperativo en el manejo de la Cuenca del Plata, tuvo en primer lugar mucho que ver con cambios significativos producidos a nivel internacional en relación al complejo tema de cómo manejar "aguas internacionales" y los recursos naturales contenidos en cuencas hídricas compartidas.



En este contexto internacional vinculado con la emergencia de nuevas ideas acerca de un "manejo integrado de los recursos hídricos" de las cuencas y aguas internacionales, también merecen destaque especial la realización en Estocolmo en junio de 1972 de la "Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano"⁴⁵ y la firma en setiembre del mismo año del llamado "Acuerdo de Nueva York" entre los cancilleres de Argentina y Brasil, convenio luego aprobado por la Asamblea de Naciones Unidas por unanimidad de los representantes de Estados presentes en la ocasión.⁴⁶ Durante la "Conferencia de Estocolmo" los representantes argentino y brasileño tuvieron ocasión de confrontar posiciones, al defender el primero "la institucionalización de la cooperación internacional (...) (a través del) intercambio de información y consulta previa oficial", mientras que el segundo propuso el llamado "principio de la publicidad", que equivalía a que los Estados involucrados debían obtener la información por medio del "conocimiento público" manejado en la prensa y en publicacio-

44 Ibidem.

45 Para más detalles cfr. la página web de la UNESCO, www.unesco.org. Los datos que aquí se manejan sobre la Conferencia de Estocolmo y el llamado "Acuerdo de Nueva York" pueden profundizarse en las informaciones allí contenidas.

46 Ibidem.

47 Ibidem.

nes.⁴⁷ Apenas tres meses después, en ocasión de la XXVII Asamblea General de Naciones Unidas, las delegaciones de ambos países retomaron el diálogo sobre sus diferencias, alcanzando en aquel momento el llamado "Acuerdo de Nueva York". Por el mismo se establecía que "los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional"; se aseguraba "la cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente," incluso a través del "conocimiento oficial y público de los datos técnicos relativos a los trabajos a ser emprendidos por los Estados dentro de su jurisdicción nacional con el propósito de evitar perjuicios sensibles", sin que ello implicara "retardar o impedir los programas y proyectos de exploración, explotación y desarrollo de los recursos naturales de los Estados".^{48 49}

Más allá de que, como vimos, este Acuerdo fue luego refrendado por el voto unánime de los países representados en la Asamblea General de la ONU, sus disposiciones generaron malestar en los fuertes sectores nacionalistas argentinos, que entendieron que el mismo daba "luz verde" al Brasil para la continuidad de sus emprendimientos hidroeléctricos en el Alto Paraná, en una coyuntura especialmente sensible y con perjuicio para los intereses argentinos. El "Acuerdo de Nueva York" sería poco después denunciado por el gobierno justicialista presidido por Héctor J. Cámpora. De todas formas, más allá de que como veremos el llamado "cambio de paradigma" sería bastante relativo y que los enfrentamientos entre argentinos y brasileños por temas vinculados con la Cuenca platense continuarían, avanzaba en América Latina un ambiente de ideas más proclive a la cooperación y a la integración, lo que a su vez engranaba con las coordenadas del debate internacional sobre estos temas. Aunque orientada fuertemente al plano de la cooperación comercial, la fundación de la ALALC en 1960 constituye un buen ejemplo de este nuevo clima prointegracionista.⁵⁰

Más allá de este nuevo contexto de signo más cooperativo, como dijimos, la consistencia del "cambio de paradigma" en el relacionamiento entre argentinos y brasileños era precario. En su análisis del origen del proceso integrativo de la Cuenca del Plata, Luis Dallanegra Pedraza lo ha señalado con meridiana claridad: "Como declaración de fórmula –decía en relación a la primera Declaración Conjunta de Cancilleres de los Estados de la Cuenca,

48 Ibidem.

49 Para un análisis pormenorizado de todo este proceso, cfr. el trabajo ya antes citado de Yanina Kogan "Del conflicto potencial y la Cooperación en la Cuenca del Plata".

50 Sobre este tema, cfr. muy especialmente Gustavo Magariños, "Integración Económica Latinoamericana. Proceso ALALC/ALADI. 1950-2000. 3 Tomos. Montevideo, BID-ALADI, 2005.

firmada en febrero de 1967- muestra los más sanos y nobles objetivos, pero los hechos invariablemente han demostrado lo contrario por diversos motivos: 1) porque históricamente Argentina y Brasil han estado en una constante rivalidad o pugna por lograr la supremacía regional; 2) porque los dos grandes siempre han querido atraer a su esfera de influencia –fundamentalmente económica, sin perjuicio de los aspectos políticos- a los países menores de la Cuenca (...); 3) por la gran variedad de posiciones y objetivos frente a la integración, manifestados por los diferentes gobiernos que se han ido sucediendo en los países de la Cuenca del Plata (...); por último –aunque no como última razón- porque históricamente la Cuenca del Plata en su forma institucionalizada, sirvió más como un foro para solucionar los diferendos entre las distintas posiciones adoptadas por Argentina y Brasil, que para el desarrollo de los objetivos que se formularon en el Tratado constitutivo.”⁵¹

Una posición similar es la que maneja Eliana Zugaib, al establecer que un acuerdo en verdad profundo y consistente no resultaba entonces viable en función de la diversidad de visiones de los dos grandes en relación a las mejores formas de manejar los principales asuntos involucrados en la gestión de la Cuenca (navegación, transporte en general, corredores de ejes de exportación, diseño y definición de estos ejes, aprovechamiento hidroeléctrico, respeto al medio ambiente, complementación productiva, etc.). Su hipótesis central apuntaba a destacar que la iniciativa de revalorización de la Cuenca del Plata y de la Hidrovía, por cierto anterior al MERCOSUR, había sido fundada desde la visión brasileña, más que en un acercamiento bilateral a la Argentina, en una reformulación de su perspectiva de análisis sobre Sudamérica como factor central de su política exterior. Más aun, Zugaib no vacilaba en señalar que era “la integración de América del Sur la condición esencial para la sustentabilidad de la Cuenca del Río de la Plata”.⁵²

Otro elemento en que convergen las visiones de los analistas e investigadores acerca del carácter relativo y precario de este giro

Otro elemento en que convergen las visiones de los analistas e investigadores acerca del carácter relativo y precario de este giro a la cooperación que confluyó finalmente en la firma del Tratado de 1969 tiene que ver con las causas que llevaron a Argentina y a Brasil a finalizar la “era del antagonismo geopolítico” y buscar un nuevo escenario, formalmente al menos, de orientación más cooperativa



51 Luis Dallanegra Pedraza, “Situación energética argentina y la Cuenca del Plata ... etc. Ob. Cit. p. 17.

52 E. Zugaib, “A Hidrovia Paraguai-Paraná e ... ob. Cit.

a la cooperación que confluyó finalmente en la firma del Tratado de 1969 tiene que ver con las causas que llevaron a Argentina y a Brasil a finalizar la "era del antagonismo geopolítico" y buscar un nuevo escenario, formalmente al menos, de orientación más cooperativa. Dallanegra manifiesta una visión muy crítica sobre las razones que a su juicio estuvieron en la base del impulso dado por Argentina al proyecto de la Cuenca platense: "... con los emprendimientos hidroeléctricos en número cada vez más creciente, implementados por Brasil –que se encontraba en una situación opuesta a la argentina, ya que debía importar prácticamente el 80% del petróleo- a la vez que en virtud de la crisis petrolera mundial y el crecimiento en el valor de ese producto, (...) es que Argentina sale del "letargo hidroeléctrico" en que se encontraba y procura darle nuevo impulso a obras cuyos proyectos se habían iniciado varias décadas antes ..." ⁵³ Por su parte, Carlos Moneta refería a comienzos de los 70 en uno de sus textos sobre la "política exterior del Brasil" que el plan de Itamaraty en relación a su ingreso en el proyecto multinacional de la Cuenca del Plata se orientaba "fundamentalmente al objetivo de impedir que éste sirviera a una vinculación más estrecha y solidaria entre la Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Esta podría haber producido –entre otros efectos- la articulación de un frente común, opuesto a un manejo irrestricto brasileño del recurso hídrico". ⁵⁴ El mismo Moneta caracterizaba de esta manera -por cierto crítica- la postura de los diplomáticos brasileños en el seno de las reuniones de la Cuenca: "constante oposición (...) a todo progreso en el tratamiento de los problemas hídricos", sumado a "una eficaz política de vinculación y presión bilateral sobre los países de menor desarrollo relativo." ⁵⁵ Por su parte, Zugaib señala al respecto: "Los geopolíticos argentinos veían, con alarma, el resurgir de Brasil en las décadas de los 60 y 70. Los geopolíticos brasileños, por su parte, avivaban esa inquietud con sus declaraciones, percibidas como hegemónicas e imperialistas. Por lo tanto, desde el punto de vista geopolítico, las causas del conflicto se encontraban en los irreconciliables intereses brasileños y argentinos con respecto al eje que marca el río Paraná, principal curso de agua de la Cuenca." ⁵⁶

Más allá de la invocación reiterada a todo un contexto que invitaba al surgimiento de una "alianza integradora", lo cierto es

53 Luis Dallanegra, ob. Cit., pp. 44 y 47.

54 Carlos Juan Moneta, "La política exterior del Brasil", en Puig-Moneta-Pérez Llana-Carella, "De la independencia a la liberación. Política exterior de América Latina". Buenos Aires, Ed. La Bastilla, 1973.

55 Ibidem.

56 E. Zugaib, "A Hidrovia Paraguai-Paraná e ... etc. Ob. Cit. p. 39.

que aun con la confirmación del proceso constitutivo del Sistema de la Cuenca del Plata, al que aludiremos puntualmente enseguida, las desavenencias persistían. En un clima de desconfianza que las reuniones y declaraciones conjuntas no podían disimular, argentinos y brasileños construían una nueva retórica integracionista ("latinoamericanización de la política exterior" de ambos países, "institucionalización de un foro multilateral", pasaje de "las fronteras de la separación a las fronteras de la cooperación") al mismo tiempo que disputaban en la trastienda (y a veces públicamente en foros internacionales) la agenda antagonista conocida.

Por su lado, los restantes tres "Estados frontera" pendulaban, se ofrecían como árbitros, buscaban en los intersticios de los antagonismos perdurables sus oportunidades. Sin embargo, más allá de sus inconsistencias y debilidades, también era cierto que los cinco Estados socios de la Cuenca obtenían beneficios y ganaban oportunidades con la institucionalización de un Sistema de gobernabilidad de los recursos hídricos de la región. En el indispensable balance de costos y beneficios, de un modo u otro y aunque con réditos distintos, todos podían ofrecer un saldo favorable tras el proceso constitutivo del Sistema de la Cuenca del Plata. Sin embargo, los tiempos para la oportunidad de una inflexión integracionista más genuina vendrían más tarde en la década de los ochenta.

Más allá de sus inconsistencias y debilidades, también era cierto que los cinco Estados socios de la Cuenca obtenían beneficios y ganaban oportunidades con la institucionalización de un Sistema de gobernabilidad de los recursos hídricos de la región. En el indispensable balance de costos y beneficios, de un modo u otro y aunque con réditos distintos, todos podían ofrecer un saldo favorable tras el proceso constitutivo del Sistema de la Cuenca del Plata

