

LOS ACUERDOS HIDROELECTRICOS EN EL RIO URUGUAY

I. La controversia suscitada en torno a los aprovechamientos de las aguas del Paraná, entre las dos potencias más importantes de la región sur de América, mantenida como *leit motiv* de la diplomacia en esta región en los últimos años, cambia de tono y de formas de colaboración cuando se trata del río Uruguay, que forma con aquél y el Paraguay los tres vértices fluviales de la cuenca del Plata.

Hasta qué punto esta nueva orientación implica un cambio o se mantienen los supuestos de posiciones anteriores, ya estudiadas, constituye un tema de acuciante actualidad, al cual prestan realce las recientes declaraciones del presidente del BID en Buenos Aires con motivo de su reciente estadía para la firma del más importante crédito concedido por esa Institución financiera, como segundo aporte, para la construcción de la presa de Salto Grande, compartida por Argentina y Uruguay¹.

II. Paraná y Uruguay constituyen para Argentina y Brasil los dos casos típicos de ríos internacionales. El Paraná es un río de curso sucesivo. Las cataratas del Iguazú forman un mojón internacional de gran significado a la recepción del río en territorio argentino. Allí confluyen Paraguay, Brasil y Argentina, y desde ese límite el río vuelve a ser límite, de nuevo esta vez, entre los dos últimos. Ytaipú, situado a escasos 17 kilómetros de la frontera, explica técnica y jurídicamente un aprovechamiento óptimo en posibilidades de utilización y en términos de soberanía nacional. Sobre las

¹ Las declaraciones fueron recogidas por el diario *La Opinión*, de Buenos Aires, en su edición de fecha 6 de mayo de 1975. El documento que se suscribe en esa fecha concreta un préstamo de 95 millones de dólares, con destino a la construcción de la represa de Salto Grande. Con este crédito, Salto Grande se convierte en el proyecto al que el BID otorgó mayor apoyo financiero en su historia. Anteriormente, la misma institución había concedido un préstamo de 79 millones de dólares para la misma obra.

obras realizadas en su propio territorio, Brasil ha levantado una serie impresionante de centrales de producción hidroeléctrica².

El Uruguay, en cambio, es en el otro extremo un río de curso contiguo. Este carácter diferenciador sitúa la perspectiva del análisis de las relaciones políticas en ambos cursos de agua de manera diferente. Sobre un río de curso sucesivo, una potencia puede, sin llegar a los extremos de una negación total y absoluta, desconocer los derechos de los países situados aguas abajo y prolongar diplomáticamente las discusiones en todos los niveles para el logro de una mejor posición negociadora. Pero en el caso de los ríos contiguos, la complementariedad se impone desde el comienzo de cualquier trabajo de utilización de las aguas. No es posible concebir un estudio de prefactibilidad sin el concurso voluntario del país limítrofe. En el Paraná —Brasil y Argentina— están situados uno después y otro antes —norte y sur del río—. En el Uruguay, por el contrario, ambos países se encuentran uno al lado del otro, enfrentados a una total inteligencia o a un permanente desencuentro. Aquí se imponía la integración de los planes. En el otro caso, supuesta la necesidad de los distintos aprovechamientos hidráulicos, y realizados los estudios imprescindibles de ingeniería, la razón política era la de no detenerse y construir. Brasil ha venido construyendo sin respiro, y hoy esos resultados son una prueba evidente de una tarea científicamente planeada y ejecutada con una eficiencia envidiable³.

III. El río Uruguay, difícil para la navegación y mal orientado para una penetración interior, no forma parte de la historia colonizadora en su primer momento, y queda en su quietud primitiva de río, recorrido por los indios guaraníes en sus canoas ligeras, fácilmente transportables fuera de las aguas. Los misioneros jesuitas le dan otra dimensión: nacen en sus orillas

² Expansión que se produce a partir del año 1946 y que el almirante Isaac F. Rojas califica de «verdadera explosión hidroeléctrica, concentrada mayormente en la cuenca del Plata». Según la misma fuente de información, «los planes de cumplen rigurosamente y se prevé que se tendrán funcionando para 1980 centrales con una potencia instalada del orden de los 30 millones de kilovatios» (*Intereses argentinos en la cuenca del Plata*, Ed. Libera, Buenos Aires, 1974, pp. 105 y ss.). Por lo que respecta al Alto Paraná, los brasileños han construido Jupia (1.200.000 Kw.), Ilha Solteira (3.200.000 Kw.), Paranayara, en estudio (5.000.000 de Kw); Ilha Grande, en estudio (3.200.000 Kw.), y, finalmente, Ytaipú (10.000.000 de kilovatios).

³ Pertenece al analista político determinar cuáles han sido las causas del impresionante adelanto energético brasileño. El almirante Rojas, en el libro *ut supra*, página 106, establece como tales: 1.º El vertiginoso crecimiento industrial, concentrado principalmente en el Estado de São Paulo. 2.º Un sostenido aumento demográfico muy superior al argentino acompaña al industrial, configurando en conjunto un mercado que exige constantes y seguras adiciones de energía. 3.º Una política económica nacional, formulada para fomentar y facilitar por todos los medios la expansión industrial.

los pueblos de las reducciones, y el río es el eje de un activo comercio y provisión de elementos para las misiones de la provincia del Guayra. Si el curso oeste del Paraná ayuda en la búsqueda del cerro de la plata, y una vez consolidada la conquista de la fértil tierra paraguaya, queda Asunción convertida en centro civilizador de la cuenca; la vida institucional y el empuje de los pobladores establecen una línea de continuidad que olvida el río Uruguay, y traslada a la cadena fluvial entre Buenos Aires y Asunción el eje fundamental y único de la conquista ⁴.

Esta marginación colonizadora se impone en otro sentido, aun antes de la independencia, por influjo de la Capitanía de Montevideo. Las tierras de aquel lado del río han de ser dominio directo de la nueva ciudad levantada para la defensa de la orilla oriental, primer rescoldo del nacimiento de una población con espíritu independiente. Esa línea de agua junto al marco, también fluvial, del ancho río de la Plata configura el primer borrón de un nuevo Estado, que nace altivo con Artigas, un héroe local de amplia visión americana ⁵.

IV. Este río-frontera era el llamado a ofrecer las primeras bases de acuerdo internacional. Argentina y Uruguay establecen el primer estatuto de límites políticos en sus aguas, el primer aprovechamiento bilateral de Salto Grande, y con Brasil recientemente, el primer estudio conjunto presentado a la consideración de ambos Gobiernos ⁶. Sobre las aguas del río

⁴ En parte debido a las dificultades de navegación del río Uruguay, ya señaladas en *Descripción de la provincia del Río de la Plata*, de MILLAU, Francisco (Espasa-Calpe, Argentina, 1947, p. 33), y en la que nos informa que «... es muy espacioso en su boca, y se navega con goletas, que llaman lanchas, y son las embarcaciones del Río de la Plata, hasta un paraje que llaman Salto Chico, y dista cien leguas de Buenos Aires, y es el primer arrecife o raudal de los muchos que tiene dicho río. Los indios guaraníes, en el espacio que corre desde sus pueblos hasta su salto grande, adonde llegan en busca de yerbales y en el que subsigue a aquéllos para venir a Buenos Aires, lo navegan en canoas, porque la multitud de arrecifes que se hallan especialmente remontando de dichos pueblos a este salto, en distancia ya de dos, ya de tres leguas unos de otros, impide la navegación a las embarcaciones mayores». Y sin duda por su desplazamiento de la línea natural de penetración hacia el Oeste, función que estratégicamente corresponde cumplir primero al río Paraná, y se traslada posteriormente al camino real que une Buenos Aires con Córdoba, y de allí, por Tucumán y Salta, a Lima, con el litoral Pacífico.

⁵ METHOL FERRÉ sostiene recientemente: «La vuelta a la cuenca es retorno en un nivel superior a la visión geopolítica de Artigas, al que hemos achicado a nuestra mera estatura, convirtiéndolo en exclusivo héroe local. Pues Artigas es mucho más que nosotros, y nosotros, su fracaso histórico. El Uruguay es la negación de Artigas, y su futuro será su reafirmación.» (*Geopolítica de la cuenca del Plata. El Uruguay como problema*. A. Peña Lillo, editor, Buenos Aires, 1973, p. 98).

⁶ El trabajo fue elaborado por técnicos de las reparticiones estatales de ambos países: Agua y Energía, por Argentina, y Electrobras, por Brasil. Este estudio conjunto ha deter-

se han tendido en triple abrazo físico de integración los puentes de Paysandú-Colón, Puerto Unzué-Fray Bentos y la propia vía de coronación de Salto Grande, que, unida a la magna obra del complejo vial Zárate-Brazo Largo, contempla como una vasta unidad a la cuenca inferior del río de la Plata¹.

V. Con el otorgamiento de un crédito por valor de 95 millones de dólares, que se suma a uno anterior por 79 millones de dólares, la represa hidroeléctrica de Salto Grande se convierte en el proyecto para el cual el Banco Interamericano de Desarrollo efectuó mayores aportes desde su creación². El complejo hidroeléctrico, que demandará una inversión global superior a los 1.000 millones de dólares, generará anualmente 6.400 millones de kilovatios-hora, distribuidos por partes iguales entre Argentina y Uruguay. En principio, Argentina utilizará la energía que Uruguay no pueda absorber, pagando por ello una compensación prevista en el convenio de ejecución de la obra³. El aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay es una aspiración de vieja data que se remonta a fines del pasado siglo. Como en todo proyecto de gran envergadura, múltiples iniciativas y estudios individuales se ofrecieron a la consideración del interés general hasta la firma del convenio entre ambas naciones en diciembre de 1946, por el cual se crea la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, cuyo objetivo básico era el estudio y la implementación del proyecto de utilización, represamiento y derivación de las aguas del río Uruguay.

minado, luego de seleccionar 22 posiciones posibles de obras hidroeléctricas, la factibilidad de tres de ellas. Podrían contar con una potencia instalada de 5,2 millones de kilovatios y una generación anual de 19.500 millones de Kw/h. Las evaluaciones comprenden no solamente el aprovechamiento hidroeléctrico, sino también la racional utilización del recurso hídrico en navegación, riego, abastecimiento de agua potable, piscicultura y repercusiones hidrológicas de los trabajos proyectados.

¹ Los cancilleres Alberto J. Vignes (argentino) y Juan Carlos Blanco (uruguayo) se refieren en su Declaración de Salto—calificada como comunicado conjunto— «al estado actual de las obras de los puentes Paysandú-Colón y Fray Bentos-Puerto Unzué» (26 de febrero de 1975).

² El acuerdo de préstamo se firmó en Buenos Aires el día 5 de mayo de 1975. El documento fue suscrito en el palacio de San Martín, sede del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, por los cancilleres Alberto J. Vignes, de la Argentina; Juan Carlos Blanco, del Uruguay; los ministros de Economía Alfredo Gómez Morales, y Alejandro Vegh Villegas y el presidente del BID, licenciado Antonio Ortiz Mena.

³ La energía se repartirá por partes iguales entre los dos países, pero en los primeros años de funcionamiento el Uruguay utilizará solamente un 17 por 100, equivalente a dos de las 12 turbinas. Para la Argentina, ello representa, aproximadamente, un 10 por 100 de la potencia instalada en 1973. La amortización se producirá en un plazo de diez años, a partir de su entrada en funcionamiento. El costo del kilovatio será de ocho a nueve centavos, la mitad del generado por la central nuclear de Atucha.

El Convenio fue aprobado por el Congreso Nacional de la República Argentina mediante Ley 13.213 (1948) y por la Asamblea General de la República Oriental del Uruguay, por Ley 12.517 de 1958. El canje de los instrumentos de ratificación se lleva a cabo el 26 de agosto de 1958 en la ciudad de Montevideo. En el Convenio se establece que el aprovechamiento hidráulico de las aguas del río Uruguay se realizará con una participación paritaria de ambos países en un orden de prioridades que se refieren a usos domésticos y sanitarios, navegación, generación de energía eléctrica e irrigación.

Ya en 1947, la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande inicia la recopilación de los informes de base, la realización de los estudios complementarios para el conocimiento natural y la formulación de alternativas de aprovechamiento. En el año 1960 se adjudica el contrato para la realización de aprovechamiento y su factibilidad técnico-económica. El equipo de consultores seleccionado presenta dos años más tarde el informe técnico-económico-financiero con una propuesta concreta sobre la construcción de la presa de Salto Grande en la zona de Ayuí, las obras de navegación necesarias para salvar el embalse y las restingas de Salto Chico y Hervidero y un estudio económico-financiero de factibilidad de la obra. El informe establece la posibilidad de colocar la potencia energética producida en los mercados del Gran Buenos Aires, Litoral Argentino y la República Oriental del Uruguay¹⁰.

Una nueva actualización del proyecto anterior en 1969 demostraba la posibilidad de alcanzar la cota del embalse a 35 metros sin invadir territorio brasileño, contemplando además la adecuación del proyecto a la eventual derivación de las aguas del Paraná al Uruguay, con la intermediación de la laguna del Ibera, y la necesidad de mantener un mínimo de 7.000 metros cúbicos de caudal disponible en cualquier época del año. Este aumento de cota permite un 12 por 100 de aumento de potencia instalada, al paso que los progresos realizados en ingeniería hidráulica permiten reducir el número de grupos turboalternadores, manteniendo la distribución por mitades entre ambos países¹¹.

En una línea de continuidad en el programa de concreción del proyecto, un nuevo equipo de consultores formula el definitivo proyecto de ejecución, que retorna al esquema original del primitivo de 1962, con los demás pará-

¹⁰ Véase *Aprovechamiento argentino-uruguayo de Salto Grande, síntesis informativa*. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, p. 1.

¹¹ *Ibidem*, p. 3.

metros del proyecto ACRES, o sea el nivel de embalse, la capacidad y el número de las unidades y la disposición general del sistema de transmisión¹².

La iniciación de las obras civiles de la presa de Salto Grande se inicia el día 1 de abril de 1974, y en la misma fecha comienza una de las etapas más importantes de las relaciones entre los dos países del Plata. Con ello se ponía fin a veintiocho años de estudios y negociaciones, y Argentina daba la respuesta categórica a su voluntad de hacer, adelantándose en los hechos, a la construcción de Ytaipú. Salto Grande es la primera de las grandes presas binacionales de la cuenca del Plata y la primera a entrar en funcionamiento¹³. En conjunto, su potencia instalada es superior al que poseen juntas las centrales de El Chocón (1.100 MW) y la central atómica de Atucha (319 MW), y equivale a la mitad de la potencia que tendrá instalada la usina de Yaciretá-Apipé (3.300 MW). En conjunto, ello representa para Argentina un 10 por 100 de la potencia instalada en 1973.

Es indudable que, además de la producción eléctrica, Salto Grande proporcionará otros beneficios colaterales a los dos países, tales como:

- *Crecimiento industrial.*—Las ciudades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay) recibirán un significativo aporte industrial y poblacional, que ya es notorio en la actualidad y lo será más significativo con la inauguración definitiva de la nueva presa.
- *Navegación.*—Una esclusa de navegación sobre la margen derecha, aguas arriba de la presa, dimensionada para embarcaciones de 2,74 de calado, hará posible la navegación del río hasta Monte Caseros (Corrientes) y extender la actual navegabilidad en casi 700 kilómetros.
- *Riego.*—En un futuro podrán encararse obras de riego para la zona, eminentemente agropecuaria, con extensión de las áreas de cultivos de riego programado¹⁴.
- *Turismo.*—El lago, formado de 783 kilómetros cuadrados, que se formará en el embalse permitirá la práctica de deportes náuticos y la instalación de un polo turístico de gran significado para argentinos y uruguayos.

¹² Loc. cit., p. 3, l. 2.

¹³ En el año de 1980, que completará con una extensa red de distribución eléctrica, interconectada a los sistemas energéticos del litoral argentino y la República Oriental del Uruguay.

¹⁴ Para unas 130.000 hectáreas, aumento de una gran variedad de riqueza ictícola y el aprovechamiento intensivo del embalse.

- *Comunicaciones.*—En el coronamiento, la obra de embalse servirá como carretera y puente internacional para ambos países.
- *Integración argentino-uruguaya.*—Pero es mucho más lo que Salto Grande representa en orden a la integración argentino-uruguaya, que avanza sin problemas, a la vista y en rápido paso de concreciones¹⁵. Si Ytaipú, y es forzoso referirse al Paraná, para medir el esfuerzo conjunto de Argentina y Uruguay en el caso de Salto Grande, representa el primer gran esfuerzo bilateral para el aprovechamiento hidráulico en aquel río, Salto Grande es la primera obra en construcción de integración energética de América ibérica. La celeridad que se imprime a los trabajos, que a los seis meses de iniciados ya se había concluido la primera ataguía—terraplén de tierra y roca para contener y desviar las aguas—; dos meses más tarde, la segunda, y ya en los primeros meses de 1975 se daba comienzo a las excavaciones y construcción de la represa, permitían augurar un esfuerzo sin desmayos hasta su terminación en 1980.

No es de extrañar que en este mismo campo ambas partes firmen el 12 de febrero de 1974 un acuerdo destinado a interconectar sus sistemas eléctricos de transporte de energía Gran Buenos Aires-Litoral-Montevideo-

¹⁵ Desde la firma del Tratado de Límites en el Río de la Plata y su frente marítimo, firmado en Montevideo el 19 de noviembre de 1973, se suceden frecuentes reuniones de la Comisión Argentino-Uruguaya de Cooperación Económica e Intercambio Comercial, y el fundamental Tratado de Cooperación Económica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay de 20 de agosto de 1974. Queda más tarde constituida la Comisión Monitora del Convenio de Cooperación Económica Uruguayo-Argentina, e instalada formalmente, aprueba una serie de acuerdos —siete en total—, el primero de los cuales establece el Reglamento que regulará las actividades del Organismo en materia de coordinación y complementación en materia comercial. El acuerdo número 5 estipula el compromiso de la Delegación uruguaya de presentar—dentro de los sesenta días, a partir de la fecha 17 de febrero de 1975—, la lista de productos, cuya importación quedará liberada de gravámenes y demás restricciones a partir del día 1 de enero de 1976, conforme a lo establecido en las notas intercambiadas por ambos Gobiernos el 24 de enero de 1975. Si a ello se añade el crédito abierto por Argentina, por valor de 50 millones de dólares; la concesión de otro de dos millones de la misma moneda, destinado a financiar la cuota uruguaya en la construcción del puente internacional Paysandú-Colón; la prospección en la cuenca del río Santa Lucía por parte de YPF, ente fiscal petrolero de la República Argentina; la firma del Estatuto del río Uruguay (26 de febrero de 1975); los primeros pasos hacia un acuerdo bilateral rioplatense de transporte aéreo; utilización conjunta de un puerto de aguas profundas; instalación de una boya petrolera, que permitiría trasladar 5.000.000 de metros cúbicos desde Montevideo a Ensenada-La Plata (Argentina); el proyecto de convenio de transporte marítimo entre los dos países en un sistema de reciprocidad e igualdad de tratamientos; el acuerdo de interconexión energética de 12 de febrero de 1974, unido al acuerdo de reciprocidad provisional de 29 de noviembre de 1974, conforman un complejo normativo de gran alcance para la integración de ambos países.

Río Negro; es decir, mucho más allá de lo previsto en la distribución de la energía producida por Salto Grande, y se propongan como objetivos:

a) El intercambio mutuo de energía de apoyo y sustitución entre los sistemas interconectados.

b) Asistencia entre los sistemas en caso de emergencia.

c) Absorción por el sistema argentino de los excedentes energéticos del sistema Río Negro-Montevidéo en la magnitud que corresponda a la conveniencia de ambos países.

d) Suministro de potencia desde el sistema argentino hacia la República Oriental del Uruguay, destinado a integrar la base térmica uruguaya en los períodos de escasez de agua en el embalse de Río Negro. Este suministro alcanzará un mínimo de 100 megavatios a partir de 1978, y en definitiva y como colofón:

e) Transporte por parte de Uruguay, entre las ciudades de Paysandú y Salto, de energía suministrada por el sistema argentino y destinada a la ciudad de Concordia (República Argentina).

Como se puede apreciar, el Convenio apunta directamente a ampliar en un frente más amplio las posibilidades derivadas de la construcción de Salto Grande, dando comienzo de ejecución a una realidad tangible en la conexión inmediata entre las ciudades de Concepción del Uruguay (República Argentina) y Paysandú (República Oriental del Uruguay), creando una Comisión de Interconexión y poniendo en relación las funciones de ésta con la CMT en todos aquellos aspectos de sus actividades que tengan relación con las responsabilidades de ésta.

Esta apertura de un nuevo espíritu constructivo, señalado por el canciller Blanco del Uruguay, que se inicia con la firma del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, se completa con la firma del estatuto relativo a la navegación y a la explotación de los recursos naturales del río Uruguay, frontera natural de casi 500 kilómetros entre las dos naciones.

El estatuto completa lo dispuesto por el Tratado de Límites, de 7 de abril de 1961 y perfecciona aspectos prácticos relativos a la navegación y seguridad de los barcos, dragados y balizamientos, obras de conservación de canales, practicajes y derecho de policía, regadío, salvamento, pesca y preservación de recursos naturales ¹⁶.

¹⁶ El Estatuto consta de 63 artículos, comprendidos en 17 capítulos. Uruguay y Argentina crean una Comisión Administradora del Río Uruguay, cuya sede se establece

El comunicado conjunto que reseña los asuntos considerados en la entrevista de Salto en 27 de febrero de 1975 entre los dos cancilleres da una pauta del estado de progresiva integración en que se encuentran empeñados Uruguay y Argentina. Se alude expresamente al Convenio de Cooperación Económica, pendiente de ratificación¹⁷; al Convenio de Seguridad Social, que establece la reciprocidad en el otorgamiento de beneficios a los trabajadores de ambos países¹⁸; a la constitución de la Comisión Administradora del Río de la Plata¹⁹; al estado actual de las obras de los puentes entre Paysandú-Colón y Fray Bentos-Unzué²⁰; a la implementación del convenio de interconexión energética²¹, y a la celebración a corto plazo de negociaciones para concertar un acuerdo de transporte aéreo²².

VI. Conviene recordar que el primer puente internacional sobre el río Uruguay, el que une Paso de los Libres (Argentina) con la ciudad brasileña de Uruguayana, ya tiene más de un cuarto de siglo y fue el primero de los tendidos sobre las aguas del río.

Pero a comienzos de este año de 1975, los diarios informaban de una noticia, no por esperada menos importante. La colaboración establecida entre

en la ciudad de Paysandú (Uruguay). En lo relativo a controversias, se establece en primera instancia la negociación directa para solucionar cualquier diferendo, y luego, de proseguir en desacuerdo, la Corte Internacional de Justicia.

¹⁷ Se alude al Convenio de Cooperación Económica e Intercambio Comercial de 20 de agosto de 1974. La constitución de la Comisión Monitora en 17 de febrero de 1975 y la aprobación del Reglamento que regulará las actividades de ese Organismo son índices elocuentes de la celeridad que se imprime a las gestiones encaminadas a la cooperación en el Plata, con derivaciones hacia la complementación industrial—ensamble de unidades automotoras— y formación de empresas binacionales.

¹⁸ Suscrito el 29 de noviembre de 1974. Establece el reconocimiento de los servicios que presten o hayan prestado las personas que residan en uno u otro país.

¹⁹ El Convenio de Límites en el Río de la Plata fue ratificado en Buenos Aires el 20 de febrero de 1974, y los convenios referidos a la Comisión Mixta del Río de la Plata: 1.º Comisión Mixta del Frente Marítimo; y 2.º Traza de límites en el río de la Plata en 12 de septiembre de 1974.

²⁰ Por lo que se refiere al puente de Paysandú-Colón, al 26 de enero del corriente año sólo restaban por completar el arco central, de 140 metros, y dos tramos, de 97 metros cada uno. Fuentes responsables vinculadas a la obra afirmaron en declaraciones al diario *La Mañana*, de Montevideo, en la edición de la fecha *ut supra*, que el puente quedaría terminado este año. El de Puerto Unzué-Fray Bentos se encuentra en avanzado estado de ejecución, con dificultades originadas en la elevación de los costos, circunstancia que, sin duda, ha merecido la atención de los cancilleres.

²¹ De 12 de febrero de 1974.

²² Difícil por la serie de complejos aspectos a considerar. En primer término—según lo señala LÓPEZ ROBLEDO, H., en *La Nación* del 4 de marzo—, «por los complicados detalles a resolver en el campo tecnológico; en segundo lugar, por la trascendencia que puede alcanzar y en la necesidad de vencer también aquí—como en el caso del Tratado de Límites en el Río de la Plata—una especie de incomprensible dificultad en resolver la ecuación planteada hace más de medio siglo».

los dos entes estatales Agua y Energía Eléctrica por Argentina y Electrobras por Brasil, para el estudio sobre las dos primeras etapas de aprovechamiento hidroeléctrico del tramo limítrofe del río Uruguay y de su afluente el Peperí-Guazú, había fructificado en un tomo del informe general, más nueve anexos, que contenían la factibilidad de la construcción de tres aprovechamientos, luego de analizadas 22 ubicaciones de posible implantación de cierres ²³.

El esquema básico, que consta de un informe general, comprende los proyectos localizados en las siguientes áreas, desde aguas arriba hacia abajo:

1. Roncador-Panambi. Constituye dos opciones para la misma obra, a ser construida en la parte superior del río Uruguay, más arriba de la localidad de Puerto Lucena ²⁴.
2. Garabí. Próximo a la localidad de Garrunchos ²⁵.
3. San Pedro. Ubicado 18 kilómetros aguas arriba de la desembocadura del río Cuareim ²⁶.

De todos los proyectos considerados, se establece como prioritario el de Garabí, debido, entre otras cosas, a los costos y a que representa menos problemas en cuanto atañe a la inundación de las áreas y desplazamiento de poblaciones afectadas. De acuerdo a los términos del convenio, se consideran otros aspectos del aprovechamiento de los recursos hídricos, especialmente los relacionados con la navegación, riego, abastecimiento de agua potable, piscicultura, así como los efectos recíprocos de los proyectos con respecto a la ecología del área de estudio. En conjunto, los tres aprovechamientos podrían contar con una potencia instalada total del orden de los 5.200.000 Kwh. y aportar una generación anual de 19.500.000.000 (diecinueve mil quinientos millones) de Kwh., que se destinarían por partes iguales a reforzar los sistemas interconectados de ambas naciones.

²³ Los referidos estudios fueron encargados a un consorcio de empresas consultoras argentinas y brasileñas, de conformidad con un convenio celebrado el 14 de marzo de 1972 entre Agua y Energía Eléctrica por la Argentina y Electrobras por el Brasil. Los mismos se realizaron en el plazo estipulado de un año.

²⁴ Se podrá contar con una potencia instalada de 2.700.000 Kw y una generación de 9.330 millones de Kwh. Su construcción demandaría una inversión de 732 millones de dólares.

²⁵ Contaría con una potencia instalada de 1.800.000 kilovatios y una generación de 6.530 millones de Kwh. Su costo ha sido estimado en 586 millones de dólares.

²⁶ Su potencia instalada sería de 700.000 Kw., y su generación, de 3.640 millones de Kw/h. Demandaría una inversión de 510 millones de dólares.

Por parte brasileña, el énfasis dado a la entrega de los estudios de aprovechamiento del tramo fronterizo del río Uruguay con Argentina fue más espectacular. El ministro de Minas brasileño, Shigeaki Ueki, hizo entrega de los informes producidos al propio ministro de Relaciones Exteriores, señor Azeredo da Silveira, cuyo último cargo en el servicio diplomático fue el de embajador en Buenos Aires. El canciller del Brasil declaró «estar persuadido de que, con el respeto debido a los intereses y derechos comunes de los países limítrofes—inclusive el de no ocasionarles perjuicios sensibles—, Brasil y Argentina sabrán llevar en corto plazo la negociación de los instrumentos jurídicos necesarios al aprovechamiento hidroeléctrico del río Uruguay en la forma más apropiada»²⁷.

Este solemne acto coincidía en verdad en un momento en que todos los países enfrentan una seria situación, producida por el precio del petróleo, circunstancia que puso de relieve el propio canciller brasileño al relacionar el volumen necesario para producir esos cinco millones de kilovatios en una central termoeléctrica—cuatro millones de toneladas de petróleo combustible²⁸—. La significación del acto rebasa su propio marco espectacular y se colorea de indudable matiz político. Itamarati retomaba una conducción—perdida en un largo periplo internacional—, alentando la imagen de una coincidencia entre Brasil y Argentina sobre utilización de ríos internacionales, poniéndose a cubierto de que «la eficacia de los hechos», construcción de Salto Grande, progreso de Yaciretá, puedan volverse en su propia contra y además dejar sentada una posición eminente conciliadora y colaboradora en un río de la cuenca, después de Ytaipú²⁹.

²⁷ Al acto procuró dársele por parte del Brasil una gran importancia. Contó con la presencia de todos los diplomáticos argentinos integrantes de la Misión diplomática en Brasilia, liderados por el consejero Rafael González, que presidió la ceremonia junto al canciller del Brasil y el ministro Ueki, ministro de Minas y Energía. El canciller añadió estar convencido de que «tanto argentinos como brasileños sabrán aprovechar esa faja de convergencias, representada por sus intereses comunes». El señor Azeredo da Silveira también puso énfasis en su discurso por resaltar «la importancia del acuerdo entre Brasil y Argentina para el aprovechamiento de un potencial energético de más de 5.000.000 de Kw., representando su división entre los dos asociados energía suficiente para abastecer las necesidades de consumo de centros urbanos de la grandeza de Buenos Aires y Río de Janeiro» (véase *Jornal do Brasil*, edición del 15 de enero de 1975).

²⁸ En la misma fuente citada anteriormente.

²⁹ Un estudio completo sobre este acuciante tema puede verse en el trabajo reciente del profesor Julio A. BARBERIS: «El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la cuenca del Plata y el Derecho internacional», *Derecho de la Integración* (revista jurídica latinoamericana) núm. 16, pp. 47 y ss., INTAL-BID, Buenos Aires, 1974.

La posición brasileña, manifiesta en el oficialista diario carioca *Jornal do Brasil*³⁰, queda bien reflejada en uno de los titulares que encabezan la noticia de la entrega de los estudios al canciller Azeredo da Silveira: «la central en el Uruguay respetará a los vecinos». Es, como dice Grandona, «una nueva perspectiva para la convergencia»³¹. El mismo analista se pregunta: ¿Alianza o confrontación? Y añade: «Es más bien una situación intermedia que da lugar a una serie de entendimientos en sordina. La Argentina y Brasil negocian con espíritu práctico sobre cuestiones comunes sin dramatizar su relación, sin proyectarla a un escenario de ejes ni rupturas»³².

Esta afirmación parece muy acertada.

Brasil encara los estudios en el río Uruguay por una sentida necesidad de expansión industrial para el Estado de Río Grande, acorde inclusive con el proyectado afianzamiento de las fronteras dinámicas, propuesto por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores, del que anticipamos sus notas más rescatables en un número anterior³³. Resulta por demás ilustrativa la consideración de las necesidades primordiales de la *tierra gaucha*, como gustan denominarla los propios riograndenses, a través de una nota que proviene de Río, incluida en una revista de ingeniería industrial, y referida a septiembre de 1951. Para aquel año la capacidad eléctrica de todo el Estado no sobrepasaba los 80.000 Kw., lo que, en términos de habitantes, significaba 20 vatios por año de capacidad y 62,5 Kwh. en el mismo período, cifra que todavía disminuía si se agrega la ciudad de Porto Alegre —14 vatios y 36 Kwh. por habitante-año³⁴.

El plan encarado desde entonces está subdividido en tres etapas —16 plantas pequeñas, la más grande de las cuales sería de 10.800 Kw.—; la segunda etapa, para la construcción de seis plantas grandes y 22 termoeléctricas pequeñas, y la última, con la construcción de dos centrales grandes, y su ejecución progresiva mejoró sensiblemente el panorama, sin alterar sustancialmente el déficit estructural. Las plantas estaban situadas en los centros de producción y colocadas preferentemente desde el centro al norte del Estado —salvo la de Candiotta—, de 20.000 Kw., dejando una peligrosa franja inexplorada, que es precisamente la del río Uruguay, limítrofe con Ar-

³⁰ Edición del día 15 de enero de 1975.

³¹ En *La Opinión*, de Buenos Aires, edición del día 17 de enero de 1975.

³² *Ibidem*.

³³ Bajo el título «Nueva política de fronteras en Iberoamérica», *REP* núm. 138.

³⁴ El trabajo lo realiza el ingeniero McGraw-Hill, de Río de Janeiro, y aparece publicado en la revista *Ingeniería Internacional Industrial*, septiembre de 1951, bajo el título «Electrificación de Río Grande do Sul».

gentina. La construcción de Salto Grande podía repetir en sentido contrario el fenómeno de atracción sensible ya en la zona de Ytaipú, y es por ello que la disposición de los técnicos brasileños era, sin duda, mucho más receptiva—en buena hora para la integración del continente—a las inquietudes de colaboración.

El Brasil había volcado su afán planificador de modo integral al Paraná y logrado un avance importante en la construcción de saltos de agua. Ahora le tocaba al río Uruguay, y era necesario realizarlo con la indispensable participación argentina. Se ha creído que era más importante convertir al río en productor de energía que en productor de arroz. Y este dato no resulta ser solamente de orden teórico. La Comisión de Planeamiento e Irrigación del Brasil programó en 1962 el cultivo de 90.000 hectáreas irrigadas con la construcción de 336 diques derivadores sobre el río Uruguay. Una fuerte progresión en el uso consuntivo del agua podía afectar la navegación, sobre todo en época de estiajes³⁵.

No han faltado voces que han señalado: «Nuestros técnicos de los organismos oficiales se contagiaron del entusiasmo brasileño, sin entrar a considerar que Argentina tiene otras zonas y otras obras de mucha mayor prioridad», afirmación que si evidentemente resulta cierta, no lo es menos que la necesidad de acompañar la acción brasileña para atemperarse al ritmo de la frontera y a los vacíos que pueden originarse de un desarrollo desigual a ambos lados de una misma corriente de agua, aparte de la imposibilidad económica y al dispendio que ello representaría de construir de espaldas uno a otro sobre las aguas de una misma corriente contigua.

Vistas las situaciones en perspectiva global, las dos cuencas del Paraná y del Uruguay, en la unidad de la cuenca del Plata, el panorama se aclara de inmediato. Y una vez más las razones políticas se imponen a las puramente económicas. El interés del Brasil por las centrales del río Uruguay, igual o quizá mayor que el de los propios argentinos, constituye una herramienta adicional para la diplomacia del palacio de San Martín. «Cualquier medida que Brasil tomara respecto de Ytaipú, desfavorable para los intereses argentinos, no podría menos que repercutir en forma negativa sobre las iniciativas surgidas en el Alto Uruguay»³⁶. Y ello es obvio; no puede dejar de estimularse con signos diferentes desde ambas Cancillerías. Para

³⁵ Vid. BOSCOVICH, Nicolás: «Análisis comparativo: Argentina y Brasil en el espacio geoeconómico del 'Cono Sur'», *Revista Estrategia de Buenos Aires* núm. 3.132, p. 43.

³⁶ La buena voluntad que pueda demostrar Argentina en la utilización conjunta del río Uruguay debe ser correspondida por Brasil (BOSCOVICH, loc. cit., p. 41).

Brasil, como una colaboración con Argentina, tras la ruidosa y estéril polémica en el Alto Paraná; para Argentina, como medio de afianzar su posición principista en la utilización de los recursos naturales compartidos, que acaba de obtener nuevas confirmaciones internacionales³⁷.

Pero más allá de este entendimiento limitado, que tiene peso político en las relaciones bilaterales de Brasil y de Argentina, la cuestión que Grondona plantea desde un aspecto general sería conveniente impulsar la relación argentino-brasileña un paso más allá de los entendimientos en sordina para renovar en cierto modo el eje Buenos Aires-Brasilia, que funcionó bajo Onganía y se anunció ya en la entrevista de Uruguayana entre los presidentes Arturo Frondizi y Janio Quadros, parece ser negativa³⁸. La respuesta del mismo comentarista parece ser la concluyente: sólo una alianza pública, formal, crearía las condiciones políticas necesarias para audaces proyectos como el que sugirió el general Guglielmelli en materia atómica³⁹. Pero no pueden descartarse los resultados positivos de esta nueva postura, si bien condicionada a un solo río y limitada, por tanto, en sus alcances. Ello vendría a significar que las relaciones entre Argentina y Brasil han superado el punto crítico y se desarrollan en un clima que ya no impide la obtención de acuerdos vitales para el progreso de los dos países, cuya masa de intereses es de lejos la mayor de América Latina⁴⁰.

El logro de esta colaboración, en sí misma útil, puede tener un alto grado de ejemplificación, si con ella se da por sentada la futura compenetración integral, una política global para toda la cuenca del Plata⁴¹. El incremento de actividades binacionales en esta región parece haber tomado un ritmo rápido y continuado. A la actividad brasileña por desplazar mediante carreteras transversales el desplazamiento natural de los cursos de agua, la construcción y mejoramiento del puerto de Río Grande, competitivo de Buenos

³⁷ En la UNEP. Conferencia del Consejo de Gobernadores de la Organización de las Naciones Unidas para el Ambiente, concluida el 2 de mayo de 1975 en Nairobi.

³⁸ Mariano GRONDONA en «Nueva perspectiva de la convergencia con Brasil», publicado en *La Opinión*, de Buenos Aires, edición del día 17 de enero de 1975.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Este es el propósito inicial del Tratado de la Cuenca del Plata. Lo que en otra oportunidad hemos denominado *juego posicional*, para caracterizar las tendencias más importantes de los países del Plata, debe ceder ante la unidad espacial de la cuenca y el aprovechamiento conjunto de sus recursos naturales. El entendimiento brasileño-argentino en el Uruguay, que puede explicarse por la posición compartida de soberanías a una y otra orilla del Uruguay, debería ser la misma en el debatido caso de las aguas del Paraná. Allí, en forma clara, la teoría explicativa se confirma: la variación de posiciones de ambos países altera la forma de su colaboración.

Aires y Montevideo, se acoplan otra serie de hechos relevantes, como el puente Posadas-Encarnación, que permitirá unir los dos sistemas viales paraguayo-argentino y Asunción con Buenos Aires, salvando el obstáculo del Paraná, el definitivo despegue del proyecto de Yacireta y los proyectos para el aprovechamiento hidráulico del río Pilcomayo, que nace en Bolivia y sirve de frontera entre Argentina y Paraguay, constituyen indicios más que suficientes para demostrar una actividad sin pausas que debe redundar en beneficio de todos los países de la región.

VII. Si hubiéramos de calificar las posiciones de los países limítrofes del Uruguay en esta nueva etapa, cabría encuadrarla en el marco de una estrecha integración energética y vial. Los dos vectores que orientan la actividad de una eficaz diplomacia en la región son fundamentalmente la energía y las comunicaciones. Como lo ha señalado el ingeniero Alejandro Vegh Villegas, ministro de Economía del Uruguay, la cuenca del Río de la Plata se ha incorporado a la exigencia moderna de la integración energética ⁴².

El primer paso de esta integración se produce hace diez años, cuando en la frontera uruguayo-brasileña se interconectaron los sistemas energéticos para abastecer el norte del Uruguay. En 1967 se realiza el primer cruce del río Uruguay desde Concordia (Argentina) para abastecer la ciudad de Salto (Uruguay). Los pasos siguientes fueron el abastecimiento desde Paraguay a Misiones, parte de la energía producida por la central de Icarai. Y recientemente la represa de Ytaipú (Brasil-Paraguay), las centrales de Yaciretá-Apipé (Paraguay-Argentina) y los estudios conjuntos de Brasil y Argentina en el alto Uruguay.

Esta colaboración ya se hace visible en otros campos y entre países que pertenecen a la zona horizontal de la cuenca: caso del suministro por Bolivia a Paraguay de petróleo, y puede concretarse en el especialmente interesante para Argentina del hierro del Mutun, proveniente de los yacimientos bolivianos, cerca de Puerto Suárez, sobre el río Paraguay. El acuerdo, a lo que parece, definitivo para sede del Fondo Financiero de la cuenca del Plata en una ciudad boliviana, hace suponer que la vinculación de este país ha de encontrar más alicientes en el futuro para su desenvolvimiento

⁴² Disertación pronunciada en la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa por el ministro de Economía del Uruguay y recogida en el diario de Montevideo *La Mañana*, correspondiente al día 27 de noviembre de 1974.

con sus vecinos atlánticos, y que éstos, a su vez, han de buscar ese nudo de conexión con las naciones del Pacto de Cartagena, a través y por medio del núcleo estratégico-geográfico más importante del continente sur⁴³.

La concreción de los trabajos en las cuencas de los ríos Bermejo y Pilcomayo, reactualizados por su indiscutible función integradora, permitirán a todo el norte argentino, Paraguay y Bolivia una salida directa a las grandes corrientes fluviales del Plata, fortaleciendo la dirección natural y la fluidez de un sistema de primera magnitud en orden a las comunicaciones de la región⁴⁴.

VIII. La integración avanza sobre el río Uruguay en la forma y de la manera que parece ser más permeable a las negociaciones bilaterales de los países integrantes de la cuenca. Salto Grande es una construcción binacional en la misma medida que los proyectos Roncador-Panambí Garabí y San Pedro lo son de Brasil y Argentina. El aprovechamiento del río y de sus aguas no se hace en función de una idea globalizadora, sino por partes. Se respeta la sincronía de las negociaciones anteriores y se coordinan las actuales en la misma dimensión de dos interlocutores para cada convención.

Frente a un plan general de obras de características generales o que benefician a un mayor número de países, las soluciones bilaterales predominan en razón de urgencias nacionales. El petróleo obró como un estimulante para la producción de la energía hidroeléctrica y también como una apertura de las entidades financieras internacionales, rendidas, finalmente, ante la evidencia de una postergación—la generación de electricidad por medio del agua—por la otra alternativa: la producción térmica, ahora costosa y antieconómica.

Otra consecuencia importante derivada de la implantación de los acuerdos de explotación en el río Uruguay. Ni Brasil ni Argentina modifican sus

⁴³ El concepto estratégico de Travassos, *Projeção Continental do Brasil*, Companhia Editora Nacional, 1935, que sitúa justamente en el triángulo que forman Cochabamba-Sucre y Santa Cruz de la Sierra el área máxima de tensión entre las dos cuencas, Amazonas-Río de la Plata, parece confirmar la importancia de Bolivia como núcleo de soldadura continental.

⁴⁴ *Vid.* Acta final de la Comisión Coordinadora del Proyecto Pilcomayo, en donde es necesario destacar el avance en materia de aprovechamiento trinacional. Del proyecto se benefician Bolivia, Paraguay y Argentina en un plan conjunto para la regulación de esa vía fluvial. El río recorre 1.600 kilómetros desde su nacimiento en la cordillera de los Andes hasta el río Paraguay, y las zonas que atraviesa se encuentran entre las más pobres y menos desarrolladas de los tres países. Se iniciará la fase de estudio, con duración de cuarenta y dos meses y un costo de 3.000.000 de dólares, primero en los puntos elegidos por los respectivos Gobiernos, antes de la terminación total de los trabajos. El plan en sí inaugura un capítulo inédito—hasta la fecha—en el Pacto Regional de la cuenca del Plata.

principios de base para la utilización de las aguas de ríos internacionales. Ya el canciller Azeredo da Silveira, al recibir los estudios de las dos empresas estatales—Agua y Energía y Electrobras—, lo señalaba, y recientemente el diferendo argentino-brasileño vuelve a plantearse en la Conferencia del Consejo de Gobernadores de la Organización de las Naciones Unidas en Nairobi para el ambiente (UNEP), concluida el 2 de mayo de este año. Brasil llevó su propuesta de modo elíptico, sosteniendo que el Consejo de Gobernadores no debía ser la única organización autorizada a formular propuestas concernientes a la explotación de recursos comunes a dos Estados. El delegado de ese país solicitó que la cuestión fuera sometida a un tribunal, como la Comisión Legislativa Internacional, que podría examinar seriamente el problema que posee connotaciones políticas y económicas y no solamente ambientales⁴⁵.

El planteamiento presentado en esta forma primero, alude más tarde concretamente a la cuenta del Plata. Brasil estima tener—según el despacho de la agencia noticiosa—derecho a una mayor explotación de la cuenca del Plata y del Paraná. En su discurso, el delegado brasileño aclaró definitivamente que su país «no puede aceptar la cuestión de la explotación de los recursos naturales en común, según principios exquisitamente ambientales»⁴⁶. La moción presentada por Argentina resultó aprobada por 28 sufragios a favor, uno en contra (Brasil) y 20 abstenciones (entre ellas Estados Unidos, China e Italia)⁴⁷.

La circunstancia, por otra parte, de que hayan sido los dos entes estatales, representativos de la planificación y ejecución de obras hidráulicas en sus respectivos países, los llamados a desarrollar los estudios de aprovechamiento del Uruguay, y la rapidez de los acuerdos de base nos plantean otro interrogante. Es el referido a la mejor ubicación de las empresas públicas del Estado u organismos descentralizados y de su capacidad para llevar a buen término negociaciones técnicas, frente a los organismos gubernamentales de características estrictamente políticas o gubernamentales. La experiencia del Uruguay parecería inclinarse por la conveniencia de introducir en primera instancia el tratamiento técnico a los problemas técnicos de orden internacional, como es clásicamente el de un aprovechamiento hidráulico. La experiencia del Paraná indicaría bien a las claras las dificultades

⁴⁵ Vid. ALIMENTI, Nino: «El diferendo argentino-brasileño por el Paraná», en *La Opinión* del día 7 de mayo de 1975.

⁴⁶ Misma fuente citada anteriormente.

⁴⁷ *Ibidem*.

derivadas para llegar a un acuerdo aceptado, en el caso de que los técnicos hayan trabajado independientemente unos de otros y trasladen las dificultades o problemas derivados de sus estudios o proyectos a organismos de carácter político. Es en este caso cuando las dificultades se vuelven, por su intrínseco carácter de prerrogativas soberanas, insalvables.

Inclusive después ocurre, por la fuerza misma de las posiciones adoptadas por los organismos políticos, la necesidad de una coherencia de formulaciones y la obtención de objetivos, la fijación de posiciones impermeables y el mantenimiento de posturas y principios. El diferendo argentino-brasileño debe ser superado en función de todos los países de la cuenca, y es posible que ello ocurra con la ayuda del Paraguay, cuyos intereses coinciden con ambas posturas y se encuentran igualmente amoldados a las explotaciones de Ytaipú y de Corpus. En tal caso Paraguay devolvería a sus dos antiguos contendientes una inestimable ayuda, en provecho de todos los pueblos de América.

JOSÉ ENRIQUE GREÑO VELASCO