

CUENCA DEL PLATA (*)

(SU INCIDENCIA EN LA POLITICA EXTERIOR ARGENTINA)

Tengo que agradecer, en primer lugar, al director del XI Curso de Temporada de la Universidad Nacional de Córdoba, doctor Ernesto Garzón Valdez, el haberme invitado a participar en el mismo, ya que versa sobre un tema —«Prospectiva argentina»— que es de un interés particular.

Estimo que en cierta forma es una obligación de todos los argentinos ocuparse de la proyección que nuestro país puede y debe tener en los años próximos e ir adecuando nuestro pensamiento y nuestra acción a la obtención de los objetivos que se fijan.

El subtema que se me ha asignado es de singular importancia y puede ser estudiado desde diversos puntos de vista. Como funcionario que he sido de la O. E. A. especializado en cuestiones jurídicas e institucionales de la Cuenca del Plata, algunos problemas me son familiares.

¿Cuál es la incidencia que puede tener el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata en la política exterior argentina?—En su análisis entran elementos de relaciones internacionales y de economía del desarrollo. Repitiendo un concepto de Kahn y Wieser en su conocida obra, que ya ha alcanzado un nivel de divulgación popular, no tratamos aquí de «predecir» algún aspecto particular del futuro y en nuestro caso de la política exterior argentina, sino que presentaremos argumentos, daremos datos y plantearemos problemas cuyo estudio puede servir para indicarnos una posible orientación del quehacer argentino en una determinada área de nuestras relaciones internacionales.

Por razones de método voy a dividir esta modesta exposición en cuatro partes: en la primera me referiré a los objetivos del Programa de desarrollo según el Tratado de Brasilia y a las Instituciones creadas por los Gobiernos;

(*) Conferencia pronunciada por el doctor ENRIQUE FERRER VIEYRA en la Universidad Nacional de Córdoba, XI Curso de Temporada, «Prospectiva argentina», 5-17 de octubre de 1970. (Texto no revisado por el conferenciante.)

en la segunda analizaré los supuestos políticos y jurídicos del Programa incluyendo la necesidad de una nueva evaluación de conceptos clásicos, tal el de fronteras frente a enunciados de interés comunitario; señalaré cuál es la problemática jurídica de un desarrollo multinacional poniendo énfasis en algunos aspectos del derecho hídrico internacional; en la tercera parte vamos a referirnos a los cambios institucionales que pueden ser convenientes teniendo en cuenta los objetivos actuales del programa, incluyendo la creación de un organismo técnico, de un ente financiero y de la adopción de un sistema de solución de controversias; la cuarta y última parte será un estudio en prospectiva; veremos, utilizando algunas proyecciones estadísticas, el grado de desarrollo de la región en un cierto número de años y cuál podría ser nuestra participación en dicho desarrollo; para ello tendremos especialmente en cuenta los valores nacionales argentinos, nuestros intereses nacionales y nuestros objetivos, también nacionales, ya que interpretamos la política exterior como una proyección no-territorial de dichos objetivos o, en otras palabras, como la actividad estatal cuya finalidad es colaborar en la consecución de los objetivos nacionales más allá de los límites territoriales de nuestro país.

No puedo evitar el decir desde este momento que considero el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata como el quehacer más importante que tendrá la actividad internacional argentina en los próximos treinta y más años. En un mundo constituido por potencias y superpotencias nuestra proyección tendrá especial significado en aquellos problemas que directamente afecten nuestro desarrollo espiritual y material.

LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA Y SUS INSTITUCIONES

Veamos ahora cuáles son los objetivos que persiguen los Gobiernos con el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata. A fin de situarnos geográficamente debo decir que la expresión «Cuenca del Plata» puede tener una acepción o significado puramente físico y otro socioeconómico.

El significado físico o geográfico de la expresión «cuenca» es conocido; es el territorio constituido por el área de drenaje de las aguas, sean éstas subterráneas o superficiales. Aplicando este criterio geográfico, la Cuenca del Plata tiene una superficie de 3.200.818 kilómetros cuadrados, de los cuales 1.033.839 pertenecen al territorio argentino; 1.415.245, al territorio brasileño; 406.752 al territorio paraguayo; 204.081 al boliviano y 140.901 al uruguayo. Estos tres millones de kilómetros cuadrados están habitados por cincuenta y tres millones de personas, de las cuales treinta y un millones son de nacionalidad brasileña, un poco menos de dieciséis millones son argentinos y el resto

de nacionalidad uruguaya (2.600.000), paraguaya (2.100.000) y boliviana (1.100.000). Es de interés señalar que aproximadamente el 70 por 100 de la población de Argentina está ubicada en el territorio de la Cuenca, mientras el Brasil tiene el 36 por 100. A fin de apreciar la potencialidad económica de la región nos haría falta conocer el volumen del producto bruto nacional y su estructura. Me limitaré, por ahora, a decir que el ingreso *per capita* en dólares y para el año 1966, según datos del Banco Mundial, fue el siguiente: Argentina, 780 dólares; Brasil, 240 dólares; Bolivia, 160 dólares; Paraguay, 200 dólares, y Uruguay, 570 dólares.

Esta dimensión geográfica de la Cuenca del Plata adquiere otros valores si nos referimos a esa región con un sentido socioeconómico. Desde el punto de vista de la producción, del consumo, de las mejoras materiales y espirituales que se quiere llevar a los habitantes de esa región, debemos, necesariamente, ampliar el concepto geográfico e incluir también lo que se denomina «zona de influencia de la Cuenca». Es por eso que en el artículo 1.º del Tratado de Brasilia se hace referencia a la Cuenca del Plata y a «sus áreas de influencia directa y ponderable». Con ese concepto racional y amplio de la expresión «cuenca» se llega a configurar un territorio de aproximadamente cinco millones de kilómetros cuadrados y de una población considerablemente mayor. El territorio socioeconómico comprende a más de las Repúblicas de Uruguay y Paraguay en su totalidad, la parte más rica y desarrollada de Argentina y Brasil. De allí la importancia extraordinaria que puede tener este Programa de Desarrollo ejecutado con sinceridad y generosidad. Digo con sinceridad porque es necesario que los países se despojen de varias ideas y conceptos políticos que regían hace años y que ya no tienen vigencia en nuestra época, empezando por una confusa y mala interpretación de lo que significa soberanía. Y digo con generosidad porque los países grandes, en este caso Argentina y Brasil, deben entender que la participación en el Programa de Desarrollo de la Cuenca no debe ni puede estar guiado por el objetivo único de incrementar sus poderes económicos en desmedro de las otras partes. Hace años que la economía y la política enseñan que no es conveniente ni racional que existan individuos o Estados excesivamente ricos al lado de individuos o Estados excesivamente pobres. La supuesta riqueza de nuestro país y de Brasil tendría una base sumamente endeble si los otros copartícipes en el Programa, y que son todos los países limítrofes no pudieran superar ciertas etapas críticas del subdesarrollo. Todo esto tiene un sentido y significado muy especial en nuestros tiempos, porque en los últimos años se ha notado en forma visible el poder de atracción de los llamados polos de desarrollo tanto en la esfera nacional como multinacional. Las naciones ricas crecen a un ritmo muy superior que las naciones pobres, especialmente debido a los adelantos tecnológicos.

Ello conspira contra el sentimiento natural de justicia y contra una más equitativa distribución de la riqueza. Me he salido un poco del tema porque creo que el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata sólo tendrá éxito real y permanente si antes se abandonan ciertos esquemas arcaicos que aún caminan por los pasillos de nuestras Cancillerías y altas dependencias del Gobierno. El concepto de *interés nacional* que es el que debe regir nuestra actividad internacional necesita ser objeto de una re-evaluación. Lo que en un tiempo pudo ser aceptable, y que llevó a los países a vivir enclaustrados dentro de sus propios límites y de sus propios intereses, necesita ahora ser estudiado frente a las crecientes necesidades de una mayor solidaridad internacional. Ustedes saben que en el país hay una fuerte tendencia política y económica que trata de enfrentar el desarrollo nacional con el proceso de integración continental en que están empeñados los países y los pueblos iberoamericanos. No hay tal enfrentamiento sino una complementación en dichos procesos. Uno de los más grandes economistas de nuestra época, Gunnar Myrdal, ha dicho y repetido en numerosas ocasiones este concepto que yo estimo absoluta y totalmente válido; la única forma de llegar a un óptimo desarrollo nacional es a través de un proceso de integración multinacional. Esto que dice Myrdal parece, y es, de una lógica elemental. En un mundo como el nuestro que está fundado en la interacción no se puede «crecer» solo, un país no puede desarrollarse exclusivamente por sí mismo, sino que necesita de la interacción económica, así como nosotros necesitamos para crecer en nuestra personalidad de la interacción cultural. Lo contrario significa la negación de premisas de valores fundamentales.

Ustedes se preguntarán qué tiene que ver esto con el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata. Tiene que ver mucho, por no decirlo todo.

El desarrollo multinacional de una región presupone un entendimiento sobre las premisas fundamentales que deben regir dicho desarrollo. Poner énfasis en proyectos conjuntos no significa que debemos descuidar aspectos propios de nuestro desarrollo nacional, pero en ningún caso darles a éstos prioridad simplemente por el hecho de que son realizados o ejecutados en «territorio argentino». Muchas veces una obra multinacional puede ser más rentable que otra nacional. Y me refiero a la palabra «rentable» en sentido económico, político y social. Nuestro país decidió hace un tiempo, como ustedes saben, dar prioridad a la Construcción del Chocón (proyecto nacional) sobre Salto Grande (proyecto multinacional). En mi modesto concepto eso fue un error. Salto Grande está en una zona del territorio argentino que ha sido permanentemente abandonada por los Gobiernos. La «Cenicenta» de nuestros programas de desarrollo ha sido la Mesopotamia Argentina. La provincia de En-

tre Ríos es limítrofe de la de Buenos Aires, pero en los hechos está más desconectada que Salta a Jujuy. Recién ahora se están construyendo caminos en Corrientes y Misiones.

El Tratado de Brasilia

Fue precisamente por ese desinterés que habían demostrado los sucesivos Gobiernos por toda esa región que el Programa de Desarrollo de la Cuenca enunciado por el Presidente Illía en su discurso de clausura de la IV Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la O. E. A. celebrado en Buenos Aires en marzo de 1966, fue recibido con la aprobación unánime de vastos sectores del país. A invitación del Gobierno argentino se reunieron en Buenos Aires los cancilleres de los cinco países de la Cuenca y aprobaron, en febrero de 1967, la Declaración Conjunta, que fue el primer documento institucionalizando el Programa; posteriormente se celebró en Santa Cruz de la Sierra otra reunión de cancilleres, donde se aprobó la redacción de un instrumento que en forma de un tratado-cuadro fijase los objetivos que se perseguían e instituyese definitivamente los instrumentos operativos. Es así cómo en abril de 1969 se realizó en Brasilia la Primera Reunión Extraordinaria de Cancilleres de las Países de la Cuenca del Plata en la que se firmó el Tratado de la Cuenca del Plata, instrumento que acaba de entrar en vigor hace pocas semanas por haber depositado las cinco partes contratantes sus respectivas ratificaciones. El avance jurídico-institucional del Programa, desde 1967 en que recién se lo enunció como una aspiración en la planificación del desarrollo subregional al año 1969 en el que se firma el Tratado de la Cuenca, fue realmente impresionante. En el documento de Brasilia se expresa que los Gobiernos están persuadidos que la acción mancomunada permitirá el desarrollo armónico y equilibrado de la región así como el óptimo aprovechamiento de sus grandes recursos naturales.

¿Cuáles son los propósitos, fines o metas del Programa de Desarrollo de la Cuenca, según el artículo 1.º del Tratado de Brasilia?—El artículo 1.º dice como sigue:

Artículo 1.º—Las partes contratantes convienen en mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable.

Parágrafo único.—A tal fin, promoverán en el ámbito de la Cuen-

ca la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos que estimen necesarios y propongan a:

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

Los conceptos que nos interesan principalmente son dos:

— El Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata tiene por objeto promover su desarrollo armónico y equilibrado, y en segundo lugar,

— Promover la integración física de la región y de sus áreas de influencia directa.

¿Qué quiere decir "promover el desarrollo armónico y equilibrado" de la región?—En la Declaración conjunta firmada en Buenos Aires el 27 de febrero de 1967 es cuando aparece por primera vez esta expresión, transcrita casi textualmente en el Tratado de Brasilia. Por razones de tiempo no nos detendremos en este punto. Quiere decir, fundamentalmente, que debe prevalecer el concepto de «espacio económico» sobre el concepto de espacio político o jurisdiccional. Quiere decir también, a mi criterio, que se debe buscar

el desarrollo de aquellos recursos naturales que son fuentes de riqueza para la región, independiente de la situación geográfica en que están ubicados, es decir, de si pertenecen a tal o cual país. Debe haber una coparticipación en el uso y explotación de esas riquezas a fin de promover el desarrollo armónico y equilibrado (y sostenido, agregaríamos nosotros) de la región, estamos reconociendo la obligación de desarrollar recursos situados en los países menos evolucionados de la Cuenca a fin de que se vaya llegando a un cierto y relativo equilibrio en los indicadores económicos y sociales. Nuestro país debe tratar por todos los medios de dar ese sentido al desarrollo de la Cuenca. No debemos tratar de ser más ricos sino de compartir esa riqueza zonal con los otros países en la seguridad que esa coparticipación redundará también en beneficio propio.

¿Qué quiere decir "promover la integración física de la región"?—Quiere decir dotarla de una infraestructura moderna que permita la circulación de los bienes, servicios y personas. En otras palabras, construir puentes, caminos, mejorar las vías de navegación, establecer un sistema moderno de telecomunicaciones y demás tareas enumeradas en el artículo 1.º que terminamos de leer.

Hacia un Mercado Común

El uso de la expresión «integración física» ha hecho pensar a muchas personas que no están familiarizadas con el contenido jurídico-económico de la integración económica en que es un proceso de esa naturaleza. El Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata no ha sido en ningún momento, y nunca pretendió serlo, un programa de integración económica. Tampoco puede ser programa de esa naturaleza, ya que la integración económica está en manos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (A. L. A. L. C.) que es el organismo interamericano encargado por los países iberoamericanos para obtener mayores facilidades al tráfico comercial. Ustedes saben que una zona de libre comercio es la forma más rudimentaria de la integración económica; de allí debe pasarse a una unión aduanera y de allí a un mercado común. Recién en el mercado común hay una completa libertad o movilidad de bienes, personas, capitales y servicios entre los países que constituyen el mismo. Resumiendo, la integración económica tiene relación con los factores aduaneros y no aduaneros que dificultan o impiden el tráfico comercial —y su objetivo es la eliminación de los mismos— mientras la integración física tiene por objeto unir o vincular las distintas regiones del territorio por medio de obras de infraestructura que pueden ser puentes, caminos, diques, etc. También

forman parte de la infraestructura física los servicios sociales, sanitarios y educativos.

Prospectivamente, creemos que debe ser objetivo de la política exterior argentina ir transformando, o mejor dicho, completando, el carácter del programa de desarrollo de la Cuenca del Plata. Es indispensable construir la infraestructura física de la región y en eso están de acuerdo los cinco países. Pero debemos llegar mucho más lejos; si A. L. A. L. C., por los motivos que todos conocemos, encuentra cada día dificultades mayores en la constitución del mercado común iberoamericano, los cinco países de la Cuenca pueden solicitar la autorización para constituir entre ellos un mercado común en términos más acelerados que el proceso general. Es lo que han hecho los países del llamado grupo andino al constituirse en un grupo subregional de integración económica. La integración económica es un proceso irreversible; en el orden interno es indispensable para permitir una producción en economía de escala, y en el orden internacional es también indispensable para que nuestros países tengan peso político negociador.

Las instituciones

Creo haber dado una idea más o menos clara de los objetivos actuales del Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata, por lo que terminaré la primera parte de mi exposición con una breve referencia a las instituciones u organismos que han creado los países para la ejecución del mismo. Sólo se ha creado un organismo permanente, que es el Comité Intergubernamental Coordinador (C. I. C.), cuyo estatuto fue aprobado en la Segunda Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata celebrada en Santa Cruz de la Sierra en 1968 y cuyo texto fue incorporado al Tratado de Brasilia. El C. I. C. está encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, de la asistencia técnica y financiera que se organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime convenientes, y ejecutar las decisiones que adopten los ministros de Relaciones Exteriores (art. III, Tratado de Brasilia); asimismo, centralizará el intercambio de las informaciones que afecten los objetivos enunciados y toda otra que los organismos nacionales especializados juzguen pertinentes (art. 1.º del Estatuto).

Está integrado por representantes de los cinco países, representantes suplentes y una Secretaría muy reducida. Más que un organismo internacional propiamente, es un embrión de organismo ya que poco o nada puede hacer fuera de la parte política propiamente dicho. La parte política es muy impor-

tante, indispensable en este estado del Programa, porque todavía los Estados están actuando a la defensiva y sin una plena participación en toda la variedad de actividad que supone el Programa. Están, por ahora, más ocupados de lo que sus respectivos países pueden «ganar» en el Programa que en la plena evolución del mismo. Hubiese sido de fundamental importancia, dentro del C. I. C., la creación de un organismo técnico que sirviese para realizar estudios y asesorar al alto cuerpo. No tengo dudas que dicho organismo técnico será creado dentro de un cierto tiempo. Los que vemos el Programa de la Cuenca con un cierto apresuramiento, nos inquietan ciertas demoras y postergaciones. En cada país se ha creado una Comisión Nacional de la Cuenca donde tienen representación distintas dependencias técnicas y Ministerios de Estado. Como suprema instancia política, los ministros de Relaciones Exteriores se reúnen una vez por año a fin de trazar las directivas básicas de política común y otras de menor importancia. Este es el aparato institucional del programa; a su vez, diversos organismos internacionales están prestando una ayuda efectiva en la tarea de realizar estudios e investigaciones solicitadas por los mismos Gobiernos. Dichos organismos son la O. E. A., el B. I. D. y el P. N. U. D., principalmente. La O. E. A. ha realizado un inventario de la información climatológica y ahora está por editar un inventario de los recursos naturales de la región.

Como señalé anteriormente, la parte institucional que tiene a su cargo un Programa tan importante, es muy precaria. Como la mayoría de los problemas interesan a los cinco países y es muy difícil un entendimiento directo entre los cinco, la única forma es a través de un organismo constituido por los representantes de esos cinco países. A este respecto es muy interesante la experiencia de otros Programas de Desarrollo de cuencas hídricas, tales las del río Mekong, del río Níger, del río Senegal, etc. El Programa de la Cuenca del Plata no es en absoluto un programa limitado al recurso hídrico. En algunos sectores de nuestro país, por ejemplo, se interpreta que el Programa de la Cuenca del Plata es el Programa del Río Paraná y de los ríos Paraguay y Uruguay, respectivamente, y que toda la obra de infraestructura que se planea debe ir dirigida a mejorar esas vías de comunicación y evitar las inundaciones. En mi criterio eso es un error; nuestra política exterior y nuestra política de desarrollo debe buscar objetivos mucho más amplios. Interesa también, fundamentalmente, el crecimiento económico de otras regiones que no son ribereñas y cuyas poblaciones tienen igual derecho a compartir los beneficios del Programa. Esta observación viene a mi mente en relación al aspecto institucional porque en esos otros desarrollos de cuencas hídricas se han establecido organismos que tienen específicamente a su cargo el régimen fluvial, y así hay un Comité del Río Níger, un Comité del Río Senegal, una Comisión del

Río Indo, etc. Creo que la creación de una Comisión del Río de la Plata puede ser sumamente beneficiosa a todos los países de la Cuenca y en especial a nuestro país y al Uruguay. Debemos olvidarnos de la época en que creíamos que el Río de la Plata era un río exclusivamente nuestro; ésos son resabios de una política exterior argentina que en una época tuvo su razón de ser, pero que las coyunturas modernas han hecho superar. No somos nosotros «dueños» de esa parte del río como tampoco son los países aguas arriba «dueños» de sus respectivos sectores, aun cuando el río corra en el territorio de un mismo país. Estas consideraciones están relacionadas con la segunda parte de esta exposición, que se refiere a los supuestos políticos y jurídicos del Programa de Desarrollo de la Cuenca.

LOS SUPUESTOS POLÍTICOS Y JURÍDICOS DEL PROGRAMA

Es evidente que la decisión que han tomado los cinco países de la Cuenca de someter la construcción de obras multinacionales de infraestructura a un planteamiento regional puede ser interpretada por aquellas personas que tienen una mentalidad política y jurídica enraizada en los pensamientos del siglo XIX como una pérdida o disminución de la soberanía. Ese concepto de la soberanía en el orden internacional era paralelo al de la propiedad privada absoluta en el orden interno. La tendencia de la actividad política internacional es en nuestros días, así como lo es la característica predominante del Derecho internacional contemporáneo, eminentemente «federativa». A nuestro criterio el mundo marcha en forma lenta pero segura, hacia una federación. El Mercado Común europeo es una muestra de ello; todos los procesos de integración regionales que se están operando, son también muestras de ello. El que los países, voluntariamente, y teniendo en cuenta las necesidades de un desarrollo que va más allá de los límites de sus fronteras políticas, se consultan sobre la planificación adecuada, no sólo no es una pérdida de soberanía, sino una ratificación expresa de la misma. La necesidad de la *consulta* y el requerimiento de la *aceptación* nos debe liberar de todo temor de que se trate de crear en ese territorio un vasto super-Estado. Todo proceso, por otra parte, de planificación del desarrollo avanza hasta donde los mismos Estados quieren que avance.

Los principios que deberán guiar nuestra actividad política internacional futura en la región y frente al Programa de Desarrollo de la Cuenca, deberán ser amplios y generosos; lo que significa que deberán ser acordes con nuestra tradición, y en la forma ponderada en que estos conceptos deben aplicarse en el mundo del presente.

Ese es un supuesto político que debe ser común en todos los países que participan del Programa. Si los países grandes —y al decir ello señalo a nuestro país y a Brasil— pretenden seguir encerrados en sus propias fronteras y haciendo jugar exclusivamente sus propios intereses, el porvenir de toda la región no será muy halagüeño. Debemos entender que así como no hay una contradicción entre los intereses de nuestro desarrollo nacional frente a la integración económica multinacional, tampoco hay ni puede haber una contradicción entre nuestro interés nacional y el interés comunitario plurinacional. Un ejemplo que posiblemente pueda ilustrarnos a este respecto es la forma como nuestros países han estado actuando frente a los requerimientos del desarrollo de las áreas de frontera. Podemos decir que hasta la fecha nuestra política ha estado dirigida a crear lo que se llama «fronteras vacías»; en muchos casos no se ha facilitado y en algunos se ha impedido un proceso de interacción económico y social con nuestros países vecinos; en lugar de tener una «frontera viva», una frontera que avance llevando los objetivos de nuestra política internacional más allá de nuestros propios límites, hemos preferido optar por una falta de agresividad y una falta de imaginación que se ha traducido en la ausencia de comunicación social que existe hasta la fecha. No debemos creer que ésta es una falta solamente atribuible a nuestro país. Ha sido necesario que pasaran muchos años para que países de tradición tan distinta, de historia tan negativa, por no decir contrapuesta, y de constitución social tan diferente como los Estados Unidos y Méjico, se embarcaran en un proceso de desarrollo fronterizo que tiene necesariamente que redundar en beneficio de ambos países. Es nuestra opinión que si los países que participan en el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata no revisan y modifican fundamentalmente los supuestos políticos que los han guiado en sus respectivas políticas de fronteras, el éxito del Programa será sólo relativo. No debemos temer establecer vías de comunicación ni con los países chicos ni con los países grandes del área. Resumiendo, creo que el supuesto político necesario para el devenir del Programa es el reconocimiento, en sus justos límites, del interés comunitario regional.

¿Cuáles son los supuestos jurídicos?—No quiero entrar aquí a analizar la problemática jurídica que presenta el desarrollo de un territorio multinacional. Es un tema extraordinariamente novedoso y que presenta ciertos aspectos en los que se necesita una mentalidad jurídica creadora, ya que hay situaciones sin precedentes en ordenamientos jurídicos anteriores. Aquellos que se interesen en el tema, pueden encontrar elementos e información suficiente en un volumen publicado por la Organización de los Estados Americanos sobre los aspectos jurídicos e institucionales del desarrollo de la Cuenca.

Los supuestos jurídicos a que nos referimos aquí se relacionan con la posición o actitud que debe tener nuestro país frente a los problemas legales que implica un desarrollo multinacional. Es obvio que nuestra posición debe ser de pleno respeto a las normas y principios del Derecho nacional e internacional. Este enunciado, que parece tan simple y elemental, tiene repercusiones importantes en nuestro quehacer jurídico. Es muy posible que en la actividad jurídica del país necesitemos introducir algunas innovaciones o cambios que obedezcan a los principios de esa rama nueva del Derecho internacional, que es el Derecho internacional administrativo. Es muy posible también que nuestra «libertad jurídica» respecto al uso de ciertos recursos naturales deba sufrir algunas limitaciones en cuanto debe interesarnos el derecho que los otros Estados tienen respecto al uso de esos mismos recursos. Un claro ejemplo de una situación en que nuestro Derecho internacional debe adecuarse a los intereses de los otros países y en cierta manera aceptar como normas de Derecho internacional lo que hasta ahora son principios que no han llegado a ser de Derecho positivo, sino que son de *lege-ferenda*, son los relativos al derecho hídrico internacional. Esto significa, lo reconozco sin reparo, una limitación apreciable al ámbito de libertad que gozábamos hasta el presente. Creo que es fundamental para la actividad internacional argentina el aceptar, y tratar que los otros países de la Cuenca también lo acepten, los siguientes principios:

- a) Que el recurso hídrico de la Cuenca está integrado por sus aguas superficiales y subterráneas según lo establece el artículo 2.º de las llamadas «normas de Helsinki», aprobadas en 1966 por la Asociación de Derecho Internacional.
- b) Que todo Estado ribereño de una Cuenca tiene derecho, dentro de los límites de su territorio, a una participación razonable y equitativa en los usos de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, tal como lo establece el artículo 5.º de dichas normas.
- c) Las normas jurídicas aplicables a la utilización de las aguas del río principal deben extenderse a sus afluentes y subafluentes, tal como lo establecen los tratados sobre las cuencas de los ríos Níger y sobre otras cuencas hidrográficas.
- d) Que todo Estado que pretenda hacer una construcción que afecte al uso del recurso hídrico, deberá: 1. Informar a los otros Estados de la cuenca de dicha construcción. 2. Requerir el consentimiento de los mismos; y
- e) Sujetarse a la responsabilidad por daños.

Estas tres obligaciones no son de Derecho positivo, pero figuran expresamente en los dos proyectos preparados por el Comité Jurídico Interamericano sobre el uso agrícola e industrial de ríos y lagos internacionales. Repito lo dicho anteriormente: nuestra actividad diplomática debe estar dirigida a que dichos principios sean elevados a la categoría de normas contractuales. Debemos estar conscientes de que ello significa que todas las obras hídricas que pretendamos realizar en nuestro territorio dentro de la Cuenca, deberán ser comunicadas a los otros Estados a fin de que formulen sus observaciones. Esto incluye Salta Grande, Apipé, así como obras en el Bermejo y Pilcomayo, actualmente a estudio de nuestros organismos técnicos. Cumpliendo dicha obligación obligaremos a los Estados a un régimen de reciprocidad. Una vez más tenemos un caso en que un interés comunitario debe prevalecer sobre el interés de una de las partes; aceptar esa situación sólo servirá para ennoblecer nuestra actitud.

LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES

¿Cuáles deben ser los objetivos de la política exterior argentina respecto a las instituciones u organismos que tienen a su cargo el Programa de Desarrollo de la Cuenca? Hemos dicho que el único organismo permanente internacional es el Comité Internacional Coordinador. Hemos dicho también que ese es un cuerpo exclusivamente político, sin ningún ente que le preste asesoría técnica, lo que va en desmedro de sus funciones e impide una cierta agilidad en sus tareas. Al modificarse los Estatutos del C. I. C. se debe tratar de que los otros miembros acepten la creación de un órgano técnico integrado por especialistas de los cinco países de la Cuenca. La integración física de un territorio, la construcción de obras de infraestructura que representa, es una tarea técnica, como es técnica (y en dicha expresión incluyo también lo jurídico) el estudio de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de los objetivos enumerados en el artículo 1.º del Tratado de Brasilia. No debemos llegar al extremo a que han llegado otros procesos de desarrollo multinacionales, que es el de eliminar los órganos políticos. Tampoco lleguemos —o continuemos— con el exceso de no dar participación al sector técnico.

Otro organismo que a nuestro criterio podría ser elemento positivo para el Programa, sería un ente financiero o fondo de desarrollo de la Cuenca. La parte más difícil o etapa en la que se encuentran mayores dificultades en todo programa de desarrollo es cuando se llega a la financiación. Se da la particularidad de que las obras multinacionales que son necesario construir en el territorio de la Cuenca del Plata son de un considerable volumen y

costo. Por ese motivo exceden la posibilidad de una financiación nacional y deben buscarse recursos en la financiación internacional, interpretando con esto no sólo la que pueden proporcionar los organismos internacionales, sino también diversos países interesados en realizar inversiones. En mi concepto, y esto ya lo dijimos hace tiempo, cuando no se hablaba aún en los círculos oficiales de la creación de un ente financiero, este organismo podría tener un doble objetivo: ayudar a la recolección de fondos y, al mismo tiempo, facilitar la obtención de otro objetivo que aquí me permito anunciar y que estimo de particular interés: el que las inversiones vinculadas a la explotación de los recursos naturales de la Cuenca den a esas obras y a la explotación un carácter regional y no nacional o binacional. Explicaré un poco más este concepto. En el territorio argentino hay, por ejemplo, dos grandes obras hidráulicas que compartimos con Uruguay y Paraguay, respectivamente: Salto Grande y Apipé. Ambas serán productoras de energía eléctrica y permitirán electrificar gran parte del territorio de estos países. En esas obras debería poder participar también Brasil y la misma Bolivia si lo estiman conveniente. Bolivia debería poder participar en las obras que pueden realizarse en el Bermejo y en el Pilcomayo, como también debería poder participar Paraguay. Este es un asunto que creo debe merecer un detenido estudio por parte de aquellos que están planificando la política exterior argentina; se necesita tiempo y una cierta tarea de persuasión nacional e internacional para convencer a los que llamaríamos «nacionalistas exagerados», de esta proposición. Es entendido que nuestro país tendría el derecho de participar en la construcción y explotación de obras y recursos ubicados en territorios de otros países. En especial hay dos proyectos de explotación de recursos naturales que son de fundamental importancia para la Cuenca. Ellos son el yacimiento de hierro del Mutum y la represa de Sete Quedas o Siete Caídas. El primero está en territorio boliviano y el segundo en el brasileño. Toda la siderurgia de los países del Plata puede abastecerse del Mutum. Se calcula que Sete Quedas puede tener un potencial energético estimado en siete millones de kh. y podría ser fuente principal abastecedora del Mutum. El Programa de Desarrollo de la Cuenca se transformaría así en un verdadero programa de complementación económica regional; habríamos avanzado de la construcción de obras de infraestructura a una etapa de integración. Todo este proceso se facilitaría grandemente si tuviéramos un ente financiero regional que podría dar a cada proyecto una modalidad propia respecto a la financiación y explotación. Un gran programa de desarrollo regional que abarcó el territorio de varios Estados norteamericanos sólo fue posible mediante la creación de la Autoridad del Valle del Tennessee, el T. V. A. como generalmente se le conoce.

El ente financiero

Este tema de la creación de un ente financiero ya está a estudio de los Gobiernos, pero desgraciadamente Argentina y Brasil están siguiendo lo que podemos llamar «prácticas dilatorias». Hace pocos meses se reunió un grupo de técnicos de los cinco países para discutir el tema en la ciudad de Asunción. Mientras tres anteproyectos de Bolivia, Paraguay y Uruguay proponían la creación de una corporación financiera para facilitar la *ejecución* de obras de infraestructura, las delegaciones de nuestro país y de Brasil expresaron que el único objetivo del ente debería ser el de financiar estudios de prefactibilidad. En mi concepto —y lo repito también— ese es un gran error por parte nuestra y de Brasil, que no sólo atenta contra los intereses de la comunidad, sino también contra los respectivos intereses nacionales. Digo esto por dos motivos: el primero, que para financiar estudios de prefactibilidad y de factibilidad ya existen fuentes diversas, tanto nacionales como internacionales, no siendo necesario para ello la creación de ningún organismo nuevo; y segundo, porque significa no interpretar cabalmente el sentido del Programa de Desarrollo de la Cuenca, ya que continuamos colaborando en el Programa tratando de tomar todos los recaudos para la defensa, no de intereses nacionales, sino de mal entendidos conceptos nacionalistas. La conclusión a este respecto de cuál debe ser la política exterior argentina es clara. En el documento aprobado en Asunción ha quedado abierta la posibilidad de que el ente financiero pueda financiar igualmente la ejecución de obras. Debemos poner énfasis en ese aspecto, que es el único que justifica dicho organismo. Es un deber expresar que esta posición es compartida por otro especialista argentino y que posiblemente sea el que mejor conoce los problemas que presenta el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata, y que actualmente es profesor *full-time* de la Universidad de Mendoza, el doctor Julio Rodríguez Arias. En mérito a la brevedad, he omitido hacer referencia a las enseñanzas que nos dejan otros fondos de desarrollo que funcionan en distintas partes del mundo que están empeñados en objetivos semejantes.

La solución de controversias

Para terminar esta parte institucional, quiero hacer referencia, también en forma breve, a la necesidad de establecer o institucionalizar un método de solución de controversias. No recuerdo en estos momentos un caso o un ejemplo de algún organismo binacional o multinacional dedicado a progra-

mas de desarrollo semejante al de la Cuenca, que no tenga establecido algún sistema de solución de controversias que puedan presentarse en la consideración de temas en los que pueda haber intereses conflictivos. Lo que en la primera época pudo ser una demostración de prudencia política y al no hablar de controversias en momentos en que se estaban aclarando conceptos sobre los objetivos del Programa, es ahora una «falla institucional» que prácticamente puede hacer parar el proceso. En el sistema operativo del C. I. C. se requiere la aprobación y consentimiento unánime de las cinco partes para cualquier acción o actividad a realizar. Pero es suficiente que una de las partes diga que no, para que se cierren las posibilidades de discusión.

No necesito hacer aquí el elogio del arbitraje internacional, ya que raramente pueden presentarse casos de controversia o disputas internacionales. El método o métodos de solución de controversias que podría aplicarse sería, en realidad, una instancia más en el procedimiento, que permitiese el análisis y discusión de un tema aun cuando no hubiese un consentimiento unánime. Esto está en cierta manera vinculado al criterio que han seguido los Gobiernos y que revela un cierto temor de que las tareas y cambios de opiniones en el C. I. C. lleguen a la opinión pública. Mientras el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas discute abiertamente cuestiones que afecten a la paz y seguridad mundiales o regionales, el C. I. C. funciona a puertas cerradas. Es un procedimiento no de acuerdo con las prácticas de nuestra época y que cierra las vías de comunicación que deben existir entre un organismo tan importante y la opinión pública regional.

Pasamos ahora a la cuarta y última parte de esta exposición y que tiene una relación directa con el objetivo de este curso.

INCIDENCIA DEL PROGRAMA DE LA CUENCA EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Voy a tratar de ser todo lo objetivo posible en este tema, que se presta a consideraciones desde diversos ángulos. En realidad, no me resulta muy difícil ser objetivo porque estimo que los intereses de los diversos países, y en especial los de Argentina y Brasil son —o deberían ser— absolutamente coincidentes en el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata. Las relaciones internacionales han progresado lo suficiente en los últimos treinta años como para enseñarnos la inutilidad de una posición competitiva y en una rivalidad

que no es nada constructiva. Estimo que debe ser un *objetivo* de la política exterior argentina fundado en un interés nacional legítimo y que tiene como antecedentes orígenes históricos comunes y una misma apreciación de los valores, el extender su zona de influencia hacia toda la región central del continente, de la misma manera que debemos estar dispuestos a aceptar factores espirituales y culturales que vengan de allí a enriquecer nuestra personalidad.

Si ello es natural, también lo es que Brasil tenga en esa región intereses sustanciales por razones de presencia física y socioeconómicas. Si Francia y Alemania, con problemas directos y fundamentales entre ellas han podido llegar a un régimen razonable y satisfactorio en sus relaciones internacionales, ¿cómo no aspirar a que ni siquiera se presenten problemas de fondo entre nuestros países en el desarrollo de una región en que todos estamos interesados por razones materiales y espirituales?

Es fundamental que respetemos las modalidades propias de cada país que contribuyen a la formación de la nacionalidad; en otro plano, debe respetarse también el derecho de todos los países a un uso racional y justo de los recursos naturales.

Sin pretender proporcionar elementos para un balance de poderes, ya que estimo ello innecesario y hasta perjudicial desde el punto de vista político, voy a dar algunas cifras a fin de contribuir, con la relatividad de todas las estadísticas, a apreciar el sentido y el volumen de la presencia argentina y brasileña en la Cuenca del Plata en los años próximos. Los indicadores básicos que hemos seleccionado se refieren a la población y al ingreso *per cápita*, y el período va desde 1970 hasta el año 2020. Las cifras son las siguientes:

		1970	1980	1985	2000	2020
POBLACION	Argentina..	Total:				
		23.300.000	27,0	31,0	33,5	39,0
	Cuenca: (67 0/0)	16.000.000	18,0	20,0	22,0	26,0
		Total:				
	Brasil	83.000.000	125,0	148,0	212,0	330,0
		Cuenca: (36 0/0)	31.000.000	45,7	53,0	77,3

		1970	1980	1985	2000
		Dólares	Dólares	Dólares	Dólares
INGRESO PER CAPITA.	{ Argentina	780 B. M. 66	670 Kahn	831 Kahn 1.300 Bs. Inter.	1.300 a 1.500
	{ Brasil.....	240 B. M. 66	280	372	500 a 600

En el libro de Kahn se publica un cuadro (XXI) donde prospectivamente se estiman cinco niveles de renta y de desenvolvimiento industrial en el año 2000; analizando este cuadro con el cuadro XXII, se obtiene:

1. Pre-industrial..... 50 a 200 dólares *per cápita*.
2. Parcialmente industrializada, o en transición..... 200 a 600 dólares (BRASIL, Cuadro XXII).
3. Industrial..... 600 a 1.500 dólares *per cápita*.
4. Consumo de masa o industrial avanzado..... De 1.500 a poco más de 4.000 dólares (ARGENTINA, Cuadro XXII).
5. Post-industrial Un poco más de 4.000 hasta 20.000 dólares *per cápita*

Las cifras que hemos leído tienen significación en cuanto revelan que en el año 1970 la población argentina es aproximadamente la mitad de la población brasileña; en el año 2000, esa proporción llegará solamente a la tercera parte, en razón de los distintos índices de natalidad.

A fin de evitar una distorsión en el Programa, es evidente que nuestra participación deberá fundarse en términos de una tecnología altamente avanzada y en recursos humanos calificados. Los organismos argentinos responsables de la conducción del Programa deberán tener en cuenta estos dos elementos, indispensables para un ingreso *per cápita* creciente.

Resumiendo nuestras conclusiones, creemos que el Programa de Desarrollo de la Cuenca del Plata presenta a los planificadores de nuestra política exterior, posibilidades de estudios en base a las siguientes premisas:

- a) El Programa de la Cuenca será el quehacer más importante que tendrá la actividad internacional argentina en los próximos años.
- b) Es necesario que los países grandes, Brasil y Argentina, participen en el Programa a fin de conseguir un auténtico desarrollo

armónico y equilibrado de la región y no para acentuar la distorsión actual.

c) Que el desarrollo nacional pleno sólo será posible participando en un proceso de integración multinacional.

d) Que debe hacer una coparticipación en el uso y explotación de las riquezas naturales de la región a fin de promover el bienestar de toda la población de la zona.

e) Que el actual programa de integración física debe irse transformando paulatinamente en un proceso de integración económica.

f) Que es necesario fortalecer la estructura institucional del Programa creando un órgano técnico dependiente del C. I. C. y un ente financiero encargado de la financiación de obras de infraestructura.

g) Que debemos interpretar el Programa de Desarrollo de la Cuenca como no limitado al recurso hídrico —que posiblemente sea su sector más importante— sino incluyendo también otros factores y regiones de desarrollo.

h) Que debe hacer una aceptación plena de lo que significa el «interés comunitario» que en ninguna forma se opone al interés nacional, sino que se complementan.

i) Que el elemento principal para el éxito del programa es transformar las actuales «fronteras vacías» en «fronteras vivas».

j) Que en el terreno jurídico, se debe tratar de elevar al plano contractual principios de Derecho aún no codificados y relativos al uso del recurso hídrico.

k) Que es necesario que se instituya un método de solución de controversias.

l) Que la presencia activa de Argentina en el Programa es un imperativo de nuestra política exterior y que forma parte del objetivo de proyección del país en la región central del continente.

m) Que los intereses de nuestro país y Brasil son coincidentes y que es necesario reemplazar el concepto de «rivalidad» por el de «cooperación internacional».

ENRIQUE FERRER VIEYRA

