

El sistema institucional de la Cuenca del Plata

CLARA LIA SOSA*

INTRODUCCION

La XI Conferencia¹ de Cancilleres de la Cuenca del Plata, que se realizará del 12 al 14 de agosto de 1980 en Buenos Aires, Argentina, es una buena oportunidad para que los cinco países integrantes de esa subregión latinoamericana (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) cuestionen la funcionalidad del sistema tal como está estructurado actualmente. Para ello es de interés remontarse en forma sucinta a los orígenes del mismo, con el objeto de rever la vigencia de los instrumentos que rigen las relaciones interregionales de los países platenses y determinar si han resultado útiles para el logro de los objetivos propuestos.

I. ANTECEDENTES

El sistema de la Cuenca del Plata tiene su origen en la

* Licenciada en Ciencias Políticas y Diplomáticas de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

1. La fecha es tentativa, ya que algunos países todavía no han confirmado su asistencia.

Reunión de Cancilleres de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay que se celebró en Buenos Aires del 24 al 27 de febrero de 1967, a instancias del primer país mencionado. Su propósito específico fue tratar en forma multilateral la regulación de los ríos internacionales. En esa reunión los cancilleres tomaron la decisión de llevar a cabo un estudio conjunto e integral de la Cuenca del Plata, con miras a realizar un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, útiles al progreso de la región. Se agregaba que para alcanzar el mencionado objetivo, el estudio debería tomar en consideración principalmente los siguientes temas:

“a] Las facilidades y asistencia a la navegación; el establecimiento de nuevos puertos fluviales y el mejoramiento de los ya existentes, con el propósito de que puedan ser utilizados en forma más eficiente por los países de la Cuenca y, en especial, por aquellos que tienen una situación mediterránea.

”Los estudios hidroeléctricos con miras a la integración energética de la Cuenca.

"La instalación de servicios de aguas para usos domésticos, sanitarios e industriales, y para regadíos.

"El control de crecidas e inundaciones y de la erosión.

"La conservación de la vida animal y vegetal.

"b] La interconexión vial, fluvial, ferroviaria y aérea, la construcción de poliductos y el establecimiento de un eficiente sistema de telecomunicaciones.

"c] La complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca.

"d] La complementación económica de áreas limítrofes.

"e] La cooperación mutua en programas de educación, sanidad y lucha contra las epidemias."

En esa reunión se elaboró un documento que se conoce como "Declaración Conjunta de Buenos Aires". En él se bosquejó un amplio programa multinacional para la explotación del área. En esa reunión se dio un primer paso institucional, ya que se creó un organismo permanente llamado *Comité Intergubernamental Coordinador* (CIC), con sede en Buenos Aires, integrado por los embajadores extraordinarios de cada país acreditados ante el Gobierno argentino y un funcionario de igual rango que designa la Cancillería argentina. Su misión es centralizar y encauzar la información de los gobiernos interesados y coordinar la acción conjunta.

Los ministros de Relaciones Exteriores se reunieron nuevamente en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 18 al 20 de mayo de 1968, y en este segundo encuentro se resolvió institucionalizar el régimen de *reuniones anuales* de cancilleres, "con carácter de autoridad superior" para trazar la política que seguiría el sistema, acordándose la posibilidad de realizar juntas extraordinarias, que se convocarían a pedido de tres de los cinco miembros.

Se aprobó, además, el Estatuto del CIC que regula la actividad de este organismo y se encomendó al mismo la tarea de preparar un proyecto de tratado para afianzar la institucionalización de la Cuenca del Plata.

La importancia de este encuentro radica en la decisión de realizar estudios relativos a ciertos proyectos, compartidos por los cinco países miembros (Proyectos A), y otros proyectos específicos presentados por algunos de dichos países (Proyectos B), los cuales figuran en el Acta de Santa Cruz de la Sierra. A continuación se transcribe la parte respectiva del Acta:

A. *Proyectos compartidos* por los cinco países miembros:

1) Construcción de un puerto en territorio boliviano sobre el río Paraguay y su conexión con la red ferroviaria (Puerto Busch).

2) Hidrometeorología y posterior establecimiento y fun-

cionamiento de la red regional de estaciones hidrometeorológicas.

3) Inventario y análisis de la información básica sobre recursos naturales de la cuenca y temas pertinentes a ellos.

4) Estudios de los problemas por resolver y proyecto de las medidas que deben tomarse (dragado, eliminación de obstáculos, señalización, balizamiento, etc.) para permitir la navegación permanente y asegurar su mantenimiento en los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata, especialmente en los tramos de Corumbá-Asunción, Asunción-Confluencia, Confluencia-Río de la Plata, Salto Grande-Nueva Palmira, y prever el sistema más adecuado para la recuperación de las inversiones que resulte necesario efectuar y la compensación de los servicios que demande el cumplimiento de este programa.

5) Obras de infraestructura de interconexión vial, ferroviaria y de comunicaciones entre los países miembros.

6) Integración energética de la cuenca.

7) Evaluación de los recursos ictiológicos de la cuenca, extendiendo dicho estudio, si ello fuera necesario, al ancho frente marítimo inmediato.

B. *Proyectos específicos* presentados por los países miembros:

1) Regulación desde sus nacientes de los ríos Bermejo y Pilcomayo.

2) Estudio de la modernización de los puertos de Buenos Aires y Montevideo con el propósito de que puedan cumplir más cabalmente su función de puertos terminales y vincular con más eficacia el transporte fluvial con el marítimo, en beneficio de los países de la cuenca.

3) Adaptación y habilitación del puerto de Asunción como puerto de tránsito para el tráfico fluvial de la cuenca.

4) Promoción de estudios con vistas a la modernización y posible integración al sistema del puerto de río Grande, que brinda intensa cooperación al área de la cuenca del Plata, a la que está conectado por ferrocarril y carretera, debido a su posición especial.

5) Estudio de la cuenca del río Santa Lucía.

6) Reactualización de las informaciones del proyecto específico y realización de la obra de Salto Grande.

II. GRUPOS DE EXPERTOS

Puesto que el Comité debía poner en marcha los mencionados estudios se crearon, para su asesoramiento, comisiones técnicas *ad hoc* integradas por expertos de los cinco países.

Los grupos de expertos tienen su base jurídica en el Estatuto del CIC, que en su Capítulo VII dice específicamente que el Comité puede crear comisiones de trabajo que faciliten el cumplimiento de su cometido.

Como el CIC es un órgano político, que carece de una secretaría técnica, necesita, para el desempeño de sus tareas, contar con asesoramiento técnico. Para ello convoca a las comisiones técnicas o grupos de expertos² para que se reúnan en fecha y lugar determinados. Les indica los temas que deben considerar y al finalizar la reunión los expertos elevan al CIC un informe con las conclusiones de sus deliberaciones y con sugerencias o recomendaciones.

Los Grupos de Expertos pueden también estar encargados de supervisar el trabajo que realicen los responsables de la ejecución del estudio, recibir y evaluar informes y mantener contactos de nivel técnico con los ejecutores del estudio.

Con el objeto de lograr una mayor funcionalidad de los Grupos de Trabajo del CIC, en la VII Reunión de Cancilleres realizada en Cochabamba, Bolivia, en mayo de 1975, se dictó la Resolución núm. 60, procediendo al agrupamiento de la acción del CIC en las siguientes áreas básicas de trabajo:

1. Transporte en sus distintos medios y modos (incluyendo todo lo relativo a las obras de infraestructura correspondientes).
2. Recursos hídricos y otros recursos naturales, navegación, contaminación e ictiología.
3. Cooperación económica (incluyendo el turismo): intercambio comercial y complementación industrial; complementación de áreas limítrofes y turismo.
4. Cooperación en los sectores sociales: salud y educación.
5. Cooperación en materia de servicios públicos; telecomunicaciones e integración energética.
6. Asuntos institucionales.

Consecuentemente, algunos de esos grupos se reúnen anualmente, pero en la práctica no han podido registrar avances sustanciales en su labor. Ello se debe, en parte, al corto tiempo de que disponen para las reuniones técnicas y, en mayor medida, al carácter negociador en que se ha visto envuelta la labor de los técnicos, a causa de razones meramente políticas. En lugar de procurar avances concretos, se trató de llegar más bien al logro de conciliaciones paralizantes, incluso sobre temas en los que no existían discrepancias.

Sin las bases técnicas es casi imposible la concertación de políticas en un sistema hidrográfico tan complejo.

Los temas que tratan los expertos deben ser precisos y concretos, ya que es la propia realidad la que señalará los caminos apropiados.

Las conferencias de Buenos Aires y de Santa Cruz de la Sierra dieron origen al siguiente sistema institucional:

2. A partir de la Reunión de Cochabamba (VII) se usa la denominación "Grupos de Trabajo".

a] Un régimen de reuniones periódicas de ministros de Relaciones Exteriores.

b] El Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) como órgano permanente.

c] Las Comisiones Técnicas o Grupos de Trabajo dependientes del CIC.

Además de este esquema, en el orden intergubernamental los cancilleres se propusieron también adoptar las medidas necesarias para que, en cada uno de los países, un organismo nacional especializado se ocupe de los problemas relativos a la Cuenca del Plata y centralice los estudios sobre el tema.³

III. TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA

La condición multinacional de esta realidad geográfica hizo que las naciones interesadas buscaran una forma de integración, que adquirió vigencia jurídica con la firma del Tratado de la Cuenca del Plata.

Así, al realizarse la III Reunión de Cancilleres en Brasilia, en abril de 1969, conjuntamente con la I Reunión Extraordinaria, se firmó el Tratado de la Cuenca del Plata que entró en vigor en agosto de 1970.

En su artículo 1o. se fija como objetivo básico promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata mediante la realización de estudios, programas y obras.

El régimen de la Conferencia de Cancilleres (reuniones anuales para trazar las directivas básicas de política común) y del CIC (órgano permanente) se encuentra en los artículos 2o. y 3o. El 4o. se refiere a las Comisiones Nacionales de la Cuenca del Plata y el 6o. prescribe que las Partes podrán concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales. Esto es, que los estados miembros pueden celebrar tratados entre ellos en tanto sean compatibles con el de la Cuenca del Plata.

De acuerdo con todo ello, la Conferencia de Cancilleres dirige la actividad del CIC y evalúa los resultados obtenidos. El Comité debe ejecutar las resoluciones de la Conferencia encomendando las distintas tareas a los diferentes Grupos de Trabajo, quienes a su vez elevan al CIC el resultado de su labor al cabo de cada reunión.

Según el Tratado, el CIC es el encargado de: a) promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca; b) promover, coordinar y seguir la marcha de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de organismos internacionales, y c) ejecutar las decisiones que adopte la reunión de Cancilleres.

3. En lo que respecta a la Comisión Nacional de Argentina —CONCAP— se reestructuró por Ley 21484/76, pasando a depender del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como organismo fuera de nivel.

El CIC no está en condiciones de llevar a cabo estas múltiples tareas debido al escaso personal y presupuesto de que dispone.

El somero análisis que aquí hacemos del tratado sólo tiene el objeto de describir el sistema institucional de la Cuenca; no creemos necesario, a los efectos de esta nota, analizarlo en profundidad, puesto que se trata de un documento difuso que no estipula nada concreto sobre la utilización de los ríos ni compromete a nadie. Ejemplo de ello es el artículo 5o., que dispone que cada parte tendrá libertad para ejecutar en el interior de su territorio sus proyectos y empresas, dentro del respeto al "derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas".

Ambito de validez

En principio las disposiciones de un tratado internacional son válidas en todo el territorio de cada Estado firmante. Sin embargo, es posible que determinado convenio sea aplicable sólo en una parte del territorio de algunos de los estados contratantes.

El Tratado de la Cuenca del Plata tiene validez en un ámbito determinado: la zona cuyo desarrollo armónico e integración física se desea promover, la Cuenca del Plata y sus áreas de influencia directa y ponderable.⁴

La noción de cuenca hidrográfica internacional se define en el artículo 2 de las Reglas de Helsinki⁵ como la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más estados y está demarcada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común.

Se entiende entonces que el Tratado rige sólo en un ámbito geográfico y no comprende el territorio íntegro de los cinco estados. Sin embargo, no se ha precisado aún cuáles son las áreas de influencia directa y ponderable.

IV. DECLARACION DE ASUNCION

En 1971 se realizó en Asunción, Paraguay, la IV Conferencia de Cancilleres que aprobó, entre otras, la Resolución núm. 25 que establece que en "el caso de los ríos internacionales de curso sucesivo,⁶ no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca". Dada su importancia, ya que en ella se institucionaliza la tesis del perjuicio sensible, se le conoce generalmente como la *Declaración de Asunción* o "Declaración sobre aprovechamiento de ríos internacionales". *Constituyen éstas las únicas normas jurídicas* aprobadas hasta ahora por los cancilleres de la Cuenca *en lo que respecta al uso y administración de las aguas de la región.*

4. El único país que estaría incluido totalmente en la Cuenca sería Paraguay.

5. Reglas de Helsinki/1966, sobre el uso de las aguas de los ríos internacionales.

6. Ríos sucesivos son los que corren a través del territorio de distintos estados.

Como vemos, esta norma *no* exige el consentimiento previo del o de los estados corribereños para la realización de una obra, sino que sólo impone como condición que el aprovechamiento se haga en razón de las necesidades del Estado y que no cause un perjuicio sensible.

Ya en 1968, los cancilleres habían recomendado que se estudiara y dictara un estatuto que adecuara el uso y administración del recurso agua. A pesar de haber transcurrido más de diez años y de la utilidad e importancia que revestiría tal estatuto jurídico, la medida no se ha llevado a cabo y no existe aún ningún acuerdo multilateral que regule esta materia.⁷

V. FONDO FINANCIERO DE LA CUENCA DEL PLATA

Otra resolución que reviste interés para el proceso de institucionalización de la Cuenca es la núm. 5 (IV), que establece la creación de un ente financiero promotor del desarrollo zonal denominado *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.*

En la V Conferencia de Cancilleres, que tuvo lugar en 1972 en Punta del Este, Uruguay, se determinaron las características básicas de un Proyecto de Convenio para el mencionado Fondo y en la VI, realizada en Buenos Aires en 1974, se firmó el Convenio Constitutivo de dicho ente financiero.

El artículo 1o. del Convenio expresa que el Fondo Financiero es una persona jurídica internacional de duración ilimitada. Tiene su sede en Sucre, Bolivia.

El *objeto* del mismo es financiar la realización de estudios, proyectos, programas y obras tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata. Para la aprobación de los préstamos se tendrá en cuenta una distribución geográfica armónica entre los países miembros, considerando con preferencia a Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Los *recursos propios* del Fondo ascenderán a 100 millones de dólares —de los que ya se aportaron 20— integrados en forma proporcional por los países miembros. Este escaso monto⁸ será destinado preferentemente a financiar *estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño final.*⁹

Tanto en la fijación del monto de los aportes como en los plazos para efectuarlos, Argentina y Brasil asumieron las mayores obligaciones. Cada uno suministrará 6 670 000 dólares en tres años, mientras que Uruguay, Paraguay y Bolivia proveerán 2 220 000 por país repartidos a lo largo de diez años.

7. Véase Julio Barberis, "El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional", en *Derecho de la Integración*, vol. VII, núm. 16, INTAL, Buenos Aires, julio de 1974.

8. La última previsión del costo total de la obra de Itaipú es de mil millones de dólares.

9. Actualmente la Asamblea de Gobernadores está estudiando la oportunidad y forma de integración de los restantes 80 millones de dólares.

Con la ayuda de este organismo financiero se espera acelerar los programas conjuntos de las naciones de la subregión.

El Fondo Financiero ha aprobado hasta ahora préstamos de cooperación técnica para el financiamiento de estudios, presentados por:

- *Bolivia*: Para la realización de los estudios de factibilidad de un proyecto ferroviario entre las localidades de Vallegrande y Zudáñez.

- *Uruguay*: Para estudios de factibilidad de un proyecto de abastecimiento de gas natural con la instalación de un gasoducto entre las ciudades de Fray Bentos y Montevideo más los ramales a Colonia, Paysandú y Minas.

- *Paraguay*: Para estudios de un proyecto vial entre las localidades del desvío a Filadelfia y Sargento Rodríguez y un punto de la carretera Transchaco y la localidad de Pozo Hondo.

- *Argentina*: Préstamo a la Dirección Nacional de Vialidad para un estudio de factibilidad y diseño final del proyecto vial Tartagal y Misión La Paz.¹⁰

VI. CONCLUSIONES

Si, como dijimos, la finalidad expresa del sistema de la Cuenca del Plata era promover las acciones multilaterales que tuvieran por objeto el desarrollo integrado de la subregión, cabría preguntarse por qué sólo se han puesto en práctica muy pocas de las 138 resoluciones aprobadas por los cancilleres en las diez reuniones realizadas hasta el momento.¹¹

El óptimo desarrollo de una cuenca ocurre cuando se adapta a los múltiples usos de los estados ribereños. En consecuencia, cualquier uso que impida un aprovechamiento equitativo de la cuenca y que choque con los intereses generales que persiguen la máxima utilización del recurso común, debe ser eliminado. Por tanto, el aprovechamiento óptimo debe obtenerse, dentro del espíritu integracionista multilateral del Tratado de la Cuenca del Plata, con la planificación conjunta, supranacional, de esos recursos.

Habría que dejar de pensar en términos exclusivamente nacionales. Para hacerlo es necesaria una concepción geopolítica de dimensión continental que integre a los pueblos latinoamericanos. Desde esta óptica no hay que olvidar que la Cuenca constituye uno de los más importantes y ricos "espacios vacíos" del mundo y por eso su futuro interesa a toda América Latina y puede significar mucho, siempre que sea *racionalmente* explotada, para el futuro de la humanidad.

10. Brasil no ha solicitado aún ningún préstamo al Fondo.

11. Las conferencias de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata realizadas hasta ahora son: I, Buenos Aires, 24-27 de febrero de 1967; II, Santa Cruz de la Sierra, 18-20 de mayo de 1968; III ordinaria y I extraordinaria, Brasilia, 22-25 de abril de 1969; IV, Asunción, 1-3 de junio de 1971; V, Punta del Este, 4-7 de diciembre de 1972; VI, Buenos Aires, 10-12 de junio de 1974; VII, Cochabamba, 26-29 de mayo de 1975; VIII, Brasilia, 7-9 de diciembre de 1976; IX, Asunción, 5-8 de diciembre de 1977, y X, Punta del Este, 4-6 de diciembre de 1978.

Con sus 3.5 millones de kilómetros cuadrados, la Cuenca del Plata es la sexta más grande del mundo y la segunda de América Latina (después de la Amazónica). Sus principales ríos —Paraguay, Paraná, Uruguay y el Plata— y sus afluentes proporcionan a la economía de la región 15 000 kilómetros de vías navegables y constituyen la única salida natural al mar para Bolivia y Paraguay. El potencial hidroeléctrico de sus ríos, en el caso de aprovechamiento "óptimo", podría llegar a los 60/70 millones de kW.

Con la explotación racional de sus inmensas riquezas naturales, el territorio de la Mesopotamia sudamericana podría proporcionar condiciones excepcionales de vida para 300 a 400 millones de habitantes.¹²

Lo más lógico sería tratar a la Cuenca como un sistema *global*, armonizando los aprovechamientos de un mismo curso de agua para que cada país pueda satisfacer el máximo de sus necesidades y para que todos participen de los beneficios en proporción razonable.

La distribución de las aguas entre los estados corribereños debería hacerse de modo tal que cada uno de ellos pudiera satisfacer el máximo de sus necesidades con el mínimo de perjuicios.

Se trata, pues, del aprovechamiento racional y conjugado de las inmensas potencialidades de la región para acelerar su desarrollo económico y social. Para ello, es necesario acelerar los esfuerzos para conseguir la integración físico-geográfica de la región. Una vez creada la infraestructura —obras de interconexión vial, ferroviaria, fluvial y aérea— la integración económica será una consecuencia inevitable.

Con relación a los aspectos institucionales de la Cuenca, se percibe una desviación de los problemas sustanciales y el tema de la organización en común de los recursos naturales del sistema ha ido perdiendo significación en un marco institucional poco eficiente. Quizás la XI Reunión de Cancilleres próxima a realizarse sea el foro adecuado para tratar de encontrar mecanismos institucionales que dinamicen el sistema.

Es evidente que, aparte de los problemas de índole política existentes en la Cuenca, hay deficiencias institucionales que contribuyen a debilitar las posibilidades de una cooperación más fecunda y proficua.

La interacción de los países miembros y la dinámica política que caracteriza a la región se contraponen al objetivo declarado del sistema: promover el desarrollo armónico y equitativo de la Cuenca. A veces, con el ánimo de promover coincidencias, se obtiene un efecto contrario al deseado, paralizándolo todo tipo de acción concreta y efectiva.

La estrategia que se aplique en los próximos años para el desarrollo de la región será decisiva para el futuro de América del Sur y, en consecuencia, para el proceso de integración de América Latina. □

12. Actualmente viven en ella aproximadamente 80 millones de habitantes.