

ANA CAROLINA LUCERO CASTILLO

**POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA
SOBRE LA CUENCA DEL PLATA Y EL
ACUÍFERO GUARANÍ**
(1961-2010)

Trabajo Final de Carrera
Facultad de Estudios Internacionales
Licenciatura en Estudios Internacionales



EdiUC

Ediciones Universidad de Congreso

Director editorial: Dr. Gustavo Made
Coordinación editorial: Ed. Lucía Gabrielli

Primera edición: 2020

© Ana Carolina Lucero, 2020
© Ediciones Universidad de Congreso, 2020
Colón 90. Ciudad de Mendoza. CP 5500
Tel. 0054 261 4230630
ediuc@ucongreso.edu.ar
www.ucongreso.edu.ar

Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida por ningún medio, ya sea digital, eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia sin permiso del editor.



AUTORIDADES UNIVERSIDAD DE CONGRESO

Rector

Mg. Ing. Rubén Darío Bresso

Vicerrector Académico

Mg. Cdor. Emilio Berruti

Vicerrectora de Administración y Finanzas

Cdra. Irene Casati

Vicerrectora de Planeamiento

Arq. Karen Noval

Secretaria General

Lic. Norma García

Facultad de Estudios Internacionales

Decano Mg. Lic. Ernesto Lucio Sbriglio

Facultad de Ambiente, Arquitectura y Urbanismo

Arq. Karen Noval

Facultad de Ciencias Jurídicas

Decano Dr. Alberto Rez Masud

Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración

Decano Cdor. Emilio Berruti

Facultad de Humanidades

Decano Dr. Gustavo Made

Facultad de Ciencias de la Salud

Decano Dr. Roberto Furnari

ÍNDICE

RESUMEN	6
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	17
A. Modelos de política exterior argentina según Miranda	18
B. Contrastes en política exterior entre gobiernos civiles y militares de acuerdo con Lasagna	26
C. Busso y Bologna: cambios, ajustes y continuidades en la política exterior	31
CAPÍTULO II: LA CUENCA DEL PLATA DURANTE LA GUERRA FRÍA	35
A. Cumbre de Uruguayana (1961)	39
1. Gobierno de Arturo Illia (1963-1966)	48
B. Tratado de la Cuenca del Plata (1969)	59
1. La Cuenca del Plata en la década de 1960	64
a. El polo hegemónico: Argentina y Brasil	64
b. Los Estados frontera: Bolivia, Paraguay y Uruguay	73
2. Institucionalización del sistema de la Cuenca del Plata	76
C. Cuestión Corpus-Itaipú	87
1. Los gobiernos de Levingston y Lanusse (1970-1973)	87
2. Gobiernos peronistas (1973-1976): Cámpora, Perón y Martínez de Perón	92
3. Guerra de los papeles	100
4. Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú (1979)	112

CAPÍTULO III: EL ACUÍFERO GUARANÍ Y UN NUEVO ESCENARIO GLOBAL	123
A. Cambio de paradigma: de la rivalidad a la cooperación	123
1. Vuelta de la democracia	127
2. El Mercosur	135
B. Siglo XXI: el Sistema Acuífero Guaraní	148
1. Crisis argentina y estancamiento del Mercosur	148
2. El Acuífero Guaraní	155
C. Conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay	165
1. Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)	165
2. Estatuto del Río Uruguay (1975)	171
3. Estallido del conflicto	174
4. Resolución del conflicto: Fallo de la Corte Internacional de Justicia (2010)	182
CONCLUSIONES	191
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	201

RESUMEN

Esta investigación tiene por finalidad analizar y comparar la política exterior argentina de los distintos gobiernos que se sucedieron entre 1961 y 2010 hacia el área de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní. Durante el periodo aquí estudiado, se presentaron gobiernos tanto civiles como militares, por lo cual la política exterior sufrió numerosos cambios y ajustes, particularmente en lo que respecta a la región mencionada.

Lo que se plantea es que estas variaciones fueron producto de las características y objetivos de cada grupo en el poder y, al mismo tiempo, se inscribieron en un contexto internacional que también evolucionó. Así, durante la Guerra Fría, el equilibrio geopolítico de América del Sur dependió, en su mayor medida, de la disputa entre Argentina y Brasil por el liderazgo regional. Por lo tanto, la Cuenca del Plata constituyó el principal escenario de competencia entre ambos vecinos, la cual fue abordada de diferentes perspectivas por los gobiernos civiles y militares.

Con el fin de la Guerra Fría y la vuelta de la democracia al continente sudamericano, el entendimiento entre Brasil y Argentina dio comienzo a una nueva etapa, caracterizada por la prevalencia de la integración y la cooperación económica y política entre los países de la Cuenca, por sobre la rivalidad y las hipótesis de conflicto que predominaron en el periodo anterior. Al mismo tiempo, a nivel global, la agenda internacional hizo mayor hincapié en los temas ambientales referidos a la preservación de los recursos

naturales y la prevención de su contaminación. En sintonía con ello, los países de la Cuenca del Plata incluyeron en su propia agenda el tratamiento del Acuífero Guaraní. Este adquirió especial relevancia debido al marco de escasez mundial en que se encuentra el recurso hídrico y las disputas geopolíticas que se generan a raíz de ello en diversas partes del mundo.

Tanto una etapa como la otra muestran dos contextos mundiales diferentes, que marcaron el patrón de relaciones entre los vecinos de la Cuenca / Acuífero. En ambos escenarios, la política exterior argentina se desarrolló de acuerdo al gobierno electo, con sus características y objetivos, en contextos muy diferentes entre sí. Este factor reveló en la actuación de Argentina en la Cuenca / Acuífero grandes continuidades, pero también varios ajustes y cambios en sus estrategias a lo largo de los años aquí estudiados.

Palabras clave: política exterior argentina, geopolítica, Cuenca del Plata, Acuífero Guaraní.

ABSTRACT

The purpose of this research is to analyze and compare Argentine foreign policy, from the different governments that followed each other between 1961 and 2010, towards the area of the Plata Basin / Guaraní Aquifer. During the period studied here, both civil and military governments came forward, and foreign policy underwent many changes and adjustments, particularly in the region mentioned.

What is proposed is that these variations were the product of the characteristics and objectives of each group in power and, at the same time, they were registered in an international context that also evolved. Thus, during the Cold War, the geopolitical balance of South America depended, to a large extent, on the dispute between Argentina and Brazil over regional leadership. Therefore, the Plata Basin constituted the main scenario of competition between both neighbors, which was approached from different perspectives by the civil and military governments.

With the end of the Cold War and the return of democracy to the South American continent, the understanding between Brazil and Argentina began a new stage, characterized by the prevalence on integration and economic and political cooperation, over the rivalry and conflict hypothesis that prevailed in the previous period. At the same time, at a global level, the international agenda placed greater emphasis on environmental issues, related to the preservation of natural resources and the prevention of pollution of them. In line with this, the countries of the

Plata Basin included in their own agenda the treatment of the Guaraní Aquifer. The aquifer acquired special relevance due to water's global scarcity framework and the geopolitical disputes that are generated as a result of this, in different parts of the world.

Both one stage and the other show two different world contexts, which marked the pattern of relations between the neighbors of the Basin / Aquifer. In both scenarios, Argentina's foreign policy was developed according to the elected government and its characteristics and objectives, in very different contexts. This factor revealed great continuities in the performance of Argentina in the Basin/ Aquifer, but also several adjustments and changes in its strategies, over the years studied here.

Keywords: Argentine foreign policy, geopolitics, Plata Basin, Guaraní Aquifer.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo analizará los objetivos e intereses de la política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, desde 1961, año en que se llevó a cabo la Cumbre de Uruguayana entre Argentina y Brasil, hasta 2010, cuando se resolvió el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Se tomarán estos dos hechos concretos para delimitar el periodo de tiempo en estudio, al cual se lo dividirá en dos etapas:

1. La etapa de la Cuenca del Plata, entre 1961 (Cumbre de Uruguayana) y 1979, año en que se firma el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú.
2. La etapa del Acuífero Guaraní, entre 1979 hasta 2010 (resolución del conflicto de las papeleras).

Consideramos de importancia investigar la actuación argentina en torno a la cuestión de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní a lo largo de los años ya que constituye un espacio de unión y comunicación con sus vecinos. A través de ella, se vinculan a la vez Brasil, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Esto la convierte en un punto de partida fundamental para la política exterior de nuestro país en el Cono Sur y, particularmente, en la relación bilateral con Brasil.

El área denominada Cuenca del Plata comprende las cuencas de los ríos de la Plata, Uruguay, Paraná y Paraguay. Se extiende en más de tres millones de kilómetros cuadrados, y abarca los territorios de Argentina, Brasil, Bolivia,

Paraguay y Uruguay. Históricamente, ha sido un espacio de rivalidad y confrontación y, a la vez, de comunicación y unión entre los países de la región.

En el caso particular de Argentina, durante el periodo de la Guerra Fría, la cuestión de la Cuenca constituyó un tema importante desde una mirada geopolítica, sobre todo, en la relación con Brasil, su tradicional rival en la competencia por el liderazgo en el Cono Sur. Aunque el objetivo principal fue llegar a un acuerdo definitivo sobre el manejo de los recursos de la Cuenca del Plata, la manera de concretar ese objetivo difirió bastante entre los sucesivos gobiernos civiles y militares locales, según sus propias ideologías y principios. Estos repetidos cambios en el rumbo de la política exterior argentina llevaron, a la larga, a esta carencia de coherencia y eficacia.

Desde la década de 1980, con el retorno de la democracia en los países del Cono Sur y el fin de la Guerra Fría, hasta la segunda mitad de la década de 1990, aproximadamente, la Cuenca del Plata fue vista como un espacio de unión, en donde cobraron importancia el comercio y la cooperación entre los países de la región. Estos vínculos se concretaron en la creación de un nuevo bloque regional, como el Mercado Común del Sur (Mercosur, 1991). Durante estos años, la bibliografía disponible se enfoca en las posibilidades de entablar y profundizar vínculos comerciales entre los países de la región y en cómo las distintas democracias sudamericanas aprovecharon esas oportunidades de intercambio económico. Por lo tanto, la perspectiva geopolítica, propia de la Guerra Fría, dio lugar a una visión que

abogó por la integración y la cooperación (política y económica) entre los vecinos, en consonancia, a nivel mundial, con el auge del neoliberalismo y la readaptación del rol del Estado a este nuevo escenario internacional, en torno a bloques económicos.

A su vez, a comienzos del siglo **XXI**, surgió en la agenda internacional el interés por los temas ambientalistas en torno al manejo de los recursos naturales, especialmente el agua. Es por esta época que comenzó a denominarse Sistema Acuífero Guaraní (en adelante SAG) al conjunto de aguas dulces y subterráneas que yacen bajo el territorio de la Cuenca del Plata. Son aguas bajo la jurisdicción de varios Estados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), por lo que el objetivo en común de estos gobiernos pasó a ser la compatibilización de cada una de las legislaciones que regulaban estos recursos hídricos. Esta meta cobró mayor importancia al ser el SAG la tercera reserva mundial más grande de agua dulce.

En consecuencia, entraron en juego actores extrarregionales, cuyo interés se dirigió a encontrar nuevas fuentes de provisión de agua en tiempos actuales de escasez hídrica. Entre estos actores extrarregionales, el más relevante es Estados Unidos, el cual aprovechó varias oportunidades para influir de una u otra manera en las políticas del Cono Sur.

Estos cambios de puntos de vista con respecto al espacio subregional se reflejan en la bibliografía consultada. Como antecedente académico, podemos destacar que, durante las décadas de 1960 y 1970, el estudio de la Cuenca

del Plata fue realizado desde una perspectiva geopolítica que ponía énfasis en la utilización de los recursos como factor de poder. Estos factores de poder determinaron la conflictiva relación entre Argentina y Brasil (los dos países más influyentes del Cono Sur); por lo tanto, la Cuenca del Plata constituyó uno de los escenarios de enfrentamiento de ambos rivales en plena Guerra Fría. Algunos autores de esta época son Julio Sanguenetti¹, Germán Wettstein y Esteban F. Campal² y Juan Enrique Guglielmelli³.

Ya en las décadas de 1980 y 1990 comenzó a adoptarse un enfoque basado en la integración de los países de la Cuenca, entendiendo la integración como medio para obtener mayor autonomía en un contexto internacional más distendido al acercarse el fin de la Guerra Fría y el renacimiento de las democracias en América Latina. Ejemplos de algunos trabajos son los de Antonio Sánchez-Gijón⁴, Liborio Justo⁵ y Helio Jaguaribe⁶.

1. Sanguenetti, J. (1972). Geopolítica de la cuenca del Plata. *Estrategia* 19.
2. Wettstein, G. y Campal, E. (1975). Agricultura y geopolítica en la cuenca del Plata, *Crisis* 27.
3. Guglielmelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. (s.l): El Cid Editor.
4. Sánchez-Gijón, A. (1990). *La integración en la cuenca del Plata*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana.
5. Justo, L. (1983). *Argentina y Brasil en la integración continental*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
6. Jaguaribe, H. (1987). La integración Argentina-Brasil. *Integración latinoamericana s.n.*

Con respecto al SAG, existen numerosos trabajos (realizados desde fines de la década de 1990) que abordan su estudio desde un punto de vista ambientalista, resaltando la importancia estratégica y vital del agua dulce para los países de la región. Ejemplos de ellos son los de Melina Cosso⁷, Marcia Simone Graf Rey⁸ y Nicolás González del Solar⁹. Los tres enfoques o perspectivas serán útiles para este trabajo porque la política exterior argentina hacia la Cuenca / Acuífero abordó los tres con el correr de los años.

Sobre la base de las lecturas realizadas, formulamos la siguiente hipótesis: la política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, entre 1961 y 2010, fluctuó de acuerdo a los gobiernos, que actuaron según características y objetivos propios, en consonancia con el contexto internacional del momento.

Desde esta hipótesis, tendremos como objetivo general el análisis y la comparación de la política exterior argentina

7. Cosso, M. (2012). El Acuífero Guaraní como recurso vital y estratégico, en el marco de la defensa nacional. Ponencia, 1^a *Encuentro de investigadores en formación de recursos hídricos. Instituto Nacional del Agua del Gobierno de Argentina.*

8. Graf Rey, M. S. (2007). El Acuífero Guaraní: un gran reservorio en la mirada mundial. Ponencia, III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) - I Jornadas del CENSUD. «Desafíos y alternativas de nuestra política exterior».

9. González del Solar, N. (2013) Las aguas subterráneas en la dimensión internacional. Notas jurídicas sobre el Acuífero Guaraní. *Derecho y Ciencias Sociales* 9, 42-52.

sobre la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní bajo los gobiernos entre 1961 y 2010. Mientras que los objetivos específicos se referirán a:

- En primer lugar, diferenciar la política exterior de los gobiernos civiles y militares en el periodo 1961-1983.
- En segundo lugar, distinguir los objetivos de los gobiernos democráticos en el periodo 1983-2010.
- En tercer lugar, determinar la concreción de los intereses argentinos en la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní según el gobierno de turno.
- Y, por último, comparar la variación en los contextos internacionales.

Nuestra investigación es básica y será abordada desde un enfoque cualitativo. Los métodos a utilizar son el hipotético-deductivo y el histórico, dadas las características del tema elegido. Y, en cuanto a la técnica a utilizar, esta será el análisis de textos.

El trabajo se organiza en tres capítulos y una conclusión. El primer capítulo aborda el marco teórico, donde se identifican los enfoques de Roberto Miranda¹⁰ y Marcelo Lasagna¹¹ y ciertos conceptos que Anabella Busso y Alfredo

10. Miranda, R. (2003) Políticas Exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto. *Politikós 1*.

11. Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB D'AFERS 32*.

Bologna¹² toman de Roberto Russell y Charles Hermann, que sirven para el análisis y comparación de la política exterior argentina.

El segundo capítulo analiza la política exterior argentina hacia la Cuenca del Plata desde 1961, año de la Cumbre de Uruguayana, hasta 1979, año en que se firma el Acuerdo Tripartito sobre las represas Corpus e Itaipú, entre Argentina, Brasil y Paraguay.

Y el tercer capítulo examina la actuación del gobierno argentino dentro del SAG y su relevancia en la política estratégica del Cono Sur. Aquí se indaga, previamente, la forma en que las renacidas democracias de la Cuenca del Plata atravesaron el fin del conflicto Este-Oeste y entraron al siglo XXI con otro enfoque hacia la subregión, el cual hizo un mayor hincapié en el SAG.

12. Busso, A. y Bologna, A. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. En *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, 17-51. Rosario: Ediciones CERIR.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

Existen numerosos autores argentinos que han analizado y comparado la política exterior de nuestro país a lo largo de su historia según el tipo de gobierno y tomando en cuenta el contexto internacional del momento. Para este trabajo, centrado en la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, se utilizarán los enfoques de Roberto Miranda y Marcelo Lasagna y ciertos conceptos de Anabella Busso y Alfredo Bologna.

Roberto Miranda es doctor en Relaciones Internacionales e investigador en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha escrito numerosos artículos referidos a la política exterior de Argentina y al rol de esta en el sistema internacional y en América Latina. Para esta tesis, tomaremos su artículo «Políticas Exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto», en el cual analiza y compara la actuación internacional de nuestro país a lo largo de su historia.

Marcelo Lasagna es magíster en Estudios Internacionales y especialista en política exterior, reforma política y política comparada en América Latina. En el artículo que utilizaremos, «Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo», Lasagna explica el modo en que las variables domésticas (actores, intereses, normas, características del régimen, entre otras) influyen en la política exterior de un Estado y en los cambios que esta pueda tener, lo cual nos sirve de ayuda para entender las modificaciones en la política exterior argentina de acuerdo a la alternancia entre los gobiernos civiles y militares en tiempos de la Cuenca del Plata (1961-1979).

Por último, se utilizarán los conceptos de «ajuste», «cambio» y «continuidad», tal como los definen Anabella Busso y Alfredo Bologna en el artículo «La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación». Busso, máster en Ciencias Sociales, se especializa en política exterior argentina y en las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Bologna, por su parte, doctor en Ciencias Políticas y Diplomáticas y fundador del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), fue uno de los máximos promotores del estudio y la reflexión sobre la política exterior y las relaciones internacionales de Argentina. De ambos autores, como se mencionó anteriormente, se tomarán los conceptos de «ajuste», «cambio» y «continuidad» con el fin de aplicarlos a la política exterior de cada gobierno hacia la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní.

A. Modelos de política exterior argentina según Miranda

El primer autor, Roberto Miranda, analiza la coherencia entre los fundamentos de la política exterior argentina con las conductas de esta. El autor define el concepto de fundamento como los supuestos, creencias e ideas compartidas por las clases dirigentes; mientras que las conductas comprenden «los estilos y las acciones diplomáticas desarrolladas por la clase dirigente en situación de gobierno»¹³.

13. Miranda, R. (2003) Políticas Exteriores de la Argentina: entre la coherencia y el contexto. *Politikós* 1, 98.

Sobre la aplicación de estas dos variables incide el cambio externo, es decir, «los espacios internacionales restrictivos o generosos para la acción externa argentina»¹⁴. En el caso específico de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, al comenzar el siglo XXI, los temas ambientalistas y los referidos al uso del agua como recurso recibieron mayor atención en la agenda internacional; en consecuencia, el foco de interés de Argentina y del resto de los países del Cono Sur se redirigió hacia las aguas subterráneas del SAG.

Asimismo, las inestabilidades institucionales y las crisis socioeconómicas poseen una gran cuota de influencia en la coherencia de la política exterior. Miranda deja de lado estos dos últimos aspectos y realiza un estudio más estricto a partir del análisis de la incidencia del cambio externo sobre la coherencia entre fundamentos y conductas de la política exterior. Para ello, distingue cinco modelos de política exterior en la historia argentina:

- Fundacional (1861-1945).
- Radical: presidencias de Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930), Alvear (1922-1928), Illia (1963-1966), Alfonsín (1983-1989) y De La Rúa (1999-2001).
- Justicialista: presidencias de Perón (1945-1955 y 1973-1974), Martínez de Perón (1974-1976), Menem (1989-1999) y Duhalde (2002-2003).
- Desarrollista: mandato de Frondizi (1958-1962).
- Militar: Revolución Libertadora (1955-1958), interinato de José María Guido (1962-1963), Revolución Argentina (1966-1973) y Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).

14. Ídem, 97.

Todos ellos se presentan, con distinta extensión, en la actuación argentina en la Cuenca del Plata y el SAG, excepto el modelo fundacional. Por ello, este último modelo se excluye de la investigación. Vale aclarar que el análisis de Miranda abarca solamente hasta el fin de la presidencia de Duhalde, en 2003. Motivo por el cual el autor excluye las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner (2003-2007 y 2007-2015, respectivamente).

1) Modelo radical¹⁵: tiene como rasgo principal de la clase dirigente su concepción idealista de las relaciones internacionales. Este idealismo, fundado en los preceptos del filósofo alemán Karl Krause, es humanista y se reflejó en una relación entre el Estado y el sistema internacional en torno a la «paz perpetua», la «moral universal» y el hombre.

En consecuencia, el discurso radical es «esencialmente principista»¹⁶, plagado de conceptos como pacifismo, cooperación entre Estados, universalismo, neutralismo, entre otros. El discurso derivó en acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas, las cuales se profundizaron en mayor o menor medida de acuerdo al contexto externo.

15. Miranda aclara que, aunque las presidencias radicales de Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930) y Marcelo T. de Alvear (1922-1928) se superponen con el modelo fundacional, por «el hecho de compartir los mismos aspectos estructurales de la política exterior», la UCR tuvo una percepción distinta en cuanto a las relaciones exteriores del país, por lo que constituyó un modelo diferente. En ídem, 98.

16. Ídem, 101.

El multilateralismo, desarrollado dentro de organismos internacionales y ámbitos diplomáticos, constituyó, siguiendo a Miranda, la característica distintiva del modelo radical. A su vez, la diversificación de las relaciones exteriores se repite en todas las gestiones radicales; sin embargo, este rasgo es común con otros modelos de política exterior. Y el integracionismo fue utilizado especialmente en cuestiones asociadas a la reivindicación del territorio (como la resolución de los conflictos limítrofes entonces pendientes) y al acercamiento al resto de la región.

A pesar de que las administraciones radicales insistieron en la práctica del multilateralismo, en algunas ocasiones fue insuficiente para sostener la política exterior debido al «cambio de determinadas condiciones externas»¹⁷, obligando al gobierno a seguir otros caminos. Tal como el autor intenta demostrar, las circunstancias internacionales incidieron en la coherencia entre los fundamentos y las conductas de la política exterior radical.

2) Modelo justicialista: también se evidencia en el tratamiento de la cuestión de la Cuenca/Acuífero. Su característica principal y distintiva es su vocación pragmática, llevada a la práctica a partir de ciertas situaciones externas que impulsaron a readaptar la política exterior.

El pragmatismo de los gobiernos justicialistas se fundamentó en la doctrina de la «Tercera Posición», la cual pro-

17. Ídem, 103.

ponía una alternativa al capitalismo y al comunismo tanto en la política interna como en la externa. En lo que a esta última se refiere, Argentina buscó ampliar los espacios internacionales para revertir el nivel de conflictividad con Estados Unidos y la Unión Soviética, jefes de ambos bloques¹⁸. El discurso pragmático se transformó en acciones integracionistas, diversificadoras y bilaterales en respuesta al contexto externo, ya sea en tiempos de la Guerra Fría o luego de que ella finalizara.

Al igual que en el modelo radical, las conductas integracionistas fueron dirigidas hacia la región del Cono Sur, en pos del estrechamiento de los vínculos con los vecinos. Lo mismo sucedió con las acciones diversificadoras, cuyo objetivo fue ampliar las relaciones exteriores de Argentina y así contrabalancear la influencia norteamericana en el continente.

La diferencia notable con el radicalismo fueron las conductas bilaterales, en contraposición a las multilaterales de aquel. Históricamente, el bilateralismo se asoció a una vocación pragmática en el modo de hacer política exterior, mientras que el multilateralismo se ligó a una concepción idealista de las relaciones exteriores¹⁹.

Sin embargo, el bilateralismo justificado en el pragmatismo tuvo excepciones a la hora de traer buenos resultados

18. Ídem, 104.

19. Ídem, 106.

a las administraciones justicialistas. Esto sucedía en la medida en que los cambios externos le restaran consistencia al pragmatismo que, justamente, validaba las acciones bilaterales²⁰. En consecuencia, los costos políticos y económicos de una conducta externa eran mayores que los beneficios que se pudieran adquirir.

3) Modelo desarrollista: el gobierno de Frondizi tuvo como principal objetivo «el desarrollo económico a través de la consolidación de Argentina como país industrial»²¹. Por ello, la política exterior estuvo orientada principalmente a la búsqueda de inversiones extranjeras para el fomento de la industrialización del país.

En función de lo dicho, Frondizi pronunció un discurso economicista, cercano al liberalismo internacional, surgido de sus concepciones idealistas del mundo (propias de su formación radical). Aunque, paradójicamente, el discurso del presidente dio lugar a acciones bilaterales, especialmente en lo que respecta a los vínculos con Estados Unidos, Brasil y Chile²².

Estas acciones bilaterales, en referencia a los dos últimos países», mostraron un espíritu de integración regional». Pero se trató de un integracionismo político, ya que desde el punto de vista económico «el modelo desarrollista de po-

20. Ídem.

21. Ídem, 107.

22. Ídem, 108.

lítica exterior introducía cierto selectivismo en materia de integración». Frondizi creía que «la integración solo era posible entre quienes tenían similares niveles de desarrollo»²³.

El gobierno utilizó la política exterior como herramienta para cumplir su objetivo de consolidar el desarrollo económico de Argentina en los momentos más tensos de la Guerra Fría. De allí la necesidad de diversificar las relaciones económicas externas. Sin embargo, el discurso economicista del mandatario fue absorbido por las circunstancias políticas. La política de Washington hacia el continente abordó exclusivamente el concepto de seguridad, dejando de lado otros tales como pobreza, autoritarismo y subdesarrollo, presentes en los fundamentos frondicistas. Como se verá más adelante, la actuación de Estados Unidos llegó al punto de intentar boicotear la Cumbre de Uruguayana entre Argentina y Brasil²⁴.

Los acontecimientos externos, sumados al turbulento escenario socioeconómico interno, impidieron al presidente hacer realidad en forma completa su meta de industrializar el país. A su vez, los intentos de profundizar la relación con Brasil y con el resto de América del Sur se vieron interrumpidos por el golpe de Estado que lo derrocó en 1962.

4) Modelo militar: es el último modelo que se hace presente en el manejo de la cuestión de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní. Su característica más relevante fue la «occi-

23. Ídem.

24. Ídem, 109.

dentalización» de la política exterior, que implicó un «alto grado de involucramiento de los gobiernos de 1966 y de 1976 con lo que era el conflicto Este-Oeste, en especial con la Doctrina de Seguridad Nacional, la cual les había dado sustento para quebrar el orden constitucional»²⁵.

Es así como un «efecto geopolizante» [sic]²⁶ se adueñó de la política exterior. Ambos gobiernos de facto sostuvieron la hipótesis de que la Guerra Fría estaba presente también en el Cono Sur. En consecuencia, la lectura del contexto internacional consistió en un mundo hostil y poco favorable para Argentina, volcándola cada vez más a la desinserción externa.

Los fundamentos de los gobiernos militares, teñidos de concepciones de orden realista, derivaron en conductas aislacionistas y fragmentarias. Estas se manifestaron en la coexistencia de diplomacias paralelas, con escasa interconexión entre sí. En el periodo de la Revolución Argentina, Miranda identifica dos canales, uno militar y otro burocrático que, como veremos, mantuvieron sobre la Cuenca puntos de vista poco compatibles. Mientras que en los años del Proceso de Reorganización Nacional se implementaron tres diplomacias: una económica, otra burocrática y una última militar, la cual pretendió «representar el realismo internacional de la política exterior del golpe de 1976»²⁷.

25. Ídem. El autor menciona, asimismo, la incipiente «occidentalización del interregno de Guido» (1962-1963).

26. Ídem, 110.

27. Ídem.

El autor afirma que la política exterior de ambos gobiernos militares, la Revolución Argentina y el Proceso de Reorganización Nacional, fue consecuencia directa de la asociación entre estos y los parámetros de la Guerra Fría. Sin embargo, el «realismo ingenuo» con que se conducía las relaciones exteriores llevó a malinterpretar los cambios que se sucedían internacionalmente²⁸. A la larga, Argentina quedó mal posicionada en el sistema internacional.

Lo que Miranda demuestra en su texto es que existe una coherencia entre los fundamentos que sostienen un modelo de política exterior y sus conductas resultantes. Sin embargo, los gobiernos que el autor agrupa en cada modelo les dieron poca relevancia a los cambios externos²⁹. Por ello, «Argentina indirectamente perdió capacidades para decidir con criterio autonomizante sus actitudes internacionales y las conductas que debía impulsar en sus relaciones exteriores»³⁰.

B. Contrastes en política exterior entre gobiernos civiles y militares de acuerdo con Lasagna

El segundo autor escogido para el trabajo, Marcelo Lasagna, se contrapone a las visiones realistas de las relaciones internacionales, cuya principal premisa es que el

28. Ídem, 111.

29. Ídem.

30. Ídem, 112.

Estado es un actor racional y unitario que se maneja en el sistema internacional a partir de las limitaciones y oportunidades que pueda ofrecer este. Desde esta perspectiva, la política externa resulta «un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad»³¹.

Lasagna, en cambio, afirma que las características de un régimen político influyen en la política exterior. Es decir, esta evita actuar en un contexto doméstico vacío, ya que es fruto de reglas, estructuras y valores que emanan del primero³². Mientras las teorías del realismo solo explican las direcciones generales de la política exterior, fallan en el momento de analizar por qué Estados similares responden de manera diferente a los mismos estímulos en el contexto mundial³³.

El autor intenta averiguar en qué medida un cambio de régimen puede afectar la política exterior de un Estado. Siguiendo esta hipótesis, las características del régimen político pueden dar lugar a distintas políticas exteriores, por lo cual Lasagna diferencia en este punto dos tipos de régimen: el autoritario y el democrático³⁴.

31. Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *CIDOB D'AFERS* 32, 45.

32. Ídem, 50.

33. Ídem, 46.

34. Ídem, 50-52.

Ambos regímenes presentan rasgos propios en tres variables. En primer lugar, los valores y principios que guían la política exterior. Los valores del régimen democrático como consenso, tolerancia, pluralismo y legalidad se oponen a orden, intolerancia y opacidad del autoritario.

En segundo lugar, las reglas de juego, la manera en que los actores participan en la formulación e implementación de la política exterior. Mientras que en el régimen democrático existe un proceso establecido, el cual incluye la competencia, la alternancia y el control político; el autoritario posee un mayor rango de libertad al limitar la participación de otros actores en la política externa y restringir los controles de las instituciones.

Y, por último, las estructuras de autoridad. El centralismo, elitismo y jerarquización de un régimen autoritario posiblemente conformen una imagen de unidad en el Estado (la cual difiere en la realidad), aunque también generen una disminución de la autonomía y el aislamiento de la burocracia con respecto a la élite gubernamental. A la larga, ello se traduce en falta de innovación en la política exterior. Lo contrario sucede en los regímenes democráticos con sus estructuras diferenciadas, flexibles y plurales, en donde las burocracias cuentan con un mayor grado de autonomía y oportunidad de innovación.

Argentina, durante el periodo histórico abordado en este trabajo, atravesó ambos regímenes. Durante la etapa de la Cuenca del Plata, se alternaron gobiernos civiles y militares, mientras que, durante la etapa del Acuífero Guaraní,

todas las administraciones fueron elegidas de forma democrática. Debido a ello, la política exterior fue mutando, en mayor o menor medida, de acuerdo a los principales intereses de cada gobierno.

Lasagna elabora un modelo que intenta exponer cómo la acción exterior de un Estado se modifica en razón de los pequeños o grandes cambios que pueda tener el régimen³⁵. Las tres variables mencionadas conforman los atributos del régimen político potencialmente alterables, aspecto que se encuentra fuera de los objetivos de este trabajo.

Lo que sí es de nuestro interés son las dimensiones modificables de la política exterior. El autor identifica tres: los intereses, objetivos y estrategias, el proceso de elaboración y el estilo diplomático.

1) Los intereses, objetivos y estrategias conforman la agenda internacional de un Estado. Los intereses son los valores que la política exterior trata de promover y los objetivos son los fines inmediatos, cuyo cumplimiento lleva consecuentemente al país a alcanzar sus intereses. Las estrategias, por su parte, se definen como el conjunto de metas e instrumentos seleccionados para promover un determinado interés.

2) El proceso de elaboración de la política exterior comprende el cómo y el quién (o quiénes) la realizan. Este as-

35. Ídem, 54-59.

pecto es fuertemente influenciado por las características del régimen, ya que incluye pautas de comportamiento, objetivos, intereses, estilos y percepciones que dan paso a la decisión final.

3) Y, por último, el estilo diplomático se constituye por el entrelazamiento de factores subjetivos, como los valores y perspectivas ideológicas del gobierno, la tradición diplomática del país y las normas de comportamiento internacional, con el modo en que son llevados a la práctica por los responsables de la política exterior. De esta manera, la personalidad del líder y el proceso de elaboración de la política exterior adquieren un peso relevante. El estilo diplomático se encuentra condicionado por ciertos aspectos del régimen y por la tendencia a conservar las tradiciones del país en cuestión.

Lasagna aclara, como parte de su conclusión, que las particularidades de cada proceso y la participación de otras variables internas y externas adquieren su cuota de influencia en los cambios de una política exterior. Pero lo que sí se comprueba con el modelo explicativo que el autor propone es que «mientras más profundo es el cambio de régimen más se acentúa la relación régimen - política exterior»³⁶. El cambio entre un régimen y otro condicionó la continuidad de una política exterior. Lo cual nos lleva a los últimos dos autores.

36. Ídem, 59.

C. Busso y Bologna: cambios, ajustes y continuidades en la política exterior

Anabella Busso y Alfredo Bruno Bologna³⁷ abordan el tema de los cambios, ajustes y continuidades en la política exterior de un Estado, partiendo de la definición de esta como «una política pública que abarca el conjunto de decisiones y acciones tomadas por los gobernantes de un Estado-Nación para operar en el sistema internacional, en respuesta a demandas y determinantes internos y externos»³⁸.

El Estado actúa en un contexto externo que implica condicionamientos y oportunidades, y al mismo tiempo se encuentra influenciado también por factores domésticos. En el escenario internacional, debe competir con los demás Estados (y otros actores no estatales) que atraviesan la misma situación. Consecuentemente, se ve obligado a diversificar sus objetivos y los medios de los cuales se sirve para alcanzarlos. De esta manera, la política exterior, al ser condicionada por variables internas y externas, se convierte en una «variable vincular» entre los dos escena-

37. Busso, A. y Bologna, A. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación. En *La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, 17-51. Rosario: Ediciones CERIR.

38. Colacrai, M. y Lechini, G. (1994). La política exterior del gobierno de Menem: seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Introducción, 7. Rosario: Ediciones CERIR.

rios³⁹. Por lo cual, surge la necesidad de que los cambios operados en uno de ellos «se reflejen con cierta asimetría en el otro»⁴⁰.

Busso y Bologna se enfocan en los años de la administración Menem, e identifican los cambios, ajustes y continuidades de la política exterior de este gobierno, tomando los conceptos mencionados de Russell⁴¹ y Hermann⁴². Russell define al cambio como un «abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política». Mientras que los ajustes, siguiendo a Hermann, son las «variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior».

Por su parte, Busso y Bologna identifican las continuidades como la «permanencia de determinados criterios básicos para diseñar y ejecutar la política exterior»⁴³. Dentro de ellos se encuentran los «principios tradicionales», aquellos que resisten los cambios de régimen y de gobierno. Estas

39. Ídem, pág. 8.

40. Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 17.

41. Russell, R. (1990). Democratización y política exterior en Argentina: el impacto de la variable cambio de régimen, Buenos Aires: s.e. Citado en Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 35.

42. Hermann, C. (1990). *Changing course: When governments choose to redirect foreign policy*, International Studies Quarterley, 3-21. Citado en Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 35.

43. Busso, A. y Bologna, A., ob. cit., 35.

tres variables se evidencian en repetidas oportunidades en el manejo de la cuestión de la Cuenca/Acuífero por parte del gobierno de turno, en mayor o menor medida de acuerdo a las transiciones de una administración a otra.

El traspaso de un gobierno a otro constituye uno de los factores que da lugar a un cambio o a una continuidad en la política exterior de un Estado. Sin embargo, como se analizará a lo largo de este trabajo, existen otros factores, internos y externos, cuya influencia es aún mayor. Durante la primera etapa aquí delimitada, la sucesión de gobiernos civiles y militares muestra claramente una continuidad en el objetivo principal de la política exterior argentina hacia la Cuenca del Plata; sin embargo, esta presenta varios cambios y ajustes en cuanto a la perspectiva con que se concibió ese objetivo y los medios elegidos para su consecución.

La década del noventa y los primeros años del siglo **XXI** trajeron aparejados grandes novedades en la agenda internacional, provocando, específicamente, la reconfiguración de la dinámica de las relaciones dentro del ámbito de la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní. Asimismo, la consolidación del régimen democrático influyó bastante en la concepción de los vínculos regionales. Por lo tanto, la segunda etapa presentó, como se observará posteriormente, una mayor continuidad en los objetivos y los medios que en el primer periodo.

La cuestión de la Cuenca/Acuífero ocupó un lugar preponderante para los intereses del país a partir de la década del sesenta, para llegar al siglo **XXI** con un nuevo paradigma

internacional que influyó directamente en el abordaje del tema dentro del Cono Sur. Cada aporte de los autores que hemos explicado previamente nos permite analizar el asunto y su desarrollo en la política exterior argentina al combinar distintas variables para su mejor entendimiento.

CAPÍTULO II: LA CUENCA DEL PLATA DURANTE LA GUERRA FRÍA

Este capítulo abordará la primera etapa mencionada anteriormente, es decir, la Cuenca del Plata durante el periodo 1961-1979. El análisis parte desde la Cumbre de Uruguayana y llega hasta el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú.

De acuerdo con la Real Academia Española, se denomina *cuenca* al territorio cuyas aguas fluyen hacia un mismo río, lago o mar. En el caso de la Cuenca del Plata, las aguas de los ríos Paraná y Uruguay (que a su vez recogen el caudal de otros ríos, como el Paraguay, el Bermejo y el Iguazú) confluyen en el Río de la Plata. Sus 3,1 millones de kilómetros cuadrados se extienden desde el altiplano de Bolivia, al oeste, hasta el océano Atlántico, al este, y desde la Chapada de Parecís en el planalto [sic] brasileño, al norte, hasta las llanuras argentinas y uruguayas al sur.

El área incluye los territorios de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay, constituyendo la quinta parte de Sudamérica. La gran extensión territorial abarca una enorme diversidad de condiciones físicas, ambientales, sociales, económicas y culturales; pero también una historia en común y fuertes lazos culturales entre los pueblos.

La hidrografía de la Cuenca está formada por tres sistemas hídricos: el Paraguay, el Paraná y el Uruguay. El Paraguay es afluente del Paraná y este, a su vez, se une con el Uruguay para formar el Río de la Plata. Los ríos

Paraná y Paraguay (de recorrido norte-sur) dividen a la Cuenca en dos partes: al este con una red fluvial integrada por ríos caudalosos y al oeste con aportes de bajo caudal. Las áreas de drenaje de los ríos dan forma a las cuatro principales subcuencas del sistema:

1) Río Paraguay: nace en la Chapada de Parecís (Brasil), recorre Paraguay y Bolivia y desemboca en Argentina, a la altura de la ciudad de Resistencia (Chaco). Su régimen fluvial es irregular debido al gran volumen de material sólido que acarrea y a los remansos de las aguas del Paraná.

2) Río Paraná: con origen en la confluencia de los ríos Paranaíba y Grande (Brasil), es el afluente más importante del sistema por su caudal y por la longitud de su curso. El Alto Paraná se ubica en Brasil y se caracteriza por sus altiplanos escalonados. Mientras que los tramos medio e inferior (luego de que se una con el Paraguay) presentan numerosas islas hasta llegar al delta del río, entre las provincias argentinas de Buenos Aires y Entre Ríos.

3) Río Uruguay: nace en el estado brasileño de Santa Catarina y divide Argentina de Brasil y Uruguay. De caudal irregular, se une con el Paraná para desembocar en el Río de la Plata.

4) Río de la Plata: alcanza los 250 kilómetros de longitud, entre cabo San Antonio, en la costa argentina, y cabo Santa María, en la costa uruguaya. En él se ubican tres importantes puertos del Cono Sur: Buenos Aires, Montevideo y La Plata.

El territorio de la Cuenca concentra la mayor actividad económica y la mayor densidad de población de América del Sur. El 70% del Producto Bruto Interno (PBI) de los cinco países se genera en la Cuenca y la población supera los cien millones de habitantes. Cincuenta y siete ciudades superan los cien mil habitantes, entre ellas, las capitales de los países que la componen (Buenos Aires, Brasilia, Asunción, Montevideo y Sucre, capital administrativa de Bolivia), además de la ciudad brasilera de San Pablo, uno de los mayores polos industriales del mundo, Rosario (Argentina) y Porto Alegre (Brasil).

El potencial hidroeléctrico de la Cuenca (estimado en 92.000 MW) constituyó el principal punto de discordia entre los vecinos durante esta etapa. Actualmente, existen más de 150 centrales hidroeléctricas en funcionamiento, de las cuales tres son binacionales y de gran escala: Itaipú (Brasil-Paraguay), Yacyretá (Argentina-Paraguay) y Salto Grande (Argentina-Uruguay). Asimismo, se ubican en la región las centrales nucleares de Angra dos Reis (Brasil) y Atucha I y II (Argentina), otro tema que generó conflictos en la subregión⁴⁴.

La red navegable de la Cuenca, junto con las líneas férreas, aéreas y autopistas de la región, conforma, hoy en día, la principal vía de comunicación, transporte y comercio entre los cinco países y la salida de las exportaciones a las

44. Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/> (consultado el 11/03/2019).

distintas regiones del planeta. Sin embargo, durante la mayor parte del siglo **xx**, las disputas por el liderazgo sudamericano entre Argentina y Brasil, contextualizadas dentro de la Guerra Fría a nivel mundial, generaron un marco regional muy diferente, como se explicará a continuación.

Mapa de la Cuenca del Plata y sus cuatro subcuencas.
Fuente: <https://cicplata.org/es/mapas-de-la-cuenca/> (consultado el 23 de abril de 2019).

A. Cumbre de Uruguayana (1961)

La cuestión de la Cuenca del Plata constituyó un tema con una relevancia relativamente menor en la agenda de la cancillería argentina hasta la llegada de Arturo Frondizi a la presidencia, en 1958. El nuevo mandatario, que había ganado las elecciones gracias a una alianza con los sectores peronistas, emprendió sus funciones con el constante tutelaje de las Fuerzas Armadas. A esto se le sumaron las fricciones con los partidos de oposición y los gremios, especialmente los de corte peronista, ya que a medida que a Frondizi se le dificultaba el cumplimiento del Pacto Perón-Frigerio⁴⁵, el vínculo se desgastaba cada vez más.

En lo que respecta a la política exterior, Frondizi, por su formación radical, concibió al mundo desde una perspectiva idealista, influida por la corriente del krausismo, en la cual se practicaba la ética y la moral en todos los aspectos. Siguiendo a Miranda, el presidente llevó adelante un «modelo desarrollista» caracterizado por tres pilares: democracia, desarrollo y paz. Su objetivo fue lograr el desarrollo económico a través de la consolidación de Argentina como

45. El Pacto Perón-Frigerio, firmado en febrero de 1958, garantizaba el apoyo peronista a Frondizi, candidato en las elecciones presidenciales por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), a cambio de que este cumpliera ciertas promesas, como el levantamiento de toda medida que implicara persecución política y el reconocimiento a la personería del Partido Justicialista.

«país industrial»⁴⁶. Para ello, se valió de vínculos bilaterales basados en el buen entendimiento y en las relaciones personales entre los mandatarios. Este recurso también lo utilizó a la hora de gestionar los temas pendientes en la Cuenca del Plata.

Con Uruguay, por ejemplo, se iniciaron las negociaciones que llevaron a la firma del Tratado de Límites sobre el río Uruguay, en Montevideo, en 1961. Este acuerdo estableció una línea divisoria sobre las aguas del río, el régimen de navegación (que sería libre para todas las banderas), la adjudicación de las islas y el uso industrial del río. El tema del río Uruguay estaba pendiente desde 1912, cuando ambos vecinos firmaron un tratado al respecto, sin ser ratificado por ninguno de los dos. Esta vez, el Congreso argentino ratificó el acuerdo en 1961 y el uruguayo en 1966⁴⁷.

La relación con Bolivia se profundizó a partir de la declaración conjunta emitida por Frondizi y Víctor Paz Estenssoro en 1961, en la cual ambos mandatarios reafirmaban los principios inherentes al sistema interamericano, la preservación de la democracia y la defensa de las libertades y derechos de la persona. Asimismo, «ampliamente conocidas las posibilidades de complementación existentes entre las economías boliviana y argentina, ambos presi-

46. Miranda, R., ob. cit., 107.

47. Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, capítulo 63. Recuperado de: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm> (consultado el 29/03/2018).

dentes concordaron en la necesidad urgente de acelerar algunos proyectos y procurar otras soluciones nuevas en beneficio recíproco»⁴⁸. En esta línea, Argentina se comprometió a finalizar el ferrocarril Yacuiba-Santa Cruz y la carretera Orán-Tarija en un plazo de tres años, y se mostró interesada a importar mayores cantidades de petróleo y gas natural boliviano. A Estenssoro le era de gran interés colocar en el mercado argentino el hierro obtenido de las minas del Mutún⁴⁹.

Pero el vínculo con mayor trascendencia durante la administración Frondizi fue el que se mantuvo con Brasil. Para el presidente, el acercamiento y la cooperación con el país vecino sirvió como un intento de contrapesar la presión que en esos momentos Estados Unidos ejercía sobre América Latina para sancionar al régimen de Fidel Castro en Cuba y evitar la propagación del comunismo.

Del otro lado de la Cuenca, había asumido la presidencia Juscelino Kubitschek (1956-1961). Kubitschek propuso la llamada Operación Panamericana, iniciativa cuya principal premisa era que el combate contra la pobreza, mediante la cooperación hemisférica, constituía la mejor forma

48. Comunicado conjunto de los presidentes de Argentina y Bolivia, Dres. Arturo Frondizi y Víctor Paz Estenssoro (26/05/1961). En Cresto, J. J. (2001). *Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior*. Buenos Aires: Edivérn, 350.

49. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., capítulo 63 (consultado el 29/03/2018). El cerro Mutún, ubicado en el este de Bolivia, es el yacimiento de hierro más grande del mundo.

de evitar la propagación de ideologías antidemocráticas⁵⁰. La OPA le otorgaba a Estados Unidos un papel relevante, ya que contribuiría con el mayor aporte de capital al proyecto. Frondizi le brindó un fuerte apoyo; sin embargo, la iniciativa fue recibida sin entusiasmo en el país del norte.

En 1961, Kubitschek fue sucedido por Janio Quadros. Quadros llevó adelante su Política Exterior Independiente (PEI), basada en el pragmatismo y el universalismo⁵¹, con el objetivo de obtener un mayor grado de autonomía respecto a Estados Unidos. La PEI se apoyó en el avanzado desarrollo industrial del país para posicionar a Brasil como un interlocutor válido entre Estados Unidos y la Unión Soviética⁵².

Siguiendo esta línea, Quadros eligió continuar la política de su antecesor en cuanto a la relación con Argentina para fortalecer el bloque sudamericano. El buen clima que reinó en el vínculo entre los vecinos fue posible gracias a la coincidencia de ambos gobiernos en dos factores que podemos destacar: por un lado, en metas tan relevantes como la industrialización a favor del desarrollo nacional y la necesidad de alejar el conflicto Este-Oeste del conti-

50. Doratioto, F. (2014). *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasilia: Fundación Alexandre de Gusmão, 135.

51. Romano, S. M. (2008). Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos. *Confines* 4-8, 37.

52. Amicci, D. (2012). La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo. *Confines* 8-15, 135.

nente americano; y, por otro, en el hecho de que tanto uno como otro gobierno fueron elegidos por la vía democrática y, por lo cual, compartieron los mismos valores propios de los sistemas democráticos. Por ejemplo, la cooperación y el consenso de posiciones como medios para resistir la presión norteamericana en cuanto a la situación de Cuba y mantener la paz en el Cono Sur.

Sin embargo, Frondizi y su entorno veían con incomodidad la estrategia neutralista de Quadros debido al temor de que esta impactara de forma negativa en el frente interno, en donde existían «grupos conservadores que tendían a interpretar cualquier situación con visión fundamentalista»⁵³. En estas circunstancias, ciertas situaciones externas o actitudes del presidente argentino, como la aproximación del gobierno brasilero a los países no alineados, la «posición tibia» de Frondizi ante Cuba y su «frialdad» a los reclamos norteamericanos por aquella cuestión, eran tomados de mala manera por la derecha argentina, con gran influencia en sectores del Ejército. Al mismo tiempo, la «tibieza» de Frondizi hacia la situación cubana era también objeto de duras críticas desde los grupos de izquierda más radicales, que habían tomado la Revolución de 1959 como bandera de lucha contra el gobierno desarrollista⁵⁴.

Quadros también enfrentó una oposición que dirigía duras críticas a su política exterior, específicamente hacia

53. Ídem, 142.

54. Ídem, 144.

su «simpatía tercermundista», su falta de predisposición para combatir el régimen cubano y al relativo acercamiento hacia la Unión Soviética. Para los sectores conservadores, estos factores demostraban un claro «giro ideológico hacia la izquierda»⁵⁵.

En este contexto, ambas cancillerías avanzaron en la concreción de una cumbre entre los vecinos, aun ante los recelos y sospechas de las Fuerzas Armadas de cada país. Tanto los militares argentinos como los brasileros criticaron el «neutralismo comunista e izquierdizante» de Quadros⁵⁶. Asimismo, ambas Fuerzas temían que una alianza entre Brasil y Argentina sea vista por Estados Unidos como un eje contrario a su hegemonía, justo en momentos de tensión con el gobierno de Castro en Cuba. Las similares situaciones internas en cada país (oposición de sectores políticos, sindicales y de las Fuerzas Armadas) condicionaron a los respectivos presidentes en sus funciones de gobierno. Estas circunstancias influyeron en la elección del lugar del encuentro: la ciudad brasilera de Uruguayana, ubicada en la frontera con Corrientes, provincia argentina. Quadros carecía del permiso del Congreso para salir del país y a Frondizi le resultaba inconveniente alejarse demasiado de Buenos Aires debido al tumultuoso marco interno, en donde los sectores más reaccionarios del Ejército amenazaban con desestabilizar las políticas de su gobierno⁵⁷.

55. Ídem, 142-143.

56. Candeas, A. (2017). *A integração Brasil-Argentina: História de uma ideia na «visão do outro»*. Brasília: Fundación Alexandre de Guzmán, 209.

57. Amicci, D., ob. cit., 146.

Finalmente, la cumbre se sucedió del 20 al 22 de abril de 1961. La agenda incluyó, entre otros temas: el tratamiento de un Acuerdo de Amistad y Consulta, la colaboración de ambos países en la ONU, la situación de Cuba, el conflicto limítrofe Perú-Ecuador, el intercambio comercial y cuestiones culturales y científicas⁵⁸. Durante la reunión, ambos mandatarios establecieron un diálogo intenso y fluido. Frondizi dejó en claro, antes que nada, que Brasil y Argentina formaban parte de Occidente y de América⁵⁹, en contraposición al neutralismo de Quadros. Este aceptó el punto de vista argentino, sin plantear desacuerdos.

Como principal resultado, se firmaron dos documentos: la Convención de Amistad y Consulta, que acordaba una mayor integración económica, financiera, judicial y cultural y la libre circulación de ciudadanos entre ambos países y la Declaración de Uruguayana, en la cual los dos Estados se comprometían a adoptar posiciones conjuntas en los organismos internacionales, preservar la democracia y la libertad, defender la estabilidad política y social del continente y repeler toda clase de intervención externa⁶⁰. Además, se asumió el compromiso de dejar atrás viejas rivalidades y desconfianzas para dar paso a la cooperación

58. Lanús, J. A. (1984). *De Chapultepec al Beagle*. Buenos Aires: Emecé, 292.
59. Ídem.

60. Madrid, E. (2002). *Argentina-Brasil: Economía, política y comercio (1955-1967)*. Portal de Promoción y Difusión Pública del Conocimiento Académico y Científico. Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/2332/> (consultado el 10/04/2018).

continental, la cual «debe acordarse con prioridad a Brasil y Argentina en tanto son los únicos países capaces de generar fuerzas autónomas con posibilidades de repercutir de manera inmediata en el desarrollo de los restantes países de la América del Sur»⁶¹.

En temas comerciales, hubo avances mínimos porque que Frondizi se opuso a abrir el comercio interno a las manufacturas brasileras a cambio de materias primas argentinas, lo que continuaría el esquema agroexportador contrario al modelo industrial al que el presidente proponía llegar. Y en temas energéticos, Quadros propuso la construcción de una represa binacional en el Salto de *Sete Quedas*, para lo cual se dispuso la creación de un grupo de trabajo formado por técnicos argentinos y brasileros, cuya función fue estudiar y conformar las bases para el proyecto de la central hidroeléctrica⁶².

La Cumbre de Uruguayana marcó un punto relevante en las relaciones argentino-brasileras al acercar por primera vez en décadas a ambos países al diálogo y la cooperación; en contraste con la desconfianza y la rivalidad predominantes desde que se entablaron vínculos formales. Además, los acuerdos sirvieron tanto a Argentina como a Brasil para mantener un cierto grado de maniobrabilidad frente a Estados Unidos y su panamericanismo. A diferencia del Tratado de la Cuenca del Plata (1969), que reflejó la

61. Cresto, J. J., ob. cit., 197.

62. Lanús, J. A., ob. cit., 296.

incidencia de la Doctrina de Seguridad Nacional y la competencia por la hegemonía en el Cono Sur, en Uruguayana se consolidó el principio de autodeterminación de los pueblos, uniendo a ambos vecinos en un bloque contra Estados Unidos dentro del contexto de las disputas por la exclusión de Cuba de la OEA⁶³.

Lo acordado en Uruguayana fue mal recibido en ambos países. En Argentina, las Fuerzas Armadas acusaron a Frondizi de subordinarse a las pretensiones brasileras, por lo que los dos convenios firmados fallaron en ser ratificados en el Senado. Los sectores militares argentinos pretendieron deshacer la renovada alianza y reaproximarse a Estados Unidos, aislando a Brasil y aumentando la influencia sobre Paraguay y Bolivia⁶⁴. Mientras tanto, en Brasil, los militares acusaron a Quadros de facilitar la introducción del comunismo en el país. Asimismo, Estados Unidos veía con desagrado la formación de un bloque sudamericano, y también Chile, que temía un eje hegemónico en las proximidades a sus fronteras.

El gobierno civil de Frondizi conformó una clara muestra de las características que Lasagna identifica en un régimen democrático. Los intentos de cooperación e integración con los vecinos de la Cuenca del Plata, cuyo ejemplo más relevante fue la Cumbre de Uruguayana con Brasil, respondieron a la concepción idealista del sistema inter-

63. Romano, S. M., ob. cit., 43.

64. Candeas, A., ob. cit., 214.

nacional por parte del presidente. A su vez, constituyeron estrategias para cumplir el objetivo de expandir el desarrollo industrial y económico argentino y, en el plano externo, mantener la paz y seguridad en el Cono Sur frente a la situación cubana y al afán expansionista de Estados Unidos en la región. Por otra parte, el estilo diplomático y el proceso de elaboración de la política exterior estuvieron en manos del gabinete presidencial, aun con la constante presión ejercida por los militares.

El «espíritu de Uruguayana»⁶⁵ tuvo corto alcance. Las circunstancias políticas y económicas internas, sumadas al voto negativo que Argentina y Brasil emitieron en la Octava Reunión de Cancilleres (Punta del Este, 1962) al tratar la exclusión de Cuba de la OEA, llevaron al derrocamiento de Frondizi ese mismo año. Al mismo tiempo, Quadros había presentado su renuncia unos meses antes, resultado de una maniobra política, dando lugar a una crisis que continuaría con su sucesor Joao Goulart, depuesto finalmente en 1964.

1. Gobierno de Arturo Illia (1963-1966)

Luego del golpe de Estado que destituyó a Frondizi, asumió la primera magistratura el presidente provisional del Senado, José María Guido. Su breve mandato duró hasta 1963, cuando se llamó a elecciones. Con el peronismo todavía proscripto, resultó ganador en los comicios el candidato

65. Ídem.

de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), Arturo Illia, con tan solo el 25% de los votos (ya que Perón, desde su exilio, había llamado a sus seguidores a votar en blanco).

Illia arribó a la Casa Rosada sin la mayoría parlamentaria, con marcadas divisiones dentro de su propio partido y apoyado por el sector colorado de las Fuerzas Armadas (antiperonistas extremos), lo cual le valió la oposición de los sectores sindicales. Asimismo, los medios de comunicación de mayor difusión pusieron en marcha una campaña de desgaste hacia el gobierno, de gran influencia en la opinión pública. Esta situación condicionó en un alto grado su política interna y la ya de por sí débil estabilidad institucional del país.

Con respecto a su política exterior, el gobierno de Illia se sitúa en el modelo radical de Miranda. El nuevo presidente mostró su filosofía krausista al sostener la paz como principal valor en las relaciones exteriores. La paz como concepto adquirió dos matices: uno político, que significó el equilibrio entre las grandes potencias (el Este y el Oeste), y otro económico, el equilibrio entre países ricos y países pobres (el Norte y el Sur).

La adhesión a los valores occidentales se vio reflejada en su discurso al resaltar la importancia de construir un mundo libre y democrático y al rechazar las políticas de poder y especulaciones. De acuerdo a Miranda y también

a Simonoff⁶⁶, este idealismo representó un acercamiento a la realidad más que una evasión de ella «ya que permitió el desarrollo de un multilateralismo político y económico que estaba más cerca de lo que sucedía en el mundo»⁶⁷.

Illia le otorgó un marcado sentido americanista a la política exterior, cuyo ámbito privilegiado fue América Latina y, particularmente, el Cono Sur. Desde aquí, utilizó el multilateralismo (dentro de organismos como la OEA y la ALALC) como herramienta para incrementar sus márgenes de maniobra y expandir el comercio más allá de los mercados tradicionales con el fin de resistir la presión de Estados Unidos y de Brasil.

A su vez, las relaciones bilaterales con los países vecinos ocuparon un lugar de privilegio. Con ello se buscó «la complementación económica, una mayor integración, la realización de obras de infraestructura y la solución de los problemas limítrofes»⁶⁸.

Con Brasil, el vínculo se enfrió relativamente debido a la falta de compatibilidad entre el gobierno civil argentino y el militar de Humberto Castelo Branco, instaurado con

66. Simonoff, A. (2006). Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966). (Tesis Doctoral) Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

67. Ídem, 50.

68. Ídem, 122.

el golpe de 1964⁶⁹. Aquí se ve un ajuste en la relación bilateral con respecto a los años de Frondizi. A diferencia de este, Illia descreía de la formación de bloques dentro de la región y apelaba a una política «latinoamericanista»⁷⁰. Castelo Branco, por su parte, puso fin a la PEI de Quadros y Goulart para ampararse en las fronteras ideológicas y en la alineación con Estados Unidos.

A pesar de ello, se optó por mantener las relaciones cordiales, por lo cual el canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz viajó a Brasilia en 1964 para reunirse con su par, Vasco Leitão da Cunha. El encuentro sirvió para reafirmar una serie de principios y objetivos, pero con el tiempo quedaron como buenas intenciones, entre ellos, la proclamación de los valores occidentales propios del continente americano, la promoción y el fortalecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el intercambio de información respecto a la legislación de transporte marítimo y las negociaciones de un nuevo acuerdo de comercialización del trigo⁷¹.

La desconfianza del mandatario argentino en el gobierno militar brasilero llevó a que hiciera uso del multilateralismo para gestionar los temas pendientes dentro del marco de la Cuenca del Plata. En este sentido, en 1965, se consultó a los gobiernos de Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay su

69. Doratioto, F., ob. cit., 138.

70. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 15/04/2018).

71. Ídem.

disposición para realizar una reunión con el fin de organizar el aprovechamiento de los recursos de la Cuenca.

Paralelamente, la administración de Illia le encargó al embajador argentino en Japón, Guillermo Cano, que elaborara un proyecto sobre el Tratado de la Cuenca del Plata. Cano, un experto en la materia, advirtió al presidente que era imperante lograr un entendimiento con Brasil ya que Argentina, al ser un país «aguas abajo», se encontraba en una situación de clara desventaja: cualquier obra que se realizara «aguas arriba» afectaría el aprovechamiento de nuestro país de los ríos de la Cuenca⁷².

La meta fue «multilateralizar el diálogo entre Argentina y Brasil»⁷³. Por lo cual, los vínculos con las demás naciones de la Cuenca del Plata se afianzaron con el fin último de posicionarse mejor frente a Brasilia. Con Bolivia se firmaron en 1964 las Actas de La Paz, por medio de las cuales Argentina le concedía a su vecino un puerto franco en Barranqueras (Chaco), salida al mar por los ríos Paraná y de la Plata, asistencia para la navegación y explotación conjunta de las minas del Mutún. Asimismo, ambos vecinos declararon la adhesión a los principios de Naciones Unidas y la intención de fortalecer las relaciones bilaterales y perfeccionar el Sistema Interamericano. Un año después, se inauguraron el servicio ferroviario Buenos Aires-Santa Cruz de la Sierra y la carretera Tarija-Bermejo.

72. Lanús, J. A., ob. cit., 297.

73. Simonoff, A., ob. cit., 68.

Estas conexiones, como el puerto franco de Barranqueras, constituían un paso relevante para equilibrar el acercamiento de Bolivia a Brasil y Paraguay⁷⁴.

Con Paraguay se firmaron las Actas de Buenos Aires. En ellas, se proclamó la libre navegación de los ríos Paraná, Paraguay y de la Plata, se acordó la construcción de puentes internacionales sobre los ríos Paraguay y Pilcomayo y se dispuso un convenio de navegación aerocomercial. Al igual que en las relaciones con Bolivia, la meta consistió en terminar con la condición de mediterraneidad de Paraguay.

Sin embargo, las actas se suspendieron debido a fuertes críticas: la Asociación de Capitanes Baqueanos Fluviales Argentina entendió que las Actas restringían el trabajo de los marinos especializados. Varios legisladores, tanto argentinos como paraguayos, señalaron la ambigüedad de muchas de las cláusulas referentes al procedimiento de la Prefectura Naval Argentina en barcos paraguayos sospechosos de contrabando y la falta de un criterio uniforme con respecto a la libre navegación de los ríos. El propio Zavala Ortiz entendió que Paraguay utilizaba las actas para obtener concesiones, por lo que decidió anularlas unilateralmente.

De acuerdo a Escudé y Cisneros, la situación que se desató por las Actas de Buenos Aires puso al descubierto las hipótesis de conflicto que existían entre Argentina y Paraguay

74. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 15/04/2018).

y otra variable que se repitió en las relaciones de Illia con los vecinos, la superposición de dos canales diplomáticos contradictorios: uno formal y sin poder, dado el escaso respaldo de la oposición y la UCRP al canciller; y otro informal y con poder, manejado por los militares. En este escenario, mientras por un lado se deterioraban las relaciones con Asunción por la anulación de las actas, paralelamente se produjo un progresivo acercamiento entre las Fuerzas Armadas de los dos países, cuyo interés común era acordar definitivamente la libre navegación de los ríos⁷⁵.

Las hipótesis de conflicto incluyeron también a Brasil a partir de la gestión de un acuerdo entre Alfredo Stroessner y Joao Goulart (sucesor de Quadros) con el fin de construir la represa *Sete Quedas* (luego Itaipú) en la frontera paraguayo-brasilera y muy próxima al territorio argentino. Estos hechos, junto con el derrocamiento de Goulart en 1964 que llevó al poder de facto a Castelo Branco, exacerbaron los ánimos de los grupos nacionalistas en Argentina, temerosos del avance brasilero en la Cuenca del Plata.

En las relaciones argentino-uruguayas, la primera cuestión a resolver era la delimitación definitiva del Río de la Plata. Este punto recién se resolvería en 1973, pero en 1964 se avanzó con la firma del Protocolo del Río de la Plata, el cual creaba una Comisión Mixta de relevamiento integral del río. La Comisión tuvo como principal función revertir las dificultades del tránsito de bienes y personas por

75. Ídem.

la sedimentación y el continuo aumento del calado de las embarcaciones. El Protocolo consideraba al Plata como río, en lugar de mar, ya que, de lo contrario, Argentina y Uruguay solo ejercerían su soberanía hasta las tres millas de la costa⁷⁶.

Paralelamente, se avanzó en la complementación económica a través de convenios entre las empresas petroleras estatales de las dos partes, obras de infraestructura (como la construcción de la represa Salto Grande), mejora de comunicaciones y las conversaciones entre los cancilleres por la discriminación que sufrían ambos países en el comercio internacional⁷⁷ debido al «creciente deterioro de los términos de intercambio y la disminución de la participación de las materias primas, de los países periféricos, en el comercio entre los países centrales»⁷⁸.

No obstante, las hipótesis de conflicto también se colaron en las relaciones con Uruguay. Ante las declaraciones del jefe del Ejército Argentino, Juan Carlos Onganía, de una posible alianza militar argentino-brasileña (sin el aval de Illia), el gobierno oriental interpretó este nuevo hecho como una excusa para llevar a cabo una intervención futura en su país ante cualquier brote de acción comunista⁷⁹. En consecuencia, la Armada uruguaya decidió suspender

76. Ídem.

77. Simonoff, A., ob. cit., 72.

78. Romano, S. M., ob. cit., 32.

79. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 16/04/2018).

los ejercicios conjuntos que tenía programados junto con la Armada argentina.

Por otra parte, un hecho que merece destacarse, aunque fuera del ámbito de la Cuenca, se sucedió en el vínculo con Chile. En su estrategia de alcanzar un equilibrio geopolítico en la región, el gobierno de Illia eligió como socio privilegiado al país vecino. El acercamiento se produjo sin mayores dificultades ya que el presidente Frei compartía la opinión de conformar el eje Santiago-Buenos Aires-Montevideo con el objetivo de contrarrestar la ya avanzada influencia de Brasilia en el Cono Sur y su creciente imagen de Estado aliado de Estados Unidos⁸⁰.

El mandato de Illia continuó, en líneas generales, la política de Frondizi de acercamiento hacia el Cono Sur, luego del breve enfriamiento que significó el interregno de Guido. Sin embargo, le imprimió varios ajustes que respondieron a su propia concepción pacifista de las relaciones internacionales, valiéndose del multilateralismo político y económico como herramienta para posicionar a Argentina en un lugar de referencia en la región. Este multilateralismo, según Miranda, constituye uno de los rasgos diferenciales de los gobiernos radicales.

Asimismo, el principismo del presidente (paz como principal valor en las relaciones exteriores, su idealismo en la percepción del sistema global, acercamiento a los vecinos

80. Simonoff, A., ob. cit., 72.

desde la cooperación y la integración política y económica) constituye la característica más relevante del modelo radical de Miranda. Por otro lado, la transparencia de estos valores en la política exterior de un régimen democrático como el de Illia propició un mayor privilegio por parte de este hacia las relaciones con aquellos países gobernados por democracias por sobre aquellos gobernados por dictaduras. Dentro de la Cuenca, esto se evidenció en la fluidez de las relaciones con Uruguay (al mando del Consejo Nacional del Gobierno) y Bolivia (con Paz Estenssoro como presidente electo), en contraste con las relaciones meramente cordiales que se mantuvieron con Brasil y Paraguay (bajo las dictaduras de Castelo Branco y Stroessner, respectivamente). La relación con Brasil, particularmente, sufrió una serie de ajustes desde el mandato de Frondizi, último gobierno civil anterior al de Illia: pasó del acercamiento político iniciado en Uruguayana a un vínculo relativamente distante y superficial.

Las diferencias dentro de la UCRP se visibilizaron en las figuras del gobierno encargadas de la elaboración de la política exterior. Mientras que el canciller Zavala Ortiz perteneció a la línea más conservadora y occidentalista del partido, el presidente Illia lideró el ala orientada a la centro-izquierda⁸¹. A ello se agregaron las hipótesis de conflicto propiciadas por las Fuerzas Armadas y que les sirvieron a estas como una suerte de justificativo para

81. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 65 (consultado el 17 de abril de 2018).

llevar adelante una diplomacia paralela. Las gestiones militares se realizaron a espaldas del Palacio San Martín en beneficio de los intereses geopolíticos de las Fuerzas, los cuales comenzaron a adquirir mayor dominio en la política exterior de los posteriores golpes de Estado. Esta mezcla de objetivos e intereses sectoriales proyectó una falta de unidad del gobierno de Illia en cuanto al manejo de la cuestión de los ríos internacionales ya que, al mismo tiempo que el presidente y el canciller plantaron las bases para un entendimiento multilateral, los jefes de las tres armas privilegiaron el juego de poder geopolítico con los países de la región.

La precaria situación política y económica interna llevó a un golpe de Estado en 1966, que derrocó a Illia y colocó en el poder al jefe del Ejército Onganía. La autodenominada «Revolución Argentina» marcó un giro radical en la política interior y, también, en la exterior. En la Cuenca del Plata, esto significó el paso de metas, como la cooperación y la integración político-económica con los vecinos (promovidas por el sector que respaldaba a Illia), al resurgimiento de hipótesis de conflicto, las cuales encontraron sustento en la exacerbación de los sentimientos nacionalistas en las Fuerzas Armadas y en el recrudecimiento de la Guerra Fría.

B. Tratado de la Cuenca del Plata (1969)

Las Fuerzas Armadas realizaron un nuevo golpe de Estado en junio de 1966, justificándose en «falencias de la democracia liberal y la existencia de una crisis integral»⁸². El jefe del Ejército, Juan Carlos Onganía, accedió a la presidencia con el respaldo de los sectores liberales y nacionalistas de la sociedad argentina. El líder de la «Revolución Argentina» se propuso llevar adelante «una intervención de largo plazo que pretendía abolir la política para reorganizar la sociedad»⁸³, la cual «se inscribía en el contexto de la Guerra Fría y la confrontación que de ella derivaba contra la infiltración marxista antipatria y anticristiana»⁸⁴.

En la práctica, este discurso se transformó en la adhesión a la Doctrina de Seguridad Nacional y, por consiguiente, el alineamiento con Estados Unidos. La política exterior del régimen se puede encuadrar en el modelo militar de Miranda, caracterizado por un alto involucramiento en el conflicto Este-Oeste, el compromiso con los valores occidentales y cristianos y una percepción realista del mundo, como si este fuera hostil y amenazante.

82. Ídem, cap. 66 (consultado el 21/04/2018).

83. Laguado, A. (2006). Onganía y el nacionalismo militar en Argentina. *Universitas humanística* 62, 252.

84. Ídem.

Asimismo, la geopolítica como pensamiento hizo un gran aporte a través de las Fuerzas Armadas. Desde la década de 1940, esta disciplina fue creciendo como campo político en Argentina (y también en Brasil)⁸⁵ a partir de la traducción y distribución de textos considerados fundamentales a nivel mundial y del desarrollo de reflexiones propias por parte de las Fuerzas, hasta abarcar distintas temáticas, especialmente territoriales, como la integración del territorio nacional, la proyección hacia la Antártida y el Atlántico Sur, el control de la Cuenca del Plata y la rivalidad con Brasil⁸⁶.

Es así que los militares se concentraron en el desarrollo de una concepción de Argentina como un país «bicontinental» (que abaricara tanto América como la Antártida) y «bioceánico» (con proyección hacia el Atlántico y el Pacífico)⁸⁷. Dentro de esta concepción, la competencia con Brasil por poder e influencia en el Cono Sur se mostró en dos ámbitos: en el económico, los militares argentinos miraban con

85. En cambio, en Europa y Estados Unidos, luego de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de geopolítica cayó en desuso, al ser asociado con las políticas expansionistas de la Alemania nazi. En: Deciancio, M. (2017). La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12, 185.

86. Ídem, 190.

87. Ídem.

recelo los progresos resultantes del «milagro brasileño»⁸⁸; y en el geopolítico, temían el «subimperialismo brasileño» en la Cuenca del Plata y el papel de aquel país como «gendarme de Estados Unidos» en la región⁸⁹.

Las diferencias entre los liberales y los nacionalistas del gabinete de Onganía se trasladaron a la política exterior en cuestiones como los vínculos con los vecinos (problemas limítrofes con Chile y Uruguay), el multilateralismo en el Cono Sur (las dificultades de la ALALC para avanzar hacia una integración supranacional), el alineamiento con Estados Unidos y el uso de las relaciones con Europa como contrapeso de la influencia de aquel país y la rivalidad argentino-brasileña en la Cuenca del Plata.

La línea liberal se ocupó, principalmente, de la política económica, la cual incluyó medidas anti-inflacionarias y de ajuste, atracción de capitales extranjeros y apertura del mercado interno. En este sentido, en política exterior, los liberales bregaron por el alineamiento con Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito (con el fin de acceder a los préstamos necesarios para la modernización de la economía) y, en el ámbito regional, por

88. El «milagro brasileño» se llamó a la acelerada expansión de la economía brasilera desde 1967, logrando alcanzar niveles históricos de crecimiento, manteniéndolos por casi diez años. En: Madrid, E. (2010). *Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983. Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* 37-38, 104.

89. Deciancio, M., ob. cit., 198.

la liberalización del comercio con los países de la ALALC, especialmente Bolivia, Paraguay y Uruguay⁹⁰.

Por su parte, los nacionalistas se dividieron en tres variantes:

- 1) Nacionalismo ortodoxo: proponía un modelo de desarrollo cerrado y autárquico, en claro rechazo a los esquemas de integración regional.
- 2) Nacionalismo desarrollista: sostuvo la necesidad de contar con créditos externos dirigidos al desarrollo de las industrias locales de base como paso previo al modelo de integración con los vecinos.
- 3) Nacionalismo heterodoxo: reconocía la necesidad de estabilidad económica con el fin de fomentar el desarrollo nacional, sin renunciar a este⁹¹.

Con respecto al Cono Sur, la preferencia de los liberales por los esquemas de integración y por la búsqueda de soluciones pacíficas en las controversias con los vecinos chocó con las hipótesis de conflicto propugnadas por los nacionalistas. Dentro de estos últimos, los ortodoxos percibieron a Brasil y Chile como países expansionistas de los cuales Argentina se tenía que defender, y exigieron a la Cancillería una posición dura en torno a cuestiones referidas a la «defensa

90. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 21/04/2018).

91. Ídem.

de la soberanía nacional», tales como el avance brasileño sobre el Paraná y los problemas limítrofes con Chile. Los desarrollistas coincidieron en las hipótesis de conflicto de los ortodoxos, y le sumaron la premisa de que la mejor forma para contener el expansionismo brasileño/chileno era el fomento al desarrollo de las zonas fronterizas (Misiones, Corrientes, Chaco, la Patagonia)⁹². Por último, los heterodoxos optaron por combinar la apertura liberal con el desarrollismo de algunos sectores nacionalistas⁹³.

La política externa del presidente Onganía y su canciller, Nicanor Costa Méndez, adoptó la postura de los heterodoxos al intentar conciliar los intereses de liberales y nacionalistas. Así, se buscó mantener buenas relaciones con Washington para atraer inversiones extranjeras y obtener ayuda militar, sin mostrar una subordinación a las políticas del país del norte. En la Cuenca del Plata, particularmente, el gobierno argentino eligió enfrentar las aspiraciones del brasileño por medios jurídicos, en consonancia con los liberales, y considerados como insuficientes por los nacionalistas, si se dejaba de lado la atención al

92. A diferencia de los ortodoxos, quienes pretendían reemplazar la hegemonía brasileña por la argentina en América del Sur, los desarrollistas proponían incentivar el desarrollo económico e industrial interno para equiparlo con el de Brasil y luego, construir una alianza entre Buenos Aires y Brasilia con el fin de disminuir la «dependencia» de Washington. En: Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 21/04/2018).

93. Ídem.

desarrollo de las fronteras⁹⁴. Sin embargo, en la práctica, se puede observar cómo los enfrentamientos entre ambos sectores sobrepasaron el poder de Onganía y afectaron la posición de Argentina dentro de la subregión, dentro de un contexto económico interno adverso.

1. La Cuenca del Plata en la década de 1960

a. El polo hegemónico: Argentina y Brasil

Hacia la década de 1960, el área de la Cuenca del Plata ya había adquirido características propias y definidas derivadas de una configuración bipolar: por un lado, un polo hegemónico conformado por Argentina y Brasil y, por otro, los Estados frontera, Uruguay, Paraguay y Bolivia, relativamente más pequeños en población, economía y recursos estratégicos⁹⁵.

La dinámica que surgió entre estas dos posiciones marcó el desarrollo de las relaciones dentro de la región. La puja por el liderazgo entre Argentina y Brasil tuvo su contraparte en el comportamiento pendular de los otros tres países, en busca de afirmar sus intereses, dentro de un contexto de grandes asimetrías intrarregionales⁹⁶.

94. Ídem.

95. Caetano, G. (2009). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte I. *Estudios* 37, 81-109.

96. Ídem, 89.

Gerardo Caetano, historiador y politólogo uruguayo, identifica varios conflictos históricos dentro de la región de la Cuenca del Plata, cuya resolución en cada uno de ellos dependió en gran medida de esta dinámica generada entre un polo y otro. Entre ellos, se encuentran la libre navegación de los ríos interiores, la delimitación de los límites territoriales en tiempos de formación de los Estados nacionales, el predominio de las nacientes de los ríos de la Cuenca (en favor de Brasil) sobre sus desembocaduras (en favor de Argentina), el consenso en torno al aprovechamiento del potencial hidroeléctrico de los ríos, el manejo de los recursos naturales y el cuidado del medioambiente, la salida al mar de Bolivia y Paraguay, la conectividad energética a través del petróleo y el gas natural y la orientación geopolítica hacia el Atlántico o el Pacífico⁹⁷.

Detrás de los puntos señalados subyacen las aspiraciones hegemónicas de Argentina y Brasil, heredadas de la rivalidad España-Portugal de los tiempos de las colonias. Durante el siglo XIX y principios del XX, la construcción de los Estados nacionales se sucedió al mismo tiempo que tomaba forma poco a poco el antagonismo argentino-brasilero. Luego de finalizar la Segunda Guerra Mundial, esta lucha regional adquirió consistencia a través de la geopolítica, esta última considerada como pensamiento que aporta a las relaciones internacionales⁹⁸.

97. Ídem, 90.

98. Deciancio, M., ob. cit., 184.

Es así como ambos vecinos diseñaron sus políticas exteriores con una influencia relevante por parte de la geopolítica, y con el objetivo principal de superar al otro y alcanzar el liderazgo de América del Sur⁹⁹. Algunos autores, incluso, mencionan el temor de los dos gobiernos a llegar a un enfrentamiento militar como un motivo más para ganar la carrera armamentística. En Argentina, las Fuerzas Armadas, cuando se encontraron en el poder, utilizaron el pensamiento geopolítico como un medio de solución a los litigios limítrofes pendientes y de enfrentar el expansionismo brasileño¹⁰⁰.

Juan Enrique Guglielmelli¹⁰¹ afirma que la Cuenca del Plata, como espacio territorial, «omite la real entidad geográfica e histórica: el Cono Sur»¹⁰²; y resalta algunos aspectos

99. Caetano, G., ob. cit., 98.

100. En Argentina existió la influencia de tres escuelas de pensamiento para analizar las relaciones con Brasil: la Geopolítica, concentrada en la expansión brasileña y la política hemisférica; la Eurocentrista, enfocada en las relaciones con el viejo continente, llegando a considerar la competencia con Brasil extremadamente costosa; y la Idealista o Wilsoniana, que predicaba la fraternidad hemisférica, una relación armoniosa con el vecino y la cooperación con Estados Unidos. En Moneta, C. J. (comp.) (1983). *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 54-55.

101. Guglielmelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires: El Cid, 171-199. Juan Enrique Guglielmelli se desempeñó como secretario del Consejo Nacional de Desarrollo durante el gobierno de Onganía (1966-1971) y fue uno de los principales referentes del pensamiento geopolítico argentino.

102. Ídem, 174.

geopolíticos que respaldan su afirmación. Entre ellos, la Cuenca excluye parte del territorio de los países que la integran (excepto Paraguay). Esta circunstancia, además de atraer los esfuerzos hacia la subregión, acentúa las contradicciones entre las regiones de un mismo país. Gugliamelli distingue especialmente la situación argentina de la brasilera: mientras que la pampa húmeda (incluida dentro de la Cuenca del Plata) concentra la fuerza agropecuaria y la industria liviana, en el sur de Brasil se asientan las industrias pesadas y una pequeña proporción de su producción agropecuaria. Lo cual conduce a diferentes modalidades de desplazamiento territorial: del litoral al interior de Brasil, por un lado, y del interior argentino al centro, por el otro.

También destaca la región comprendida entre Santos y Río Grande, la cual ejerce una influencia directa sobre Paraguay, Uruguay y Bolivia, compitiendo con el sistema portuario del Río de la Plata. Un caso concreto es el del oriente boliviano, rico en recursos energéticos, el cual se convirtió en factor de disputa entre Argentina y Brasil para otorgarle la salida al mar por el sistema del Río de la Plata o por el del Amazonas, respectivamente. Asimismo, el autor explica cómo Chile, Perú y la Antártida, a pesar de estar fuera del espacio geográfico de la Cuenca, terminan siendo influenciados indirectamente por el antagonismo argentino-brasilero¹⁰³.

103. Ídem, 174-177.

La rivalidad entre Brasil y Argentina, durante gran parte del siglo xx, giró en torno a la obtención del monopolio del tráfico de mercaderías de la región, ya sea a través de «corredores transversales» de oeste a este, es decir, la salida de las exportaciones por los puertos brasileros de Río Grande y Santos; o de «corredores longitudinales» de norte a sur, con salida al Atlántico por el Puerto de Buenos Aires. O, dicho de otra forma, el contraste entre las nacientes de los ríos (controladas por Brasil) y las desembocaduras (controladas por Argentina)¹⁰⁴.

Cuando se produjo la Revolución Argentina, el tan ansiado equilibrio geopolítico se inclinaba cada vez más a Brasilia; consecuencia, principalmente, de la constante política expansionista de Itamaraty. Guglielmelli menciona, sintéticamente, los objetivos de Brasil en el Cono Sur: ampliar el territorio hacia el interior del continente para, desde las fronteras, proyectarse hacia los vecinos, abrir el río Paraná a la libre navegación, captar bajo su esfera de influencia a Paraguay y, por último, debilitar a Argentina¹⁰⁵.

El expansionismo brasileros se vio beneficiado de ciertas ventajas geográficas: Brasil es un país «aguas arriba», lo cual le permite, como afirmamos anteriormente, el control directo sobre las nacientes de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay y, además, operar simultáneamente sobre los

104. Caetano, G., ob. cit., 98.

105. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 183-184. El autor menciona estos objetivos desde su propia perspectiva nacionalista desarrollista.

ejes norte-sur y este-oeste de la Cuenca para asegurarse la salida del comercio de ultramar por sus puertos¹⁰⁶. Estas ventajas fueron acompañadas por los efectos del llamado «milagro económico» de los años sesenta y, según Guglielmelli, por el establecimiento de una asociación íntima con Estados Unidos, cuyo gobierno le asignó a Brasil el papel de «país llave» en la región¹⁰⁷.

La «marcha al oeste»¹⁰⁸ avanzó por medio de caminos, vías férreas y fluviales, conexiones de cuencas hídricas, comunicaciones y construcción de embalses para la obtención de energía hidroeléctrica, respondiendo «a una clara concepción de integración de sus regiones internas y de la ampliación de sus fronteras de recursos»¹⁰⁹. El acontecimiento más emblemático que ilustra esta política fue la represa de Itaipú, ubicada en la frontera paraguayo-brasilera, muy próxima a territorio argentino. Como se verá más adelante, Itaipú se convirtió en una controversia de grandes dimensiones en las relaciones entre Argentina y Brasil por sus características de polo industrial y energético sobre el río Paraná. Más allá de sus ventajas geográficas y económicas, algunos autores, como Nicolás Boscovich¹¹⁰

106. Zugaib, E. (2007). *A Hidrovía Paraguai-Parana*. Brasilia: Fundación Alexandre de Gusmão, 40.

107. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 184.

108. Boscovich, N. (1983). *Geoestrategia de la Cuenca del Plata*. En Luis Dallanegra Pedraza (comp.) Buenos Aires: Editorial Pleamar, 175.

109. Ídem, 176.

110. Ídem, 173.

y Guglielmelli¹¹¹, afirman que el avance brasilero fue producto de una política exterior con objetivos bien claros desde fines del siglo XIX y cuya variación fue mínima, teniendo en cuenta la sucesión de un gobierno a otro.

Situación muy diferente presentó Argentina. A los vaivenes políticos y económicos internos, se le sumó «la carencia (por parte del gobierno argentino) de una política adecuada y eficiente respecto de los países vecinos [...] de la Cuenca del Plata»¹¹². Varios autores analizaron las causas del retroceso de nuestro país en la Cuenca del Plata frente al acelerado avance brasilero.

Guglielmelli, por ejemplo, señala el menosprecio por el territorio y el olvido de las regiones fronterizas marítimas, aéreas y terrestres, las cuales «resultaron retaguardias abandonadas de una sociedad en éxodo hacia su gran ciudad-puerto»¹¹³. Asimismo, este autor atribuye la debilidad de la posición argentina a la falta de un enfoque geopolítico en el desarrollo de los sectores energético y minero (vitales para la industria). Paralelamente, la producción agropecuaria con centro en la pampa húmeda configuró un modelo de país en donde las migraciones internas se dirigieron hacia Buenos Aires, las vías de comunicacio-

111. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 154.

112. Dallanegra Pedraza, L. (comp.) (1983). *Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 50-51. Citado en Caetano, G., ob. cit., 100.

113. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 188.

nes y transporte fueron diseñadas desde el interior hacia el puerto y donde el poder político (y económico) es controlado por los intereses agroexportadores. Todo ello contribuyó a acentuar tanto el desequilibrio entre el agro y la industria como la dependencia externa¹¹⁴.

Boscovich hace especial hincapié en la necesidad de incorporar a la economía nacional las regiones fronterizas y olvidadas por el Estado, como la Patagonia, la Mesopotamia y el Noroeste argentino. Sobre todo, estas dos últimas por la abundancia de sus recursos (suelo, agua, minerales). Particularmente, la Mesopotamia constituye la «llave de la Cuenca del Plata»; sin embargo, la poca infraestructura básica y la ausencia de una política integral disminuyeron la capacidad de Argentina para controlar el río Paraná y fijar posiciones frente a Brasil¹¹⁵. El objetivo final, dice Boscovich, es la creación de «espacios polarizados» y «ejes de desarrollo»¹¹⁶ para maximizar el uso de los recursos de la Cuenca e integrar las regiones de frontera, contribuyendo así a la seguridad y al equilibrio de poder en el Cono Sur. A estas críticas dirigidas hacia la política exterior de ese entonces, Dallanegra Pedraza le suma también la carencia de un modelo de país al cual se aspire, condición que deriva en la indefinición del interés nacional y del modo de inserción en América Latina¹¹⁷.

114. Ídem.

115. Boscovich, N., ob. cit., 207.

116. Ídem, 213.

117. Dallanegra Pedraza, L., ob. cit., 50-51. Citado en Caetano, G., ob. cit., 100.

Hacia fines de la década de 1960, se puede observar la presencia de una importante brecha económica entre Argentina y Brasil, en la cual este llevaba la delantera. La política exterior brasilera mostró su eficacia en la Cuenca del Plata, valiéndose de un eficiente uso de la geopolítica, concepciones claras acerca de sus intereses y separando la actuación externa de la política interna. Del otro lado, en Argentina, la disputa de los sectores internos y dentro de las Fuerzas Armadas¹¹⁸ originó una inestabilidad política y económica que, a su vez, condicionó una política exterior con graves falencias.

118. Desde el derrocamiento de Perón, en 1955, las Fuerzas Armadas se dividieron en dos facciones en torno a la posición que se debía adoptar con respecto al peronismo y su líder exiliado: los «azules» y los «colorados». Para los primeros, liderados por Onganía, era necesario incorporar al movimiento, sin su jefe, a partir de un frente electoral para evitar su radicalización. Afirmaban que las Fuerzas Armadas debían desempeñar un «rol profesional», en lugar de un «rol político», por lo que se autodenominaron «legalistas» y a sus rivales los bautizaron como colorados. Éstos últimos, asociados a sectores liberales, como la Sociedad Rural Argentina, y que habían comandado el golpe contra el gobierno justicialista, concebían al peronismo como una especie de antesala del comunismo, por lo que debía ser combatido y excluido del sistema político. En: Míguez, M. C. (2013). ¿Anticomunistas, antiestadistas, antiperonistas? La nacionalización de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legalización del golpe de Estado de 1966. *Revista SAAP* 7, 69-70.

b. Los Estados frontera: Bolivia, Paraguay y Uruguay

Ante la competencia desatada entre los grandes de la Cuenca del Plata, a Uruguay, Paraguay y Bolivia les quedó la opción de adaptarse al contexto y luchar por sus intereses, dentro de las posibilidades que los factores políticos, económicos y geográficos les brindaban. Sus respectivas políticas exteriores se dirigieron hacia un polo y otro, con resultados diferentes para cada uno.

Bolivia era la nación con mayores desventajas dentro de la subregión por la ausencia de salida al mar desde 1870, cuando perdió la Guerra del Pacífico con Chile. Por lo tanto, su principal interés fue obtener una salida al Atlántico para sus productos de exportación al menor costo posible (tanto político como económico).

Para La Paz, existían dos opciones de salida al mar: una por la vía Santos-Arica, es decir, por territorio brasilero; y otra a través del sistema Paraná-Plata, cuya naciente se sitúa también en territorio brasilero. Una tercera opción fue llegar al puerto de Buenos Aires atravesando las provincias argentinas; sin embargo, esta tenía un costo mucho más elevado y Argentina nunca se mostró muy abierta a brindar asistencia a su vecino más allá de concederle dos zonas francas en sus puertos¹¹⁹.

119. Zugaib, E., ob. cit., 96.

La dependencia de Bolivia con respecto a Argentina y Brasil en la cuestión de obtener una salida a sus exportaciones marcó la actuación de aquel país en la región. Eliana Zugaib caracteriza el comportamiento de Bolivia como «*circumspecto e cauteloso*», con el fin de mantener una amistad equilibrada con todos los vecinos¹²⁰.

Paraguay, al igual que Bolivia, era un «*prisionero geopolítico*»¹²¹. Sin embargo, a diferencia de su vecino, contó con la ventaja de que su territorio es atravesado por dos de los principales ríos de la Cuenca (el Paraná y el Paraguay), lo que le permitió negociar la construcción conjunta de obras de infraestructura tanto con Argentina como con Brasil.

De acuerdo a Zugaib, «*Paraguay seguiría duas linhas básicas impostas por sua geografia: (a) manter variedades de vias de comunicação alternativas com o Atlântico, em direção ao sul, por via fluvial, a través da Argentina e, em direção ao leste, por ferrovias e rodovias, a través do Brasil e (b) aproveitar ao máximo a exploração dos recursos hídricos de seu território, que lhe permitiram levar a cabo jogo astuto no equilíbrio de poder no rio Paraná*»¹²².

Este comportamiento pendular terminó inclinándose por Brasil, quien supo aprovechar la oportunidad de atraer a

120. Ídem.

121. Schilling, P. (s.a). *El expansionismo brasileño*. México: El Cid Editor,

133. Citado en Candeas, A., ob. cit., 89.

122. Zugaib, E., ob. cit., 95.

Asunción a su esfera de influencia en detrimento de los vacilantes intentos argentinos. No obstante, Zugaib advierte el aislamiento de Paraguay dentro del continente al encontrarse separado de Bolivia por el desierto del Chaco y del noreste argentino por la provincia de Formosa. A ello se le suma la depresión económica y el despoblamiento de entonces. Estas condiciones se tornaron negativas a la hora de delimitar su margen de acción¹²³.

Uruguay, por su parte, era el Estado frontera mejor posicionado, geopolíticamente hablando. Su condición histórica de «Estado tapón» entre Argentina y Brasil, sus dos únicos vecinos, y su salida al Atlántico le permitieron un mayor margen de maniobra ante las aspiraciones brasileras de consolidar el eje Este-Oeste. El país oriental favorecía el eje Norte-Sur al servir de unión entre Buenos Aires y San Pablo y al ejercer soberanía sobre el «thalweg»¹²⁴ del Río de la Plata. A pesar de la ausencia de un puerto de aguas profundas en esta zona (que hubiera conformado una alternativa al puerto de Río Grande), Montevideo supo manejarse como factor de equilibrio regional¹²⁵.

Dentro de este escenario, observamos cómo la política exterior de la Revolución Argentina intentó frenar el avance de la influencia de Brasil sobre los tres Estados más peque-

123. Ídem, 96.

124. Línea profunda del río, donde la corriente es más rápida y, por lo tanto, se facilita la navegación.

125. Caetano, G., ob. cit., 93.

ños y consolidar el eje Norte-Sur. Detrás de estos objetivos, se encontraron las aspiraciones de los sectores nacionalistas de las Fuerzas Armadas de ganar posiciones frente al gobierno carioca y de alinearse con Estados Unidos para intentar evitar la infiltración izquierdista en los países vecinos. El instrumento más importante para emprender esta meta fue la firma del Tratado de la Cuenca del Plata durante el mandato de Onganía.

2. Institucionalización del sistema de la Cuenca del Plata

El gobierno militar argentino, a diferencia de sus predecesores, entendió a la Cuenca del Plata como un espacio de rivalidad y enfrentamiento con Brasil; en lugar de cooperación e integración. Se puede afirmar que los gobiernos civiles de Frondizi e Illia otorgaron a sus respectivas políticas exteriores un mayor grado de transparencia, autonomía, flexibilidad e innovación, en el sentido de elegir reconfigurar positivamente las relaciones con los demás países de la Cuenca y, por consiguiente, con el resto del Cono Sur, en torno a los principios de la democracia y de Occidente (cada uno de acuerdo con sus propias concepciones de las relaciones exteriores y del sistema internacional). Al contrario, la Revolución Argentina abordó las relaciones exteriores en general, y la cuestión de la Cuenca, en particular, desde una mirada confrontativa y hostil hacia el mundo. Por lo cual, el interés principal pasó a ser el de ganar esta suerte de «guerra fría» al Brasil para avanzar en influencia y poder en América del Sur.

Desde el fin del mandato de Illia, entonces, hasta la irrupción de la Revolución Argentina en el contexto interno, se puede identificar un claro contraste entre los valores de ambos regímenes en cuanto al manejo de la cuestión de la Cuenca del Plata. Mientras que el gobierno radical llevó adelante una política externa dirigida a propiciar y mantener la paz como valor primordial en el Cono Sur y fortalecer la fraternidad entre los pueblos, el gobierno militar se encerró en las hipótesis de conflicto que existían entre las Fuerzas Armadas de cada país y en las luchas contra el comunismo.

Así, la actuación de dos canales diplomáticos paralelos, el burocrático y el militar, sobre una misma cuestión le dio poca transparencia y sustentabilidad a la política exterior. Por un lado, la diplomacia militar, con el objetivo de liderar América del Sur, emprendió una competencia geopolítica con Brasil y para ello se propició el acercamiento a Chile y Perú. Por otro, el canal burocrático intentó obtener algún éxito en cuanto al tema del aprovechamiento de los ríos internacionales en el plano del derecho internacional para frenar los avances de Itamaraty, tanto dentro de organismos multilaterales como en el plano bilateral¹²⁶.

Como se explicó anteriormente, en 1965, el gobierno argentino inició consultas con el resto de los países de la Cuenca para llevar adelante un proceso de integración física y económica y de organización de los recursos naturales en la región (especialmente los recursos hídricos).

126. Miranda, R., ob. cit., 110.

Illia pretendió con estas iniciativas «multilateralizar el diálogo» con Brasil ante el evidente avance de este sobre el río Paraná, el cual afectaba las posibilidades de Argentina de aprovechar su potencial aguas abajo. En palabras del entonces canciller Zavala Ortiz:

«La providencia ha otorgado a nuestros países magníficos recursos naturales. Constituye una responsabilidad de los gobiernos movilizar esta riqueza en beneficio de cada nación y de su pueblo. Entre estos recursos se encuentran los ríos que integran la Cuenca del Plata. [...] En opinión del gobierno argentino es de impostergable necesidad iniciar el estudio del aprovechamiento posible de los recursos naturales de la Cuenca, asignándole al mismo el carácter regional que la naturaleza impone»¹²⁷.

Sin embargo, el golpe de Estado de 1966 truncó la concepción integracionista y amistosa que se les dio a estas gestiones para reemplazarlas por una visión propia de la geopolítica y del nacionalismo predicado por las Fuerzas Armadas. El gobierno de Onganía eligió continuar con las gestiones del gobierno anterior, pero concibió a la Cuenca del Plata como un espacio estratégico, cuyo dominio «bajo las modalidades de las fronteras ideológicas»¹²⁸ convertiría a Argentina en una potencia regional. La cosmovisión

127. Declaraciones del canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz (02/06/1966). En Lanús, J. A., ob. cit., 297.

128. Moniz Bandeira, L. A. (1992). Argentina y Brasil: regímenes políticos y política exterior, 1930-1992. *Ciclos* 3, 168.

geopolítica de Onganía y el canciller Costa Méndez consistió en tres tesis fundamentales:

- a) Toda la producción argentina (y la de los Estados frontera también) debe salir por el Río de la Plata, en lugar de ser transportada a través de territorio brasilero.
- b) Las comunicaciones Norte-Sur favorecen a los objetivos geopolíticos de Argentina por sobre las comunicaciones Este-Oeste.
- c) A Argentina le es más conveniente realizar proyectos en conjunto con Uruguay, Paraguay y Bolivia que con Brasil¹²⁹.

Brasil, por su parte, privilegió su objetivo de convertirse en una potencia industrial por sobre cualquier consideración ideológica. El vecino país emprendió un camino de imparable crecimiento de su PBI y de avance de su influencia política en la Cuenca, en contraste con el aislamiento y el estancamiento económico argentino. Esta característica constituyó la esencia de las tensiones entre ambos, las cuales eclipsaron las pocas coincidencias que existieron entre los gobiernos militares de Onganía y Castelo Branco referidas al discurso anticomunista y pro-occidentalista que ambos pronunciaron en común.

En América del Sur, la frustración dirigida hacia el lento y dificultoso funcionamiento de la ALALC como proceso de integración económica regional impulsó a algunos de sus miembros a buscar otros mecanismos multilaterales

129. Lanús, J. A., ob. cit., 299-315.

que garantizaran la reciprocidad comercial y aduanera entre economías similares (el caso del Pacto Andino, nacido en 1969). Mientras que otros persiguieron el objetivo de integrar la infraestructura física en torno a un espacio geográfico para luego alcanzar el desarrollo económico y comercial (el caso de la Cuenca del Plata)¹³⁰.

Junto con estos factores, la necesidad de aprovechar los recursos hidrográficos y de ganar posiciones frente a Brasil fomentó la premura del gobierno argentino de enfriar las tensiones y organizar una reunión con el resto de los países de la Cuenca en Buenos Aires, en 1967. En este primer encuentro, los representantes afirmaron, en una declaración conjunta, la intención de realizar un estudio completo e integral del espacio de interés, para así luego llevar a cabo un programa de desarrollo multinacional en el área. El estudio y la articulación de las acciones estuvo a cargo del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC), órgano permanente, conformado por delegados de todos los países miembros y con sede en la ciudad argentina.

La segunda reunión se llevó a cabo un año después, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. En ella, cada delegación presentó una lista de proyectos (ya sean multinacionales, binacionales o nacionales) para establecer, de forma conjunta, las prioridades a la hora de emprender las obras.

130. Zeballos, C. (1979). El sistema de la Cuenca del Plata: aspectos institucionales. *Integración Latinoamericana* (s.n), 71-72.

Asimismo, se le dio al CIC su propio Estatuto¹³¹. El Acta estableció también la apertura de un puerto para Bolivia sobre el río Paraguay con el fin de transportar la producción de hierro y manganeso del Mutún para su exportación, la futura redacción del Tratado del Río de la Plata entre Argentina y Uruguay y la modernización de los puertos y las vías fluviales, terrestres y de comunicación entre los países implicados¹³².

Los dos encuentros precedentes sirvieron como antesala para el Acta de Brasilia, o Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en aquella ciudad el 23 de abril de 1969. En él se establecieron los principios rectores del Sistema de la Cuenca del Plata, los objetivos comunes, los instrumentos, la estructura orgánica y las reglas de adhesión y denuncia del tratado.

El Tratado se rigió por tres principios: el principio de unidad, el cual considera a la Cuenca como un espacio único e integrado; el principio de interdependencia, «relación que debe existir entre todos los factores naturales de la Cuenca»¹³³; y el principio de continuidad, entendido como característica que une las etapas del programa, los orga-

131. Caetano, G. (2010). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte II. *Estudios* 38, 75-76.

132. Escudé, C. y Cisneros, A, ob. cit., cap. 66 (consultado el 02/05/2018).

133. Zeballos, C., ob. cit., 73.

nismos del sistema y los mecanismos establecidos para resolver las controversias¹³⁴.

El debate entre las partes en cuanto al documento final reflejó la preeminencia de los intereses nacionales sobre los regionales y, detrás de ello, los viejos antagonismos entre Argentina y Brasil. Un ejemplo fueron las objeciones por parte de los representantes de estos dos países a los términos «desarrollo equilibrado» y «óptimo aprovechamiento». Al primero, por los distintos niveles de desarrollo que presentaba cada Estado; y al segundo, porque implicaba cierta delegación de poder de cada miembro a una autoridad supranacional¹³⁵. Con respecto a este último punto, se incluyó en el artículo cinco del Tratado una cláusula que estableció que los esfuerzos colectivos de las partes deben abstenerse de interferir en los proyectos nacionales de cada una de ellas.

Finalmente surgió un acuerdo de carácter intergubernamental, del cual quedan excluidos de participar los órganos internos de cada Estado; de extensión regional, ya que solo tiene vigencia dentro del área de la Cuenca del Plata y, por lo tanto, cubre solo una parte de los territorios de los países miembros (excepto el caso de Paraguay); y de integración física y económica, en el cual a partir de lograr la primera se pretende llegar a la segunda¹³⁶.

134. Ídem, 73-74.

135. BID-INTAL (1985). Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas organizativas. Buenos Aires, 4-9.

136. Zeballos, C., ob. cit., 75-76.

El artículo 1 expone el principal objetivo del Tratado: «Promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable»¹³⁷. Para ello, las partes convinieron en identificar áreas de interés común, realizar estudios, programas y obras conjuntas y formular los instrumentos jurídicos que estimen necesarios¹³⁸. En este párrafo, también se alude a la «utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo»¹³⁹.

En el artículo 5 se refiere a la acción de las partes sobre los recursos compartidos de la Cuenca:

«Art. V: La acción colectiva de los Países Contratantes deberá desarrollarse sin perjuicio de aquellos proyectos y empresas que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas»¹⁴⁰.

Los artículos 1 y 5, al referirse a la utilización óptima y equitativa de los recursos compartidos, y sin provocación

137. Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. *Tratado de la Cuenca del Plata*. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/documentos/> (consultado el 14/06/2018).

138. Ídem.

139. Ídem.

140. Ídem.

de daños a los vecinos¹⁴¹, engloba en un mismo patrón de tratamiento tanto a los ríos de curso sucesivo como a los de curso contiguo¹⁴².

Por su parte, la Reunión de Cancilleres es el órgano supremo del sistema. Tiene por objetivo el trazado de las directivas básicas para el logro de los propósitos del Tratado, la evaluación de los resultados obtenidos, la celebración de consultas con los gobiernos de los países miembros y la dirección del accionar del CIC¹⁴³. Este es el órgano permanente a cargo de la promoción, la coordinación y la ejecución de las acciones multinacionales, cuyo objetivo es el desarrollo integral de la Cuenca. Abarca seis áreas de trabajo: transportes, recursos hídricos y otros recursos naturales, cooperación económica, cooperación social, cooperación en materia de servicios públicos y asuntos institucionales¹⁴⁴.

141. Este punto tuvo especial relevancia en la polémica generada entre Argentina, Brasil y Paraguay por los proyectos de las represas Corpus e Itaipú, ambas ubicadas en el río Paraná, sobre las fronteras entre los tres países y a corta distancia entre sí.

142. Un río de curso contiguo es aquel que divide dos o más Estados entre sí (por ejemplo, el río Uruguay divide Argentina y Uruguay); mientras que un río de curso sucesivo nace en un Estado y atraviesa o desemboca en el territorio de otro (el río Paraná nace en Brasil, atraviesa Paraguay y desemboca en Argentina).

143. Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. *Tratado de la Cuenca del Plata*. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/documentos/> (consultado el 14/06/2018).

144. Ídem.

Asimismo, a esta primera estructura, se le agregaron en años posteriores distintas comisiones o grupos de trabajo, especializados en las áreas mencionadas, para asesorar y coordinar acciones con los gobiernos interesados¹⁴⁵. También, durante la IV Reunión de Cancilleres (Asunción, 1971) se creó el Fondo de Financiamiento de la Cuenca del Plata (FONPLATA), cuya función es, justamente, la financiación de proyectos, estudios, programas, etc., para el desarrollo integral y físico de la subregión.

El Tratado de Brasilia institucionalizó formalmente el Sistema de la Cuenca del Plata. Por medio de él, la Cancillería argentina intentó forzar a la brasilera a negociar el tema del aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos. Sin embargo, Itamaraty continuó con sus emprendimientos, resucitando antiguos desacuerdos con Buenos Aires.

En este contexto, se puede considerar al Tratado como un foro de debate en torno al uso de los recursos compartidos, ya que la resolución de las controversias entre las partes (Argentina y Brasil particularmente) se desarrolló en ámbitos bilaterales, por fuera del mismo acuerdo, lo que restó relevancia a los propósitos esenciales del documen-

145. En Argentina, la Comisión Nacional de la Cuenca del Plata, por presión del sector nacionalista, pasó a estar bajo la jurisdicción de la Secretaría de Recursos Hídricos (previamente dependía del Palacio San Martín), organismo creado por la administración de Onganía con el fin de «integrar la política fluvial internacional con la política hídrica interna». En Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 14/06/2018).

to. A pesar de estos aspectos, los dos grandes se vieron obligados a firmar debido a la necesidad de establecer ciertas reglas en la competencia por el poder y la influencia en la región y, al mismo tiempo, evitar el aislamiento con respecto a sus vecinos.

En 1970, el acuerdo entró en vigencia; sin embargo, los grupos nacionalistas argentinos lo señalaron como «un ardid más de la diplomacia brasileña en su plan de expansión sobre la subregión»¹⁴⁶. Asimismo, le criticaron la ambigüedad en torno a la utilización de los ríos y la falta de un compromiso serio y profundo por parte de los signatarios¹⁴⁷.

El manejo de la cuestión de la Cuenca del Plata, por parte del gobierno de Onganía, cuya expresión más relevante fue la firma del Tratado de Brasilia, representó un nuevo ajuste en las relaciones de Buenos Aires con sus vecinos, principalmente Brasil. Desde una mirada más hostil y geopolítica, se continuó la política de acercamiento a los demás países del Cono Sur, pero adaptando las iniciativas de Illia a los intereses y valores del gobierno militar. Las negociaciones en torno al Tratado de 1969 reflejaron el clima de rigidez en la región, consecuencia de la rivalidad Brasil-Argentina, y en coincidencia con la etapa más crítica de la Guerra Fría. Por lo tanto, la relación de Onganía con la dictadura militar brasilera pasó por alto las aproxi-

146. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 14/06/2018).

147. Ídem.

maciones de sus discursos occidentalistas y transformó la cordialidad de los años del gobierno radical en hostilidad latente. Esta sucesión de eventos condujo al enfrentamiento diplomático en los foros internacionales en torno a la definición de un marco jurídico para el aprovechamiento de los ríos de curso internacional.

Asimismo, las actuaciones paralelas y casi sin comunicación de las dos diplomacias (militar y burocrática) desdoblaron el abordaje del tema de los ríos internacionales. Todos estos factores llevaron a que Argentina tuviera dificultades para ejercer su tradicional influencia sobre los países más pequeños de la Cuenca, particularmente, Paraguay, cuyo gobierno se inclinó marcadamente por la ayuda brasilera en materia económica y energética durante el tiempo que duró el conflicto por las represas Corpus e Itaipú, el cual se analizará a continuación.

C. Cuestión Corpus-Itaipú

1. Los gobiernos de Levingston y Lanusse (1970-1973)

El mandato de Onganía llegó a su fin en 1970, producto de los enfrentamientos de intereses dentro de las Fuerzas Armadas y del incontrolable nivel de violencia política e inestabilidad económica en el contexto nacional. Fue sucedido por el general Marcelo Levingston, quien duró solamente un año en la presidencia por contar con poca capacidad para conciliar los sectores nacionalistas y libe-

rales, combatir la actividad de los grupos guerrilleros y dar una vía de escape a la crítica situación económica. Asumió en su lugar el teniente general Agustín Lanusse con la intención expresa de una eventual restitución del orden constitucional e inclusión de los partidos políticos (entre ellos, el peronismo proscripto).

Con los mandatos de Levingston y Lanusse, se cambiaron ciertos lineamientos que caracterizaron la política exterior de la Revolución Argentina: el anticomunismo y las aspiraciones de alineamiento con Estados Unidos del periodo de Onganía giraron hacia un «pluralismo ideológico» y la defensa del principio de no intervención en los países de la región, en un intento de articular las modificaciones de la política interna con la externa. Al mismo tiempo, se pretendió terminar con el aislamiento de Argentina en la región mediante el acercamiento a América Latina, la apertura comercial hacia los países del este y el reconocimiento de la China comunista¹⁴⁸.

Dentro de este aislamiento, el país se encontró inmerso «en una especie de “fuego cruzado”, a través del cual se buscó balancear el poder generado en las relaciones Argentina-Perú-Bolivia por un lado y Brasil-Chile-Argentina por el otro»¹⁴⁹. El primer eje se basó en la

148. Zapata, V. y Zurita, M. D. (2005). Las vacilaciones de la Revolución Argentina en su Política Exterior: ¿Alineamiento norteamericano o nacionalismo heterodoxo? *Estudios* 29, 152.

149. Ídem.

cooperación hemisférica, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la integración y desarrollo continental; mientras que el segundo eje fue condicionado por el factor geopolítico y manejado por una mayor influencia de la diplomacia militar, que inevitablemente condujo al enfrentamiento diplomático con Brasil y al apaciguamiento de los vínculos con Chile¹⁵⁰.

En un intento de mitigar el aislamiento dentro de la región y contrapesar la influencia de Brasil dentro de la Cuenca del Plata, el gobierno de Lanusse, siguiendo su «pluralismo ideológico», se acercó gradualmente a los países del Pacto Andino (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Chile en ese momento); incluso se iniciaron conversaciones para un eventual ingreso argentino a la organización. Así, mientras las conversaciones por los litigios limítrofes con Chile se mantenían relativamente sin tensiones significativas¹⁵¹, la carrera geopolítica con Brasil atravesaba su etapa de mayor nivel de desencuentros entre ambos países. Es durante estos años (1971-1973) que se acelera la «guerra de los papeles» entre el Palacio San Martín e Itamaraty con la firma de la Declaración de Asunción y de los Acuerdos de Nueva York, referidos al uso de los ríos de la Cuenca del Plata, como se verá más adelante.

150. Ídem, 152-153.

151. Para fines de la década de 1960, Argentina y Chile se encontraron en medio de conflictos limítrofes, pendientes desde fines del siglo XIX, en torno a la zona del río Encuentro y el canal del Beagle.

Según Victoria Zapata y María Zurita, la política exterior durante la etapa de la Revolución Argentina se caracterizó por el enfrentamiento entre dos esquemas referidos a cómo abordar las relaciones con los vecinos latinoamericanos: un esquema tradicional, en manos de la Cancillería, y otro geopolítico, a cargo de las Fuerzas Armadas¹⁵², similar a los dos canales diplomáticos que identifica Miranda durante el mismo periodo. Esta dualidad de la política exterior (que se correspondía con el debate del liberalismo y su apertura económica versus el nacionalismo y su orientación proteccionista, fronteras adentro) llevó a «una visión distorsionada del mundo en el que se vivía, una falta de percepción y la errónea idea sobre los valores occidentales»¹⁵³. En consecuencia, «se sobredimensionaba el papel de nuestro país en los asuntos más importantes tanto a nivel internacional como regional», sin que se inserte adecuadamente al contexto externo¹⁵⁴. En la Cuenca del Plata, esta afirmación se tradujo en el aferramiento de Argentina al derecho internacional para intentar frenar la expansión brasilera en el Paraná, pero al mismo tiempo los sectores nacionalistas presionaron para que se adoptara una posición más dura y se evitara que Bolivia, Paraguay y Uruguay se acercaran a la esfera de influencia de Brasilia.

Las relaciones con los Estados frontera, entonces, se continuaron desde las consideraciones geopolíticas: con Bolivia

152. Zapata, V. y Zurita, M. D., ob. cit., 152.

153. Ídem, 160.

154. Ídem.

se firmaron acuerdos económicos, comerciales y de explotación conjunta del yacimiento El Mutún; con Uruguay se avanzó en las negociaciones por la construcción de la represa Salto Grande y en concertar el régimen legal de los ríos Uruguay y de La Plata; y con Paraguay, se firmó el Tratado de Libre Navegación de los ríos Paraguay, Paraná y de La Plata con el fin de que el gobierno de Stroessner descartara obtener una salida al mar por el puerto de Río Grande (en territorio brasilero)¹⁵⁵.

Durante el periodo de la Revolución Argentina, la política exterior «se manejó en un terreno de vacilaciones, del cual le fue difícil salir», al haber «muchas divergencias en el camino de lo discursivo a la praxis»¹⁵⁶. Estas divergencias fueron producto del constante «tiro y afloje»¹⁵⁷ entre nacionalistas y liberales, en torno a la hora de definir la vía de acción más favorable a los intereses nacionales (en el tema que nos ocupa, alcanzar el liderazgo en la Cuenca del Plata). Tanto Onganía, como Levingston y Lanusse más tarde, se vieron obligados a conciliar ambos sectores para intentar mostrar una imagen externa de unidad y estabilidad a nivel gubernamental, tarea entorpecida por las diplomacias paralelas y las estructuras de autoridad de las Fuerzas Armadas.

155. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 15/06/2018).

156. Zapata, V. y Zurita, M. D., ob. cit., 157-159.

157. Ídem, 159.

En el orden interno, finalmente se concretó la apertura política, se levantó la proscripción del peronismo y se llamó a elecciones en 1973. El candidato del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI), Héctor J. Cámpora, ganador de los comicios, asumió la primera magistratura en mayo de ese año. El breve interregno de Cámpora dio paso a la vuelta de Perón al país y, con ello, a las elecciones que lo llevaron a su tercera presidencia en octubre de 1973.

2. Gobiernos peronistas (1973-1976): Cámpora, Perón y Martínez de Perón

Durante las siete semanas que duró el gobierno de Cámpora, se constituyó «la primera fase de una política autonomizante de largo plazo», la cual contó con el beneplácito de Perón¹⁵⁸. La política exterior se concentró en los países del Tercer Mundo y América Latina dentro de un contexto de «distensión» en la Guerra Fría¹⁵⁹.

El discurso del presidente resaltó los principios de autodeterminación de los pueblos y no intervención como

158. Moneta, C. (1988). La política exterior del peronismo: 1973-1976. En Perina, R. y Russell, R. (comp.) *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires: GEL, 65.

159. Alejandro Simonoff entiende a esta fase «por una reducción de la búsqueda de la carrera armamentística total, por la retórica de paz y una búsqueda de niveles de armamentos convenidos». En Simonoff, A. (2007). *Perspectivas sobre los setenta: una aproximación a las lecturas sobre la política exterior del peronismo. Anuario del Instituto de Historia Argentina* 7, 10.

motor de las relaciones exteriores de Argentina. Así, continuando con la apertura política iniciada en los últimos gobiernos de la Revolución Argentina, «se restablecieron las relaciones con Cuba, se reconoció a la República Democrática Alemana, a Corea del Norte y Vietnam del Norte, se solicitó el ingreso al Movimiento de Países No Alineados y se firmaron acuerdos económicos con los países del bloque soviético»¹⁶⁰.

El corto periodo que va desde la renuncia de Cámpora, pasando por el interinato de Lastiri (presidente de la Cámara de Diputados), hasta la asunción de Perón (20 de octubre de 1973) fue marcado por varios hechos internos y externos que condicionaron el posterior mandato del líder justicialista. Carlos Moneta señala entre los primeros «la lucha abierta por el control del movimiento justicialista por parte de la conducción sindical, el peronismo familiar y los sectores más tradicionales del peronismo, con el progresivo y rápido desplazamiento de las juventudes radicalizadas»¹⁶¹. Y en el marco externo, el golpe militar contra Salvador Allende en Chile provocó un realineamiento de fuerzas en el Cono Sur¹⁶², lo cual determinó la estrategia de Perón en la Cuenca del Plata.

160. Ídem.

161. Moneta, C., ob. cit., 72.

162. Ídem.

La «vocación pragmática»¹⁶³ del presidente, según Miranda, se reflejó en los intentos de la política exterior para sacar al país del aislamiento en el que se encontraba al finalizar el gobierno anterior. Dentro de este pragmatismo, las acciones en el marco externo fueron «integracionistas, diversificadoras y primordialmente bilaterales»¹⁶⁴. Estratégicamente, Perón percibió la imagen de un «cerco» de dictaduras militares alrededor de Argentina: Augusto Pinochet en Chile, Hugo Banzer en Bolivia, Alfredo Stroessner en Paraguay, Emilio Médici en Brasil y Juan María Bordaberry en Uruguay. Por lo tanto, Argentina se encontró en una relación de fuerzas poco favorable para imponer una orientación más autonomista en el área¹⁶⁵. Ante esto, Perón siguió la opción del bilateralismo para la reconstrucción de las relaciones con Bolivia, Paraguay y Uruguay y, luego, negociar con Brasil en lo que respecta a la Cuenca del Plata. En paralelo, se reconoció al gobierno de Pinochet con el fin de fomentar lazos de integración física y económica y, principalmente, evitar el eje Santiago-Brasilia, considerado una amenaza para Buenos Aires¹⁶⁶.

Dentro de la Cuenca del Plata, Perón llevó a cabo su pragmatismo al priorizar las negociaciones directas en torno a temas puntuales y de urgencia (como las conversaciones por la represa Yacyretá con Paraguay y la de Salto Grande

163. Miranda, R., ob. cit., 105.

164. Ídem.

165. Moneta, C., ob. cit., 72-73.

166. Ídem, 73.

con Uruguay, así como también la firma con este último del Tratado del Río de la Plata en 1973) por sobre los reiterados enfrentamientos diplomáticos con Brasil dentro de los foros internacionales. Las relaciones con Paraguay se tornaron tensas debido al acercamiento de Stroessner con el gobierno de Médici en Brasil, el cual se concretó con la suscripción del Tratado de Itaipú. De allí la necesidad de Perón de expandir su política de «hacer obras» para frenar el expansionismo brasileiro en el Paraná¹⁶⁷.

En este contexto, el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, firmado el 13 de noviembre de 1973, constituyó toda una novedad, ya que estableció una serie de parámetros para utilizar las aguas del río en vez de acordar un límite geográfico¹⁶⁸. Estos parámetros son los siguientes:

- 1) Delimitar un ancho de siete millas para las costas marinas sobre el río tanto para Argentina como para Uruguay.
- 2) Establecer la libertad de navegación para los buques de ambas banderas y ciertas facilidades de acceso a los puertos.
- 3) Proclamar el derecho de utilización en igualdad de condiciones de todos los canales situados en aguas de uso común.
- 4) Destinar un área a la exploración y explotación de los recursos del subsuelo.
- 5) Instaurar la soberanía argentina sobre la isla Martín García, destinada exclusivamente como reserva natural y

167. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 67 (consultado el 18/06/2018).

168. Ídem.

sede de la Comisión Administrativa Mixta, a cargo de vigilar el cumplimiento del Tratado.

6) Afirmar la libertad de pesca para los países signatarios y la protección de las aguas de todo tipo de contaminación.

7) Ofrecer la alternativa de recurrir a la Corte Internacional de Justicia en caso de frustrarse las negociaciones bilaterales¹⁶⁹.

Jorge Fraga señala ciertas ventajas y desventajas del Tratado, desde una perspectiva nacionalista¹⁷⁰. Entre las primeras, se destacan el hecho de finalizar un viejo pleito argentino-uruguayo, a la vez que se alejó definitivamente a Brasil del país oriental. Sin embargo, para el autor, el documento cercena la soberanía argentina al perder medio río y establecer un régimen internacional con Comisión Mixta y con posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia en caso de que surjan controversias. No obstante, desde una perspectiva más conciliadora, José Enrique Greño Velazco¹⁷¹ reafirma que el Tratado resultó fundamental para que el gobierno argentino recuperara su influencia sobre los Estado frontera de la Cuenca y, al mismo tiempo, se favoreciera la fraternidad de las relaciones con Montevideo, a partir de la exploración y explotación conjunta de los recursos del río (pesca, petróleo), la moderni-

169. Ídem.

170. Fraga, J. A. (1983). *La Argentina y el Atlántico Sur: conflictos y objetivos*. Buenos Aires: Pleamar, 101-102.

171. Greño Velazco, J. E. (1974). *Argentina-Uruguay: punto final a una larga controversia*. *Revista de Política Internacional* 132, 64-66.

zación de los puertos y la construcción de puentes y de la represa Salto Grande¹⁷².

Paralelamente, se suscribió el Tratado de Yacyretá junto con Paraguay con el fin de construir la represa del mismo nombre sobre las aguas del Paraná¹⁷³. El documento creó la Entidad Binacional Yacyretá, responsable de los estudios previos y la ejecución del proyecto. El acuerdo se selló poco después de que Paraguay y Brasil firmaron el Tratado de Itaipú para comenzar las obras de otro complejo hidroeléctrico sobre el Paraná, en la frontera entre ambos países y muy cercana a territorio argentino.

Asimismo, el pragmatismo peronista se presentó en los intentos del gobierno de afianzar las relaciones con Bolivia, ante la necesidad de encontrar socios económicos y políticos en el Cono Sur y hacer frente al avance brasilero en la Cuenca. Con La Paz, se intentó negociar la explotación de hierro del yacimiento El Mutún y la provisión de gas boliviano. Sin embargo, estas iniciativas chocaron con los intereses expansionistas de Brasilia y la influencia de estos sobre el gobierno de Banzer¹⁷⁴.

172. Ubicada sobre el río Uruguay, al norte de las localidades de Salto (Uruguay) y Concordia (provincia de Entre Ríos), Salto Grande inició sus obras en abril de 1974, para inaugurarse en junio de 1979.

173. El Complejo Hidroeléctrico Yacyretá-Apipé, ubicado entre las localidades de Misiones (Paraguay) e Ituzaingó (provincia de Corrientes), inició sus obras en 1983 y fue inaugurado en 1998.

174. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 67 (consultado el 18/06/2018).

Los avances de la administración argentina en el ámbito de la Cuenca se vieron relegados ante importantes acontecimientos internos. La muerte de Perón, ocurrida el 1 de julio de 1974, dio paso a la asunción de su viuda y vicepresidente, María Estela Martínez. Su mandato significó el giro definitivo del movimiento hacia los sectores de derecha (peronismo familiar, burocracia sindical), provocando una escalada de violencia por parte de los grupos guerrilleros de izquierda (Montoneros, Juventud Peronista, entre otros).

A ello se le agregó la existencia de dos canales simultáneos de implementación de la política exterior (tal como sucedió durante el mandato de Illia): uno formal, a cargo del Canciller Alberto Juan Vignes y el Palacio San Martín, cuyo objetivo fue proyectar en el resto del mundo la imagen de «Argentina potencia» (exitosa económicamente y victoriosa en la lucha contra el terrorismo); y otro informal, bajo el mando de las Fuerzas Armadas, con gran influencia en el manejo de las cuestiones referidas a la soberanía territorial¹⁷⁵.

Dentro de un marco económico volátil, caracterizado por inflación, desocupación, fuga de capitales, incremento de la deuda externa y desabastecimiento, la diplomacia del gobierno de María Estela Martínez tuvo como meta fundamental «crear el ámbito favorable para obtener los cada vez más urgentemente requeridos créditos internacionales y bilaterales, públicos y privados, a la par de gestionar

175. Ídem.

utópicas inversiones»¹⁷⁶. Como consecuencia, la relación con Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito pasó a ser prioridad para el Palacio San Martín, a la vez que se relegaron los vínculos con América Latina. En la Cuenca del Plata, vemos entonces cómo Buenos Aires perdió posiciones frente a Brasilia, debido mayormente a las altas y bajas en las relaciones con los Estados Frontera (por los cambios de cancilleres, cuyo margen de maniobra era mínimo debido a las disputas entre las facciones del partido gobernante¹⁷⁷). Los progresos alcanzados antes del deceso de Perón fueron opacados por el avance de Brasil en la región, aprovechando la vulnerabilidad argentina.

En comparación con lo que afirma Lasagna, si desde la Revolución Argentina se venían enfrentando los sectores liberales con los nacionalistas, condicionando la política exterior del país, durante la presidencia de Perón, esta estaba exclusivamente a cargo del líder, quien supo ejercer su rol de árbitro entre las dos facciones y profundizó la apertura política iniciada durante los gobiernos anteriores, en coincidencia con el paso de las «fronteras ideológicas» de los años sesenta a la etapa de distensión de los setenta, durante la Guerra Fría¹⁷⁸. Sin embargo, con su fallecimiento

176. Moneta, C., ob. cit., 92.

177. Vignes permaneció en su cargo de Canciller hasta agosto de 1975 y fue sucedido por Ángel Federico Robledo (agosto a octubre de 1975), Miguel Arauz Castex (octubre de 1975 a enero de 1976) y Raúl Quijano (enero a marzo de 1976).

178. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 67 (consultado el 18/06/2018).

a tan solo un año de haber asumido su tercer mandato, la Cancillería se convirtió nuevamente en un escenario de rivalidad, esta vez entre la derecha y la izquierda justicialista. La imagen de una Argentina unida y estable que el gobierno de Martínez de Perón intentó exhibir al mundo se contradujo con las pugnas internas, evidenciadas en los constantes cambios de canciller y agravadas por la debacle económica y el auge de la violencia política. En la Cuenca del Plata, esta falta de coordinación y consenso entre los sectores antagonistas se tradujo en un estancamiento de la posición argentina en la subregión.

3. Guerra de los papeles

En 1966, Brasil y Paraguay suscribieron el Acta de Iguazú, con el fin de construir una represa hidroeléctrica binacional en la zona fronteriza de Salto de Sete Quedas (o Salto de Guairá para los paraguayos). El Acta dispuso la creación de una entidad mixta, responsable de llevar a cabo los estudios previos a la ejecución del proyecto.

Para Brasilia, el complejo hidroeléctrico fue el punto de partida para incorporar la región sur del país al proceso de industrialización nacional (y satisfacer las necesidades energéticas que este proceso demandaba); pero también constituyó una solución política al litigio limítrofe que mantenía con Asunción en esa misma área¹⁷⁹. Con la represa finalizada, las aguas inundaron la región en cuestión, po-

179. Doratioto, F., ob. cit., 142.

niendo fin a la discordia y, al mismo tiempo, consolidando el avance brasileiro desde sus fronteras hacia el Paraguay¹⁸⁰.

En 1973, ambos vecinos firmaron el Tratado de Itaipú. Por medio de este documento, se creó la Entidad Binacional de Itaipú, con igual participación de las empresas estatales de electricidad Electrobrás y Ande (Autoridad Nacional de Electricidad). El objetivo fue llevar adelante el aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná en el trecho designado como condominio a Paraguay y Brasil¹⁸¹.

Para Buenos Aires, el Tratado de Itaipú significó el dominio brasileiro sobre el Alto Paraná y la inclusión de Paraguay dentro de su esfera de influencia. Ante estos acontecimientos, el Palacio San Martín dio voz a una serie de reclamos en torno al aprovechamiento conjunto de los ríos de la Cuenca del Plata, ya desde el momento en que se firmó el Acta de Iguazú.

180. Una de las líneas de pensamiento que dio sustento a la política expansionista de Itamaraty y de las Fuerzas Armadas del Brasil fue la llamada teoría de las «fronteras vivas», según la cual se consideraba a las zonas de frontera como «órganos vivos que se extienden y se contraen», en lugar de rígidas e inmutables. De allí el avance brasileiro sobre las fronteras (especialmente las que comparte con Argentina) para expandir y consolidar su influencia. En Boscovich, N., ob. cit., 194.
181. Nehring, Belo, C. (2011). Itaipú: Marcos da construção da usina nas páginas do jornal Clarín (1973-1979) (Tesis de maestría) Universidad Federal de Grande Dorados, Mato Grosso do Sul, Brasil, 65.

Comenzó lo que varios autores denominan la «guerra de los papeles» a los embates diplomáticos que se produjeron en la relación entre Argentina y Brasil referidos a los aprovechamientos hidroeléctricos en el área del Alto Paraná. Las administraciones de Onganía, Levingston y Lanusse se concentraron en el rechazo sistemático de la construcción de la represa más grande del hemisferio sur, a tan solo diecisiete kilómetros de la frontera argentina. La resistencia a Itaipú se fundamentó en las tesis de que una cimentación de tal envergadura trabaría la navegación del Paraná y, aun más grave, «crearía un polo de crecimiento en contra de los intereses argentinos»¹⁸².

Por consiguiente, durante las gestiones de los cancilleres Costa Méndez y Luis María de Pablo Pardo, la diplomacia argentina defendió su tesis de «consulta previa «en las sucesivas Reuniones de Cancilleres, dentro del marco del Tratado de la Cuenca del Plata. Según la misma, «*nenhum país possuidor das nascentes da Bacia poderia, em matéria de aproveitamento hídrico adotar medidas que afetassem direta ou indiretamente os demás ribeirinhos*»¹⁸³, sin llevar a cabo las consultas pertinentes previas.

La preocupación del gobierno argentino fue en aumento a medida que Brasil progresaba con sus emprendimientos hidroeléctricos en el Alto Paraná. El Palacio San Martín alegó como motivo de preocupación «*a repercussão das*

182. Lanús, J. A., ob. cit., 307.

183. Zugaib, E., ob. cit., 108-109.

obras brasileiras sobre o regime das águas daquele rio no seu trecho inferior, o que poderia influir nas condições de navegabilidade»¹⁸⁴, río abajo.

El verdadero motivo recayó en la aprensión de Argentina de que las acciones brasileiras sobre su región sur y centro-sur podrían reconfigurar el equilibrio geopolítico de la región del Plata y también, del Cono Sur¹⁸⁵. Es decir, de acuerdo a una de las tesis de los militares argentinos, el avance unilateral del vecino país podría invertir la preeminencia del eje natural de la Cuenca Norte-Sur por el eje Este-Oeste, favorable a Brasil. Por lo tanto, el gobierno argentino concentró sus esfuerzos «*na oficialização de um sistema de consultas prévias a realização das obras hidráulicas*»¹⁸⁶, dentro del contexto de los encuentros entre los cancilleres.

Brasil, por su parte, concibió la tesis argentina como un atentado al ejercicio de su soberanía y negó repetidamente la posibilidad de que Itaipú pudiera modificar el curso y/o caudal del río Paraná y sus afluentes. La delegación carioca pretendió imponer el principio de unanimidad en la toma de decisiones del CIC y el intercambio de información solamente respecto a los asuntos de interés colectivo, tales como el comercio interregional y la cooperación en

184. Ídem, 109.

185. Ídem.

186. Albergaria de Queiroz, F. (2011). Hidropolítica y segurança: as bacias platina e amaçonica em perspectiva comparada (Tesis de doctorado) Universidad de Brasília, Brasília, 177.

programas conjuntos de educación, salud y combate a las epidemias¹⁸⁷.

La Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales de 1971, en su Resolución número 25, adoptada durante la IV Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Pata, estableció ciertas reglas en torno a la utilización de los ríos internacionales. En ella, se consignaron principios básicos como intercambio de datos hidrográficos y meteorológicos, intercambio cartográfico y de condiciones de navegabilidad y conservación de los recursos biológicos, entre otros.

Pero lo que destaca a esta declaración es la distinción entre el régimen de utilización de los ríos de curso sucesivo de los de curso contiguo:

- a) En los ríos de curso contiguo, la soberanía es compartida entre los países ribereños, por lo que cualquier aprovechamiento de sus aguas debe ser precedido por un acuerdo bilateral;
- a) En los ríos de curso sucesivo ocurre lo contrario, ya que cada parte ejerce soberanía sobre un trecho determinado del río; en consecuencia, cada Estado puede aprovechar los recursos de acuerdo a sus necesidades, sin provocar perjuicios sensibles a los vecinos¹⁸⁸.

187. Ídem.

188. Ídem, 188.

La Resolución número 25 de la Declaración de Asunción reguló, en el marco jurídico, el aprovechamiento de los ríos internacionales entre los países de la Cuenca. Dentro de la disputa brasiler-argentina, Brasil vio ganar sus propósitos, ya que, en el caso de los ríos contiguos, su aprovechamiento debe ser precedido por un acuerdo bilateral entre los países que lo comparten, excluyendo la participación de los demás ribereños; mientras que, con respecto a los ríos sucesivos, cada Estado queda libre para decidir su aprovechamiento en el trecho del río que corra dentro de sus respectivos territorios, y solo se comprometen a evitar daños sensibles o permanentes a los vecinos¹⁸⁹.

Para la diplomacia argentina, en cambio, la Resolución 25 fue considerada, desde el punto de vista geopolítico, como «desastrosa». Si bien se logró incorporar el principio de responsabilidad por los daños sensibles como inherente tanto a países aguas arriba como aguas abajo, el documento excluyó el de consulta previa en lo que se refiere a los ríos de curso sucesivo, deteriorando el espíritu multilateral y cooperativo del Tratado de la Cuenca del Plata y be-

189. Ídem. Así, la eventual construcción de Itaipú se vio favorecida, ya que, al estar ubicada sobre el trecho del río Paraná que divide a Brasil de Paraguay, se excluyó cualquier tipo de protesta por parte de Argentina.

neficiando el bilateralismo propugnado desde Brasilia¹⁹⁰. Por otro lado, el principio de consulta previa sí está presente en el Estatuto del Río Uruguay (1975), firmado entre Argentina y Uruguay, y apunta particularmente al derecho de Brasil a ser consultado e informado sobre cualquier actividad que pueda modificar el curso y/o caudal del río¹⁹¹.

La Declaración de Asunción dio pie a la puesta en marcha de dos de los emprendimientos hidroeléctricos más importantes de la subregión: Itaipú (Brasil y Paraguay) y Yacyretá (Argentina y Paraguay), ambos tratados firmados en 1973¹⁹². A pesar de estos avances en cuanto al establecimiento de un consenso en materia hidroeléctrica dentro de la subregión, Brasilia continuó con sus emprendimientos en la Cuenca, en contraste con la falta de unificación de criterios dentro del gobierno argentino para establecer una política firme en la Cuenca¹⁹³. Los desencuentros en-

190. Zugaib, E., ob. cit., 111-112. Eliana Zugaib aclara que la aparición del concepto «soberanía compartida», totalmente nuevo hasta ese momento, referido a los países que comparten ríos contiguos, también constituyó un punto a favor de Brasil, en detrimento de los intereses de Argentina de multilateralizar el diálogo con su rival.

191. Guglielmelli, J. E., ob. cit., 170.

192. Zugaib, E., ob. cit., 112.

193. Mientras el gobierno brasileiro proseguía con sus obras hidroeléctricas, el argentino privilegió la «integración hacia adentro», con la represa de El Chocón ubicada en la provincia de Neuquén, por sobre los proyectos de la Cuenca. Esto se debió a la dificultad de coordinar los enfoques sostenidos por la Cancillería, la Secretaría de Recursos Hídricos (organismo civil) y el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE, organismo militar). En Lanús, J. A., ob. cit., 300.

tre ambos gobiernos traspasaron el ámbito del CIC y las Reuniones de Cancilleres para llegar al enfrentamiento dentro de foros internacionales.

Durante la Conferencia sobre Medio Ambiente de Estocolmo (junio de 1972), la delegación argentina defendió una vez más el principio de consulta previa; mientras que la brasilera «*liderou o bloco de países em desenvolvimento que resistiam ao reconhecimento da importância da questão ambiental, sobretudo dos efeitos da explosão demográfica sobre o meio ambiente*»¹⁹⁴. Para Brasil, la pobreza era la problemática más urgente, de allí la necesidad de desarrollo para en última instancia ocuparse de los efectos sobre la naturaleza¹⁹⁵.

La intención de Brasil fue convencer a Argentina de aceptar el compromiso de ser informada de las decisiones tomadas, pero sin derecho a veto de los proyectos y solamente en las ocasiones en que el país ejecutor (Brasil en este caso) considerara que se pudieran ocasionar perjuicios más allá de sus fronteras. Argentina rechazó la propuesta y el asunto pasó a discutirse en la XXVII Asamblea General de las Naciones Unidas, realizadas en agosto del mismo año¹⁹⁶.

En Nueva York, se dio lugar a un encuentro bilateral entre los cancilleres Eduardo Mcloughlin, de Argentina, y

194. Albergaria de Queiroz, F., ob. cit., 197.

195. Ídem.

196. Ídem, 198.

Gibson Barboza, de Brasil. Ambos funcionarios acordaron presentar en forma conjunta la Resolución 2995, conocida, al ser aprobada en la Asamblea General, como Acuerdos de Nueva York. Con estos nuevos acuerdos, el gobierno carioca quedó libre para avanzar con sus emprendimientos en el Paraná, Itaipú específicamente, ya que se descartó el principio de consulta previa, a favor de Argentina. En su lugar, los acuerdos establecieron el reconocimiento, por parte de Brasil, del principio de no causar perjuicios sensibles y su obligación de conceder información sobre los proyectos en ejecución a los demás países¹⁹⁷.

En el transcurso de los años 1972 y 1973, las tensiones entre Argentina y Brasil fueron en aumento como consecuencia de diversos factores; entre ellos, la reacción negativa de la

197. Ídem.

opinión pública local ante los Acuerdos de Nueva York¹⁹⁸ y el llenado de las represas brasileras de Ilha Solteira y Jupiá, ubicadas sobre el río Paraná en territorio brasiler, muy cerca de la frontera con Argentina¹⁹⁹. En el fondo, la «guerra de los papeles» resultó contraproducente para los militares en el poder, cuyos empeños en imponer la norma de consulta previa chocaron con la constante negativa

198. Tanto la prensa argentina como la brasiler contribuyeron a estimular la competencia geopolítica entre ambos vecinos. Dentro de los medios locales, los diarios *Azul y Blanco* y *La Prensa*, que respondían a los sectores nacionalistas ortodoxos, propugnaron una imagen de Brasil como país imperialista, aliado de Estados Unidos, cuyo objetivo era la expansión hacia el Pacífico. Por otro lado, los desarrollistas, desde la revista *Estrategia*, propusieron reemplazar la vía de la defensa del principio de consulta previa, que había adoptado la Cancillería, por la puesta en marcha del desarrollo integral de las zonas fronterizas y la ejecución de las represas de Salto Grande y Yacyretá. Los medios brasileros también se dividieron entre aquellos que fomentaron las hipótesis de conflicto con el gobierno argentino, por la poca voluntad que este presentaba en torno a la búsqueda de una solución conjunta con respecto al uso de los ríos de la Cuenca (*O Globo*), y aquellos que apostaron al entendimiento bilateral (*O Estado de Sao Paulo, Jornal do Brasil*). En Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 66 (consultado el 25/06/2018).

199. Argentina presentó quejas formales ante su vecino, alegando la posibilidad de daños transfronterizos, consecuentes del llenado de las represas nombradas, como la modificación del caudal del Paraná en su propio territorio. Brasil respondió negando estas acusaciones y alegando que el llenado de Ilha Solteira y Jupiá regularía el caudal del río, en beneficio de las condiciones de navegabilidad. En Albergaria de Queiroz, F., ob. cit., 200.

de Brasilia²⁰⁰. Esto se puede relacionar, principalmente, a las diferencias en cuanto a la política regional entre nacionalistas y liberales y a la rigidez de la jerarquía institucional con incidencia directa en la toma de decisiones (con respecto al aprovechamiento de los ríos de la Cuenca), repartida entre militares (CONASE) y civiles (Cancillería, Secretaría de Recursos Hídricos). Tales esfuerzos le costaron a la Revolución Argentina el retroceso político y económico en la subregión, al carecer de un criterio único de actuación frente a la política expansionista de Brasil, la cual se respaldó en el desarrollo acelerado de su economía.

En medio de la escalada de tensiones, cuando Cámpora llegó a la presidencia, se denunciaron los Acuerdos, alegando que las negociaciones de los mismos se llevaron a cabo sin el conocimiento de la voluntad popular²⁰¹. Con Perón al mando, y bajo la gestión del canciller Alberto Juan Vignes, ambos conscientes de la superioridad brasilera frente a la parálisis argentina en el Paraná, «se abandonó la concepción centrada en la rivalidad de poder y en la evaluación geopolítica antiintegrativa (sic) de la cuestión», dejando de lado las batallas jurídicas²⁰². El pragmatismo característico

200. Lanús, J. A., ob. cit., 301.

201. Albergaria de Queiroz, F., ob. cit., 216. Por su parte, Juan A. Lanús justifica la decisión de Cámpora y el canciller Juan Carlos Puig en que los Acuerdos incumplían con los propósitos del gobierno argentino y en que nada aportaban para modificar el curso de los hechos (en referencia a que Brasil y Paraguay prosiguieron con la suscripción del Tratado de Itaipú). En Lanús, J. A., ob. cit., 305.

202. Ídem.

de las administraciones peronistas dirigió sus esfuerzos a atraer de nuevo a Paraguay a su círculo de influencia y evitar desencuentros con el gobierno de Ernesto Geisel. Para ello, se aceleraron las negociaciones con el país guaraní por la represa Yacyretá- Apipé y se reiniciaron las conversaciones por Corpus, suspendidas desde la década del '60.

Con estos acontecimientos, Asunción retornó a su tradicional política pendular entre Buenos Aires y Brasilia²⁰³. Por otra parte, la política de «hacer obras» de Perón dio sus resultados, al terminar la «guerra de los papeles» y recuperar el tiempo y parte de los espacios perdidos; al mismo tiempo que *«promoveu periodo de distensao no relacionamento com o Brasil»*²⁰⁴.

La «guerra de los papeles» constituyó, a nuestro entender, la muestra más categórica de la rivalidad entre Argentina y Brasil, durante la primera mitad de la década de 1970. Tanto una como otra parte persiguieron el objetivo de liderar América del Sur, a partir del manejo de los ríos de curso internacional en la Cuenca del Plata y de la carrera por el desarrollo nuclear. En el lado argentino, el conflicto diplomático atravesó varios gobiernos, militares y democráticos, y exhibió dos vías diferentes para alcanzar tal liderazgo. Mientras que los gobiernos militares se concentraron más en intentar detener el avance brasilero por medios jurídicos, los democráticos dirigieron sus esfuerzos a

203. Ídem, 222.

204. Zugaib, E., ob. cit., 116.

salir del aislamiento en que Argentina estaba sumida para fortalecer su posición como polo dominante en la Cuenca y atraer nuevamente a los países pequeños a su órbita, a partir de los emprendimientos hidroeléctricos binacionales y la cooperación política y económica.

Sin embargo, se abrió otro frente de conflicto entre los dos grandes con el proyecto argentino-paraguayo de la represa Corpus, la cual pretendió construirse 250 kilómetros aguas abajo de Itaipú²⁰⁵. Este factor obligó a la compatibilización de ambas represas y, por lo tanto, a nuevas negociaciones entre Argentina, Brasil y Paraguay.

4. Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú (1979)

El gobierno de María Estela Martínez de Perón fue derrocado en marzo de 1976 y en su lugar se instaló una Junta Militar, conformada por los jefes de cada fuerza: Jorge Rafael Videla (Ejército), Emilio Eduardo Massera (Armada) y Orlando Ramón Agosti (Fuerza Aérea). La Junta eligió para ocupar el cargo de presidente de la Nación a Videla, quien lideró el Proceso de Reorganización Nacional, tal como se autodenominó el nuevo régimen de facto, hasta 1981.

205. Actualmente, Corpus es todavía un proyecto. Hubo varios intentos de revitalizar el emprendimiento binacional durante los '90 y principios de 2000; sin embargo, grupos ambientalistas se oponen a su realización por el impacto ambiental que podría causar.

Los objetivos a largo plazo del nuevo gobierno militar apuntaron «a modificar estructuralmente el modelo de sustitución de importaciones y restablecer una Argentina de matriz agropecuaria», con el apoyo del sector empresarial²⁰⁶. En este sentido, se puso en marcha una política económica que, de acuerdo a José María Vázquez Ocampo, generó una doble tendencia en el comportamiento del sistema económico: por un lado, la apertura del mercado interno y, por otro, la liberalización del mercado de capitales. La combinación de ambas tendencias provocó el desmantelamiento de la industria local y, por lo tanto, una profunda recesión productiva²⁰⁷. La política exterior, entonces, se enfocó en atraer capitales e inversiones para la economía interna²⁰⁸, favoreciendo el aumento y la concentración de capitales en las clases hegemónicas al mismo tiempo que aumentaba el nivel de endeudamiento del país a pasos agigantados²⁰⁹.

Al igual que la Revolución Argentina, Miranda ubica al Proceso dentro del modelo militar²¹⁰. Una vez más, se hacen presente los rasgos característicos de este modelo: alto grado de involucramiento en la Guerra Fría, mirada hostil y agresiva del mundo y adhesión a los valores occi-

206. Madrid, E., ob. cit., 114.

207. Vázquez Ocampo, J. M. (1989) *Política Exterior Argentina (1973-1983)*. De los intentos autonómicos a la dependencia. Buenos Aires: CEAL, 199.

208. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 68 (consultado el 30/06/2018).

209. Vázquez Ocampo, J. M, ob. cit., 208.

210. Miranda R., ob. cit., 109-111.

dentales y cristianos. La Doctrina de Seguridad Nacional también sirvió a la Junta como sustento para quebrar el orden constitucional y perpetuarse en el poder.

Por otro lado, la coexistencia de tres canales diplomáticos paralelos (económico, burocrático y militar), sumada a las disputas entre las fuerzas (y dentro de cada una de ellas también) provocaron conductas aislacionistas y fragmentarias en el ámbito externo. En la Cuenca del Plata, el tema Corpus-Itaipú, suscitó diferencias entre el grupo de las «palomas» o «blandos», partidarios del diálogo y las negociaciones con Brasil y Paraguay, y los «halcones» o «duros», quienes siguieron impulsando las hipótesis de conflicto con los vecinos, repudiando la búsqueda de soluciones conjuntas²¹¹. Tanto la coexistencia de las tres diplomacias, como las luchas por el poder entre palomas y halcones (derivada del antagonismo liberales vs. nacionalistas de años anteriores), condicionaron la posición argentina en el Alto Paraná.

La cuestión Corpus-Itaipú se originó inmediatamente después de que se suscribiera el Tratado de Yacyretá, en 1973, cuando la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del

211. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 68 (consultado el 30/06/2018). Entre las «palomas», se encontraron el general Videla, junto con varios sectores del Ejército, y el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. Representantes de los «halcones» fueron el Almirante Massera y sus seguidores en la Armada, quienes tuvieron bajo su órbita la dirección de la Cancillería. La Fuerza Aérea, por su parte, cumplió un papel de «tercera fuerza», con el fin de equilibrar la distribución del poder dentro de la Junta Militar.

Río Paraná (COMIP), por gestiones iniciadas por el gobierno peronista y su insistencia en «hacer obras», llamó a concurso para el estudio preliminar de la futura Corpus. Simultáneamente, comenzaron las negociaciones con Brasil para la compatibilización con Itaipú. Antes del derrocamiento de Martínez de Perón, cuyo gobierno intentó mantener una actitud cooperativa para esquivar mayores dificultades a la ya inestable coyuntura interna, faltaba por definir la cota²¹² de Corpus y el número de turbinas de Itaipú²¹³. Ambos detalles conformaron el punto central de las discusiones entre Argentina, Brasil y Paraguay, en el transcurso del régimen de Videla.

Desde Brasilia, se enfrentó dificultades para abastecer de energía y sostener su expansión económica e industrial. Con la crisis del petróleo de 1973, el gobierno carioca se vio obligado a buscar fuentes de energía alternativas²¹⁴, tarea en la cual Itaipú cumplió un rol clave. Asimismo, Argentina llevaba la delantera en la competencia en materia de desarrollo nuclear, a nivel regional. Tanto Argentina como Brasil sufrieron presiones por parte de Estados Unidos para desactivar sus planes nucleares, por lo que el gobierno de Geisel entendió que la cooperación con Buenos Aires podía ser una forma de continuar con el desarrollo nuclear e hidroeléctrico²¹⁵.

212. La cota es la altura de un punto sobre el nivel del mar u otro nivel de referencia.

213. Lanús, J. A, ob. cit., 308-309.

214. Vázquez Ocampo, J. M, ob. cit., 199.

215. Madrid, E., ob. cit., 124.

Por el lado argentino, y siguiendo a Vázquez Ocampo, debido a la orientación de la política económica del Proceso (apertura del mercado interno en desmedro de la expansión industrial), el gobierno de facto se encontró sin necesidad de aumentar la producción energética de manera urgente. Por lo tanto, la cuestión Corpus-Itaipú suscitó solamente motivaciones nacionalistas y geopolíticas²¹⁶. Videla percibió que la represa de Itaipú era ya una realidad concreta, mientras que los emprendimientos argentinos en el Paraná Medio «eran apenas proyectos»²¹⁷. De allí la necesidad de llegar a un acuerdo con el país vecino e imponer una política de equilibrio; por lo cual el gobierno argentino decidió continuar con Corpus y retrasar Yacretá, en un intento de forzar a Brasil a negociar.

Para 1977, la política exterior argentina se enfrentó a serios problemas externos: la difícil relación con Estados Unidos, el litigio con el Reino Unido por las islas Malvinas y los conflictos limítrofes con Chile por el canal del Beagle. Desde la concepción geopolítica de los militares, este último tema significó la posibilidad de que Chile controlara el paso entre el Pacífico y el Atlántico Sur, convirtiéndose así en un país bioceánico y agravando las tensiones con Argentina hasta el punto de llegar a un enfrentamiento armado²¹⁸ (alternativa respaldada por los «halcones»).

216. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 200.

217. Madrid, E., ob. cit., 123.

218. Ídem, 126.

En este contexto, Argentina se inclinó por evitar otro foco de conflicto y resolver sus diferencias en la Cuenca del Plata. La diplomacia militar (paralela a la del Palacio San Martín) propició un encuentro con las Fuerzas Armadas de Brasil y Paraguay, en la ciudad de Foz do Iguazú para reabrir las negociaciones²¹⁹. Los puntos a acordar fueron la cantidad de turbinas para el funcionamiento de Itaipú y la cota de Corpus. La delegación brasilera propuso que Itaipú funcionara con 18 turbinas y que Corpus tuviera una cota de tan solo 95 metros. Para los diplomáticos argentinos, esta opción se encontraba lejos de sus pretensiones: una cota de 112,5 metros para Corpus y 30 turbinas para Itaipú como máximo²²⁰.

Las conversaciones (con periodos de interrupciones e incidentes diplomáticos) se sucedieron a lo largo de dos años. Al estar la Cancillería bajo la égida de los jefes duros de la Armada (Massera), los enfoques geopolíticos y nacionalistas se volvieron a manifestar en la persistencia del ministro de Relaciones Exteriores, César Guzzetti, de incluir el principio de consulta previa, la cual chocó con la incontestable negativa brasilera. Así, distinguimos el encierro de la posición argentina en un círculo de avances y retrocesos, consecuencia, por un lado, de los empeños de Videla, el embajador en Brasil, Oscar Camillión, y los sectores blandos en que las negociaciones progresen para mantener el

219. Ídem.

220. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 203.

equilibrio en la región; y por otro, de la poca voluntad de negociar que mostraron los «halcones»²²¹.

Más allá de las disputas internas, Argentina se esforzó para llegar a un entendimiento, principalmente porque el litigio con Chile por el Canal del Beagle iba adquiriendo un mayor grado de conflictividad. Por otro lado, la llegada de Joao Figueiredo a la presidencia de Brasil, en 1979, con su «*Diplomacia do Universalismo*», reconfiguró las relaciones de este país con América Latina, para intentar fortalecer las mismas, en particular con Argentina, al buscar resolver las viejas tensiones y conformar una futura sociedad estratégica sobre la base de un poder compartido en el Cono Sur²²².

Estas particulares circunstancias empujaron a los tres países a que se reunieran en octubre de 1979 para suscribir, finalmente, el Acuerdo Tripartito sobre Corpus e Itaipú, en Puerto Iguazú-Puerto Stroessner (actual Ciudad del Este). El tratado estableció una cota de 105 metros para Corpus y 18 turbinas para Itaipú, terminando así con años de marchas y contramarchas en las relaciones argentino-brasileras en torno a la utilización de los ríos en la Cuenca del Plata.

221. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 68 (consultado el 30/06/2018). Las hipótesis de conflicto también influenciaron en las posiciones de Itamaraty y la cancillería paraguaya, ya que los tres gobiernos amenazaron, en diversas ocasiones, con el cierre de fronteras y la obstaculización de los encuentros trilaterales.

222. Albergaria de Queiroz, F., ob. cit., 232-233.

Varios factores explican este hecho, que constituye un hito dentro del marco de la Cuenca del Plata. Eduardo Madrid destaca la necesidad del gobierno argentino de acercarse al empresariado brasileño con el objetivo de salir del estancamiento económico²²³; mientras que Vázquez Ocampo señala la «visión pragmática y política» que prevaleció en la posición argentina por sobre las concepciones nacionalistas y geopolíticas de los sectores duros de las Fuerzas Armadas²²⁴. Escudé y Cisneros mencionan también la pérdida de influencia por parte de la Armada en el Palacio San Martín, cuya titularidad pasó a manos del brigadier de la Fuerza Aérea, Carlos Washington Pastor (figura cercana al grupo de las «palomas»); y las activas gestiones del embajador Camilión²²⁵.

Por su parte, Brasil sufrió durante esos años los efectos de la crisis del petróleo de 1973 sobre su modelo de desarrollo económico, el cual utilizaba combustible barato importado²²⁶. Asimismo, como se mencionó anteriormente, el recambio de Geisel por el general Figueiredo en la presidencia reimpulsó las conversaciones (en ese momento

223. Madrid, E., ob. cit., 127.

224. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 205.

225. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 68 (consultado el 30/06/2018).

226. Madrid, E., ob. cit., 127.

estancadas²²⁷) en pos de una relación más amistosa con Argentina.

En resumen, la política exterior del Proceso de Reorganización Nacional, al igual que la Revolución Argentina, intentó mostrar una imagen de unidad al resto del mundo. Sin embargo, siguiendo a Lasagna, esta imagen discrepó en la realidad: al existir tres canales diplomáticos paralelos y las luchas por el poder entre duros y blandos, la actuación del gobierno de facto se fragmentó en direcciones opuestas.

Por un lado, la hostilidad con que el régimen percibió el sistema internacional y, en especial, las relaciones con los vecinos, impulsó el auge de las hipótesis de conflicto y de la importancia de los intereses geopolíticos de los sectores duros, quienes tenían a su cargo el funcionamiento de la Cancillería. Este contexto jugó a favor de que se impusieran obstáculos de todo tipo a las relaciones con Brasil y Chile, los dos países con los cuales Argentina mantenía conflictos de larga data. Por otro, el peso del presidente Videla y del ministro de Economía, Martínez de Hoz, en la política económica prevaleció a la hora de definir las relaciones prioritarias para el modelo aperturista, a partir de

227. Brasil y Paraguay acordaron la posibilidad de instalar veinte turbinas, en lugar de dieciocho, sin consultar a Argentina. Este acontecimiento provocó la interrupción de las conversaciones, unos meses antes del arribo de Figueiredo a Brasília. En Lanús, J. A., ob. cit., 311.

la necesidad de mantener el equilibrio y la paz regionales (condiciones propicias para la expansión de los mercados) y llegar a un acuerdo en cuanto al aprovechamiento del río Paraná. En este último tema, tanto un grupo como otro prolongaron las conversaciones trilaterales, perjudicando la coherencia de la posición argentina y la eficiencia de su equipo diplomático.

El Acuerdo Tripartito simbolizó, en el duelo interno por el poder, el triunfo de las «palomas», ya que finalmente aquel se suscribió por el desgaste de la autoridad del almirante Massera y los «halcones», en el plano interno, y por el recambio de las autoridades brasileras y las urgencias del vecino país de salir de su propia crisis energética y obtener un mayor margen de autonomía frente a Estados Unidos, en el plano externo. A partir de ese momento, la administración de Videla impuso un cambio fundamental en la relación con Brasil, al comenzar ambos países un acercamiento, en el marco político y económico, que continuó luego de terminado el régimen militar.

Vázquez Ocampo también afirma que el Acuerdo Tripartito significó para Argentina dos logros de corto plazo y uno de largo plazo. Entre los primeros, menciona el reconocimiento por parte de Brasil del uso compartido de los recursos hídricos internacionales y el hecho de que el vecino país resignó sus pretensiones de utilizar dos turbinas más en Itaipú²²⁸.

228. Vázquez Ocampo, J. M., ob. cit., 206.

El logro a largo plazo y más relevante fue que, con este entendimiento, los dos grandes del Cono Sur dieron el primer paso desde la confrontación y la rivalidad hacia un vínculo de cooperación y amistad²²⁹. Como se verá en el capítulo siguiente, esta nueva relación se consolidó con la vuelta definitiva de la democracia en ambos países (Argentina en 1983 y Brasil en 1985) y con el fin de la Guerra Fría, que provocó una reconfiguración del sistema internacional y, con ello, del patrón de relaciones en la Cuenca del Plata.

229. Ídem.

CAPÍTULO III: EL ACUÍFERO GUARANÍ Y UN NUEVO ESCENARIO GLOBAL

A. Cambio de paradigma: de la rivalidad a la cooperación

Como se explicó en el capítulo anterior, el Acuerdo Tripartito Corpus-Itaipú marcó un punto de inflexión en las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil y, por ende, dentro del ámbito de la Cuenca del Plata. Los entendimientos logrados en materia hidroeléctrica y nuclear dieron pie a un progresivo acercamiento político y económico entre ambos países, el cual se consolidó con el regreso de la democracia en la región durante la primera mitad de la década de 1980. Este acercamiento se inició inmediatamente después de suscribir el Acuerdo Tripartito a partir de las visitas de Videla a Brasilia y de Figueiredo a Buenos Aires durante 1980, las cuales se repitieron aun cuando Videla dejó la presidencia²³⁰. Los encuentros sirvieron para coordinar posiciones, como la adhesión a los principios de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, establecer mecanismos de consulta e incrementar diversas formas de cooperación económica,

230. Videla fue sucedido en el cargo de presidente de la Nación por los generales Roberto Viola (marzo-diciembre de 1981), Leopoldo Fortunato Galtieri (1981-1982) y Reynaldo Bignone (1982- 1983).

comercial, militar, en el ámbito nuclear y en los recursos hídricos de la Cuenca del Plata, entre otros asuntos de interés común²³¹.

El paso de un paradigma de confrontación a otro de cooperación, según Zugaib, fue posible gracias a las transformaciones ocurridas en el sistema internacional, producto del fin de la Guerra Fría, y a los cambios en la relación bilateral Argentina-Brasil. Este último aspecto, particularmente, constituyó el punto de partida de los dos vecinos para reconfigurar sus relaciones internacionales en la región y el mundo²³².

Asimismo, una serie de factores fomentaron el acercamiento. Entre ellos, Zugaib destaca *«o reconhecimento das disparidades de poder existentes a favor do Brasil, que levou a diplomacia militar argentina a “adoção de um pragmatismo exemplar que contou com o beneplácito da diplomacia econômica”»*²³³. La gran brecha económica y productiva que separó a Argentina de Brasil contribuyó a que la cúpula militar aceptara que *«a disputa contínua colocaria a Argentina em irremediável situação perdedora»*²³⁴.

Por otro lado, la firma del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía

231. Madrid, E., ob. cit., 128.

232. Zugaib, E., ob. cit., 125-126.

233. Ídem, 126.

234. Ídem.

Nuclear, en 1980, propició una renovada confianza mutua en torno a un tema que supo traer conflictos entre los vecinos durante las décadas anteriores. Este acuerdo sirvió para dejar atrás la competencia nuclear (en la cual Argentina llevaba la delantera) e iniciar un trabajo conjunto en la materia, que persiste hasta el día de hoy.

Además, los obstáculos que sufrieron las respectivas relaciones de Buenos Aires y Brasilia con Washington, en torno al desarrollo nuclear y a las violaciones a los Derechos Humanos por parte de los gobiernos militares y los intercambios comerciales con la Unión Soviética, empujó a los sudamericanos a dirigir el foco de sus políticas exteriores hacia su propia región. El objetivo de este ajuste fue el de encontrar soluciones conjuntas a problemas comunes para ambos, como la creciente deuda externa, el proteccionismo comercial del mundo industrializado y la necesidad de preservar la región del conflicto Este- Oeste²³⁵.

A pesar de que Videla estuvo más interesado en formar una alianza de carácter estratégico-militar con los vecinos que una de carácter económico (como pretendía Figueiredo)²³⁶, ambos gobiernos encontraron necesidades y problemas en común, más allá de sus coincidencias ideológicas. Este factor permitió una lenta continuación de las políticas de cooperación en los ámbitos político, económico, comercial y nuclear, entre otros.

235. Ídem, 129.

236. Madrid, E., ob. cit., 129.

Un ejemplo de ello es el apoyo diplomático de Brasil a Argentina en la Guerra de Malvinas (abril-junio de 1982) contra el Reino Unido. El gobierno de Figueiredo asumió una postura de neutralidad formal, pero en la práctica cooperó con Buenos Aires con la venta de dos aviones bélicos y el permiso a las mercaderías argentinas a ser exportadas por puertos del sur brasilero (ante el embargo impuesto por la Comunidad Económica Europea). Luego de finalizado el conflicto, Itamaraty respaldó la posición argentina y asumió la representación de sus intereses en Londres (por la interrupción de las relaciones bilaterales)²³⁷.

El Acuerdo Tripartito de 1979 sentó las bases para una nueva perspectiva argentina hacia la Cuenca del Plata. Para el fin de la dictadura militar, el país se encontró inmerso en una grave coyuntura política y económica, la cual obligó al nuevo gobierno democrático de Alfonsín a dirigir la mayor atención, en lo que respecta a la política exterior, a la búsqueda de aliados con el fin de renovar la desprestigiada imagen internacional que habían dejado los militares. En América del Sur, Brasil ocupó un lugar de prestigio en la política exterior alfonsinista para realizar esta tarea. Es así como los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín y José Sarney continuaron el acercamiento iniciado por Videla y Figueiredo, pero con el objetivo fundamental de consolidar la democracia en la región y reinsertarse al nuevo contexto mundial.

237. Doratioto, F., ob. cit., 158-159.

La Cuenca del Plata, entonces, fue percibida como un espacio de integración y comunicación con el resto de la región, motivo por el cual los Estados miembros buscaron expandir las posibilidades en materia de intercambio comercial y de comunicaciones. A partir de aquí, se descubre una renovada conciencia, por parte de los gobiernos sudamericanos, referida a la importancia de preservar los valores y principios de la democracia como régimen político. Como se verá, este factor influyó enormemente en el proceso de elaboración y ejecución de la política exterior argentina y en sus intereses.

1. Vuelta de la democracia

El fracaso en la Guerra de Malvinas, junto con la desastrosa situación económica, provocó el crecimiento del descontento de la sociedad civil hacia el gobierno militar, lo cual precipitó el fin del Proceso de Reorganización Nacional. El 10 de diciembre de 1983, asumió la presidencia el radical Raúl Alfonsín tras ganar las elecciones de ese mismo año con más del 50% de los votos a favor. Alfonsín tuvo que encarar grandes desafíos tanto en el plano interno (reactivar la economía, subordinar las Fuerzas Armadas al poder civil, garantizar y consolidar el funcionamiento del sistema democrático) como en el externo. En consecuencia, y siguiendo a Roberto Russell, «la continuidad del proyecto de política exterior actual (en relación con el gobierno del mandatario radical) es una variable dependiente de la implantación de la democracia»²³⁸.

238. Russell, R. y Hirst, M. (1987). Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales* 20, 445.

Con un fuerte contenido universalista e idealista, el presidente «rechazó de manera explícita, la diplomacia errática y maniquea del Proceso Militar basada en perspectivas extremas de política de poder, y propuso, en su reemplazo, la recuperación de tradiciones éticas y principistas»²³⁹, en un intento de revertir el aislacionismo y la pobre imagen internacional que había dejado el gobierno anterior. Por ello, la reinserción de Argentina en el mundo tuvo como objetivos prioritarios el aumento de la autonomía nacional, la recuperación de la credibilidad externa, el mantenimiento de la paz y la democratización del sistema internacional²⁴⁰; todos valores propios de un sistema democrático que contrastan con la hostilidad, el autoritarismo y la jerarquización de la política exterior del Proceso.

El «principismo radical»²⁴¹ incidió en las relaciones de la administración de Alfonsín con los demás gobiernos de la Cuenca del Plata. Así, los vínculos con Brasil y Bolivia se desarrollaron con menos incompatibilidades por la sintonía con los gobiernos democráticos de José Sarney y Hernán Siles Suazo, respectivamente; mientras que con Uruguay y Paraguay se produjeron mayores roces con las dictaduras de Gregorio Álvarez y Alfredo Stroessner²⁴².

239. Bologna, A. (1991). Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 2, 23.

240. Ídem, 23-24.

241. Miranda, R., ob. cit., 101-104.

242. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 69 (consultado el 05/07/2018).

Con el gobierno de La Paz, Alfonsín heredó del Proceso las deudas por la importación de gas boliviano²⁴³. Por medio de la compra de gas al vecino país, los militares se introdujeron en la política interna de Bolivia con el fin de alejar la influencia de Brasil. Sin embargo, esta maniobra resultó «poco rentable» para Argentina y, cuando Alfonsín llegó a la Casa Rosada, se encontró con un gran encrucijada: si anulaba los contratos, obtenía una ventaja económica, en medio de la crítica situación local, pero tal acto se contradecía con la «tradición latinoamericanista» de los gobiernos radicales y con la «necesidad del gobierno argentino de estrechar lazos políticos y económicos con uno de los pocos regímenes democráticos que en ese momento tenía el Cono Sur»²⁴⁴. Finalmente, el principismo del mandatario prevaleció y Argentina y Bolivia firmaron el Acta de Tarija, en 1984, en donde ambos presidentes acordaron la cooperación para el aprovechamiento del río Bermejo y el comienzo de las negociaciones para solventar las obligaciones con atraso de los dos países²⁴⁵.

Con Paraguay y Uruguay, en cambio, las relaciones fueron diferentes. Al existir todavía gobiernos militares tanto en

243. Argentina comenzó a importar gas de Bolivia desde los gobiernos peronistas de 1973-1976. Esta acción respondió a concepciones estratégicas, ya que, lejos de ser un negocio rentable, las compras gasíferas constituyeron un alto costo que Buenos Aires tuvo que pagar para alejar a La Paz de la órbita brasileña. En: Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 69 (consultado el 05/07/2018).

244. Ídem.

245. Ídem.

uno como en otro país, el moralismo de la política exterior de la administración radical llevó a que Alfonsín estrechara lazos con los grupos opositores de cada uno, ofreciéndoles su apoyo para reinstaurar la democracia. Estas acciones fueron vistas por los gobiernos de Stroessner y Álvarez como intentos de la administración argentina de interferir en los asuntos internos de cada Estado. No obstante, tuvieron mayor peso los vínculos económicos, comerciales y cooperativos entre los tres países y, en el caso de Paraguay, el seguimiento de la construcción de Yacyretá, por lo cual Alfonsín decidió mantener un perfil bajo en torno a los encuentros con las agrupaciones opositoras²⁴⁶.

Russell, por su parte, identifica tres criterios en torno a los cuales se elaboró y ejecutó la política exterior del gobierno radical:

- 1) Adscripción cultural a Occidente y oposición a los componentes estratégicos del conflicto Este-Oeste.
- 2) Reformulación de la posición argentina dentro del Movimiento de No Alineados, a partir de la recuperación de sus principios fundamentales.
- 3) Apoyo a esquemas de cooperación e integración selectiva, especialmente con América Latina²⁴⁷.

Este último criterio refleja el característico multilateralismo de las administraciones radicales, dirigido priori-

246. Ídem.

247. Russell, R. y Hirst, M. ob. cit., 443.

tariamente a América Latina, con la meta de fortalecer la democracia en la región, la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes (como la deuda externa) y el mantenimiento de la paz (con respecto a la crisis centroamericana). Asimismo, el caso más emblemático del integracionismo selectivo se refiere a Brasil. El hecho de que ambos países volvieran a la democracia casi simultáneamente (aunque Brasil lo hizo de forma más lenta y consensuada que Argentina) constituyó un fuerte impulso para el proceso de acercamiento iniciado durante los regímenes militares. A su vez, Alfonsín y Sarney procuraron consolidar las nacientes democracias a partir de «la modificación cualitativa de las relaciones político-estratégicas y comerciales bilaterales»²⁴⁸.

Para el canciller argentino, Dante Caputo, el acercamiento a Brasil conformó el medio principal para romper el aislamiento político y económico del país; mientras que Itamaraty pretendió desactivar las hipótesis de conflicto del pasado y avanzar en un esquema de cooperación conjunta. Ambas Cancillerías coincidieron en la necesidad de dejar atrás rivalidades obsoletas y «consolidar un espacio de autonomía y prestigio en el sistema internacional»²⁴⁹. En este sentido, los dos mandatarios firmaron, en 1985, el Acta de Iguazú, la cual expresó «*suas vontades de acelerar*

248. Ídem, 461.

249. Escudé, C. y Cisneros, A., ob. cit., cap. 69 (consultado el 05/07/2018).

o processo de integração bilateral»²⁵⁰, y creó una Comisión Mixta con el fin de estudiar las posibilidades de cooperación e integración entre los dos vecinos.

Un año después, se firmó el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, la cual establece el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), un esquema compuesto por veinticuatro protocolos sectoriales (referidos a bienes de capital, expansión comercial, biotecnología, cooperación nuclear, industria automotriz, entre otros temas)²⁵¹. El PICE buscó «*propiciar a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo a complementação de setores específicos da economia dos dois países*»²⁵².

En 1988, se asignó el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (TICD) con el objetivo de establecer una zona de libre comercio para bienes y servicios, en un plazo de diez años. Al Tratado se sumaron luego Uruguay, ese mismo año, y Paraguay en 1989²⁵³, luego de que las relaciones

250. Marques F, Cruz e Creuz, L. R y Driusso, M. (2010). O peso da redemocratização no processo de integração entre Brasil e Argentina». *Cadernos PROLAM/USP* 9, 31.

251. Ídem, 31-32.

252. Ídem, 31.

253. Ídem, 32-33. De acuerdo a los autores, Paraguay mantenía buenas relaciones con Brasil; sin embargo, Alfonsín mostró poca simpatía con la dictadura de Stroessner hasta que se restableció la democracia en 1989, con la elección de Andrés Rodríguez como presidente. En Uruguay, Julio María Sanguinetti asumió la primera magistratura en 1985, tras ser electo el año anterior.

de estos dos países con Argentina se reimpulsaran por el cambio de régimen. Uruguay y Paraguay se agregaron al naciente proceso de integración entre Argentina y Brasil por tres razones: «El riesgo de desplazamiento de sus productos, la necesidad de apoyo para la internacionalización y la urgencia de una modernización productiva»²⁵⁴.

El PICE y el TICD conformaron un marco de integración que buscó equilibrar las relaciones económicas y comerciales entre Argentina y Brasil para así evitar los saldos comerciales negativos y generar economías de escala. Con estos acuerdos, se pretendió aumentar la capacidad tecnológica, de atracción de inversiones y de negociación internacional como un bloque, en vez de cada país en forma individual²⁵⁵. Estos avances significaron ajustes en la política exterior argentina con respecto a la dictadura de 1976-1983 (en donde se pretendió un acercamiento más de índole estratégico-militar que político-económico) y delimitaron el marco para el nacimiento del Mercosur a principios de la década de 1990.

El gobierno de Alfonsín constituyó una ruptura con el Proceso de Reorganización Nacional tanto en la política interna como en la externa. El factor del régimen democrático y la importancia de preservar y continuar sus valores influyó enormemente en esta última al buscar

254. Álvarez, M. (2011). Los 20 años del Mercosur: una integración a dos velocidades. *CEPAL: Serie Comercio Internacional* 108, 15.

255. Candeas, A., ob. cit., 245.

diferenciarse de los juegos de poder de los militares y del componente ideológico que tuvo la política exterior del periodo anterior. No obstante, el principismo característico del partido radical en el poder chocó en diversas ocasiones con la crisis económica heredada del gobierno militar (desindustrialización, deuda externa, hiperinflación). En la Cuenca del Plata, esta coyuntura se manifestó en que la presencia de los militares, por ese entonces, en algunos países de la subregión, promovió ajustes en las relaciones con Argentina, en mayor o menor medida. Mientras que con Brasil y Bolivia (gobiernos civiles) los vínculos fueron más fluidos y fructíferos, con Paraguay y Uruguay (gobiernos militares) recién adquirieron mayor impulso con la vuelta de la democracia en estos dos Estados.

Durante el comienzo de la segunda etapa que aquí hemos delimitado (1979-2010), el sistema de relaciones de la Cuenca comenzó a cambiar notablemente con respecto a los años de la Guerra Fría. Esto se debió al proceso de integración iniciado entre Argentina y Brasil, los dos polos que determinaron tal dinámica. Aunque este proceso integrativo se inició durante los últimos años de la dictadura militar argentina, como respuesta de esta a la necesidad de adquirir un mayor grado de autonomía frente al poder hegemónico de Estados Unidos y evitar otro conflicto externo (además de Malvinas y el Beagle), el gobierno radical y su contraparte brasilera continuaron el acercamiento como vía para consolidar las nacientes democracias y, a la vez, dar solución a problemáticas regionales en común (deuda externa, crisis centroamericana). Al mismo tiempo, el surgimiento de la globalización y la regionalización

obligó a los países sudamericanos a dejar atrás viejas rivalidades y concertar posiciones y espacios de unión para reinsertarse en un nuevo paradigma internacional, como se verá a continuación.

2. El Mercosur

En mayo de 1989, fue electo para el cargo de presidente de la Nación el candidato por el Frente Justicialista de Unidad Popular (FREJUPO), Carlos Menem. Ante un clima interno inestable y volátil en lo político y en lo económico, el gobierno radical decidió adelantar el traspaso de mando en pos de garantizar la continuación del sistema democrático.

La crisis socioeconómica (caracterizada por hiperinflación, saqueos a supermercados, rebelión de sectores de las Fuerzas Armadas, deuda externa) dio lugar a una reconfiguración del Estado argentino en sintonía con el auge del neoliberalismo a nivel mundial. El gobierno menemista puso en marcha una serie de reformas que redujeron el poder estatal al papel de «*provedor do marco legal adequado para o desenvolvimento dos mercados, da sociedade civil e do indivíduo*»²⁵⁶.

En este marco de liberalización económica, la política exterior se diseñó y utilizó como un instrumento funcional a la nueva política económica. Por lo cual, aquella tuvo como

256. Gomes Saraiva, M. y Tedesco, L. (2001). Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fría. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2, 129.

principal objetivo la construcción de la imagen de Argentina como una democracia confiable y consolidada para atraer capitales extranjeros y así salir de la profunda crisis²⁵⁷.

Miranda ubica las dos administraciones de Menem (1989-1995 y 1995-1999) dentro del modelo justicialista²⁵⁸. En su discurso, Menem apeló al pragmatismo y al realismo como herramientas para alcanzar el desarrollo óptimo del aparato productivo y el bienestar del pueblo argentino; esta última meta definida como el «interés nacional».

La perspectiva realista de la política exterior significó la aceptación del lugar de Argentina en el sistema internacional de acuerdo a sus capacidades y recursos, en lugar de la «confrontación idealista de Alfonsín»²⁵⁹. Desde esta línea, el pragmatismo se tradujo en la búsqueda de un alineamiento con Estados Unidos a partir del reconocimiento del hecho de que una confrontación con la potencia hegemónica mundial trae mayores costos para Argentina²⁶⁰; y en el Cono Sur, en la continuación y profundización de la alianza estratégica con Brasil.

La política exterior del gobierno de Menem se introdujo en un nuevo contexto internacional. El fin de la Guerra Fría

257. Ídem.

258. Miranda R., ob. cit., 104-107.

259. Escudé, C. (1992). Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires: Planeta, 42.

260. Ídem, 31.

significó una reestructuración del sistema mundial, en donde la caída del socialismo dio paso a la mundialización del capitalismo. La aceleración de este proceso provocó diversos cambios en los demás actores internacionales y posicionó al Estado frente a un nuevo contexto²⁶¹. Nació, entonces, la «regionalización» como una respuesta de los Estados hacia la mundialización del modelo capitalista, la cual consistió en una «configuración de grandes espacios económicos regionales, que movilizan importantes fuerzas económicas, sociales y políticas». Estos espacios se constituyen en grandes centros de poder, producto del «paso de un sistema internacional de Estados con diversos grados de autonomía en la formulación e implementación de políticas internas y externas a un nuevo sistema, más amplio que cada uno de ellos, que restringe la autonomía anterior de la cual gozaban»²⁶². En este escenario se conformó el Mercosur.

En 1990, los presidentes Menem y Fernando Collor de Mello firmaron el Acuerdo de Complementación Económica 14 (ACE14) mediante el cual se decidió adelantar los plazos establecidos por el TICD para crear un mercado común al año 1994. Se dejó de lado el gradualismo de Alfonsín y Sarney con el fin de priorizar la abertura comercial por

261. Bizzozero Revelez, L. (2012). El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI: ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico? *Sí Somos Americanos* 12, 216-217.

262. Bernal Meza, R. (2007). Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior. *Carta Internacional* 2, 16.

sobre la integración de sectores productivos²⁶³. La afinidad ideológica de los dos mandatarios y las expectativas depositadas en el libre mercado como mecanismo para incrementar el bienestar de los pueblos aceleraron las negociaciones que resultaron en la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Con él se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)²⁶⁴.

Mariano Álvarez resalta siete puntos principales del Tratado de Asunción:

- 1) Reducción generalizada de aranceles para el comercio.
- 2) Coordinación de políticas macroeconómicas.
- 3) Establecimiento de un arancel común.
- 4) Desarrollo de acuerdos sectoriales.
- 5) Creación de instituciones para la solución de controversias comerciales.
- 6) Creación de un Consejo del Mercado Común (CMC) encargado de la toma de decisiones.
- 7) Creación del Grupo del Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo y a cargo de la vigilancia del cumplimiento del Tratado²⁶⁵.

Además, se estableció una Secretaría Administrativa, con sede en Montevideo, y una Comisión Parlamentaria

263. Candeas, A., ob. cit., 247.

264. Venezuela se incorporó en 2006 y Bolivia en 2015.

265. Álvarez, M., ob. cit., 15-16.

Conjunta, con la tarea de armonizar la legislación de los países miembros²⁶⁶. Con el Mercosur, sus integrantes buscaron «promover la inserción competitiva de los Estados miembros en el escenario internacional, impulsar las economías de escala y la productividad, estimular los flujos de comercio, atraer inversiones, favorecer la apertura de las economías de los cuatro países, coordinar las posiciones en los foros internacionales y coordinar las políticas macroeconómicas y comerciales»²⁶⁷.

El Tratado de Asunción se complementó con una serie de protocolos, entre ellos:

- 1) Protocolo de Las Leñas (1992): se estableció un cronograma para conformar un mercado común en 1995 y se discutió la adhesión de Bolivia al esquema.
- 2) Protocolo de Montevideo (1992): se discutió el arancel externo común.
- 3) Protocolo de Asunción (1993): se acordó la nomenclatura arancelaria.
- 4) Protocolo de Ouro Preto (1994): se adjudicó personería jurídica internacional al Mercosur, con lo cual el CMC tiene capacidad para firmar acuerdos con otros organismos internacionales o países, sin que ello implique un carácter supranacional.
- 5) Protocolo de Ushuaia (1998): se reafirma el compromiso

266. Ídem, 16. La Comisión Parlamentaria Conjunta fue reemplazada por el Parlamento del Mercosur (Parlasur), en 2005.

267. Ídem.

de defender y mantener el régimen democrático en los Estados partes²⁶⁸.

6) Protocolo constitutivo del Parlamento del Mercosur (2005)²⁶⁹.

Álvarez observa en esta enumeración de actas un avance de la estructura jurídico-institucional por sobre la coordinación de políticas comerciales. Es decir, el desarrollo formal e institucional a lo largo de la década de 1990 y principios del siglo XXI fue mayor a los logros reales y concretos en el camino de la integración a la economía mundial (objetivo base del Mercosur)²⁷⁰.

Esta situación se debió a que las diferencias entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil condicionaron la cooperación en el plano político de ambos vecinos. Mientras el Palacio San Martín subordinó sus asuntos externos a la búsqueda de una relación de privilegio con Estados Unidos, Itamaraty mantuvo su tradicional postura tercermundista al evitar tanto enfrentamientos costosos como «alianzas incondicionales» con la potencia norteamericana²⁷¹.

268. El Protocolo de Ushuaia se firmó a raíz del intento de golpe de Estado al gobierno de Juan Carlos Wasmosy, en Paraguay, en 1996.

269. Álvarez, M., ob. cit., 18-19.

270. Ídem, 21.

271. Gomes Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy* 45, 130-131.

En los temas regionales, entonces, la meta de actuar en forma conjunta y concertar posiciones, tal como se propuso en las administraciones de Alfonsín y Sarney, se encontró con dificultades para concretarse. En palabras de Miriam Gomes Saraiva, «aunque los dos países identificasen la importancia de actuar en conjunto en términos internacionales, la política externa siguió siendo un área sensible, vista como cuestión de soberanía nacional»²⁷². Por un lado, la diplomacia argentina percibió a Brasil como un país distanciado de Estados Unidos, y que buscaba mayor poder y autonomía en la región; por el otro, Brasil consideró a Argentina como un socio menor, cuyos cambios frecuentes en su política externa generaron desconfianza y dificultaron el fortalecimiento de una alianza a nivel político²⁷³.

Un factor que se destaca de esta coyuntura es la resolución de las tensiones entre los miembros del Mercosur en manos de los presidentes, en lugar de recurrir a un organismo especializado para esta tarea²⁷⁴. Esto implicó sortear los posibles vetos de actores internos, como el gabinete, el

272. Ídem, 134.

273. Ídem.

274. Hasta el año 2002, las controversias entre las partes se resolvían por medio de negociaciones directas o, en caso de que estas fracasaran, el CMC actuaba de árbitro. Luego, se firmó el Protocolo de Olivos, el cual creó el Tribunal Permanente de Revisión, con el objetivo de «garantizar la correcta interpretación, aplicación y cumplimiento de los instrumentos fundamentales del proceso de Integración». Mercosur. Tribunal Permanente de Revisión. *Evolución del sistema de solución de controversias*. Recuperado de: http://www.tprmercotur.org/es/hist_controv.htm (consultado el 15 de octubre de 2018).

cuerpo diplomático y el Congreso, y una mayor autonomía y poder de los mandatarios en la toma de decisiones y en la solución de controversias²⁷⁵. Andrés Malamud atribuye el alto nivel de presidencialismo dentro del Mercosur a una «tradición de supremacía del ejecutivo en asuntos domésticos» y a una «débil institucionalización del Mercosur», que desatiende los puntos de veto y los actores con poder de veto «que puedan bloquear las intervenciones de los presidentes», como así también a la debilidad de los actores sociales internos²⁷⁶. A diferencia de lo que sucedió durante los gobiernos civiles de las décadas de 1960 y 1970, en donde los presidentes contaron con un menor margen de autonomía frente al creciente poder de veto de otros actores internos (como las Fuerzas Armadas), con las nuevas democracias, los mandatarios apelaron al trato interpersonal entre ellos, pasando por alto los protocolos diplomáticos y la misma burocracia del Mercosur.

A fines de la década de 1990, el Mercosur atravesó una etapa de mayores turbulencias a raíz de las controversias entre las políticas exteriores del segundo mandato de Menem y el de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Bernal Meza distingue cinco divergencias entre los dos socios mayores del Mercosur:

275. Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales* 15, 133.

276. Ídem, 134.

- 1) Interpretaciones sobre el orden mundial emergente luego de la Guerra Fría y sobre la globalización.
- 2) El papel que cada uno aspiraba a desempeñar en este contexto.
- 3) Los paradigmas dominantes en política exterior.
- 4) Las relaciones con Estados Unidos,
- 5) Las políticas de seguridad²⁷⁷.

Un ejemplo particular de estas diferencias es la irritación argentina ante las ambiciones brasileras de ocupar un asiento permanente dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por su parte, el gobierno de Cardoso dudó de la oscilación de Buenos Aires entre el Mercosur y el ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas)²⁷⁸.

Las desavenencias se vieron impulsadas por la devaluación del real en 1999 y las consecuencias que ello provocó en la economía argentina. Ante las presiones del sector industrial y la prensa al gobierno argentino, por temor a que un real más barato provocara una «avalancha» de productos brasileros en el mercado interno, la administración de Menem mantuvo la calma y optó por el diálogo directo con

277. Bernal Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional* 45, 45.

278. Iniciativa del gobierno norteamericano de George Bush padre, la cual proponía el libre comercio entre todos los países de América (excepto Cuba). El proyecto despertó fuertes críticas que obstaculizaron las negociaciones, hasta que, en 2005, durante la IV Cumbre de las Américas, fue rechazado por la mayoría de los países latinoamericanos, entre ellos, Argentina, Brasil y Uruguay.

el equipo de Cardoso. Aquí se mostró con claridad la «diplomacia presidencial» que describe Malamud y también el pragmatismo que Miranda le atribuye a los gobiernos justicialistas. Aunque las negociaciones se complicaron a medida que aumentaban los reclamos internos (tanto en Buenos Aires como en Brasilia), Menem y Cardoso eligieron tomar la cuestión en sus manos con el fin de estimular el avance del proceso de integración y, como se mencionó anteriormente, pasando por alto protocolos y el poder de veto de otros actores, logrando al final llegar a un acuerdo y apaciguar las tensiones²⁷⁹.

Bernal Meza afirma que las coincidencias entre Argentina y Brasil, en cuanto al desarrollo del Mercosur en sus primeros años, fueron menores que los obstáculos hacia la elaboración y ejecución de una política externa común. Entre las primeras se destacan:

- 1) El liberalismo económico en la conducción externa.
- 2) Liberalización del comercio en lugar del «desarrollo autocentrado».
- 3) Reconocimiento de Estados Unidos como actor principal en el sistema internacional.
- 4) Construcción del Mercosur como «zona de paz» y como un proceso de integración en camino hacia la globalización («regionalización para la globalización»).

279. Malamud, A., ob. cit., 128-133.

Por su parte, las divergencias se centraron en torno a:

- 1) La política de seguridad: Argentina adhirió a la visión estadounidense y Brasil optó buscar un modelo regional autónomo.
- 2) El modo de integración al nuevo orden mundial post-Guerra Fría: Brasil decidió reducir sus aspiraciones de convertirse en potencia regional y Argentina persiguió una alianza dependiente con Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- 3) La posición en torno al ALCA: Argentina mostró mayor entusiasmo, mientras que Brasil exigió mayores condiciones para formar parte del mecanismo²⁸⁰.

Asimismo, el autor marca una característica importante del Mercosur, que lo diferencia de otros bloques regionales como la Unión Europea, dentro del proceso de regionalización: mientras que las economías del viejo continente son «formadoras de precios», las sudamericanas son «tomadoras de precios», incluidos los mismos de las mercancías que exportan²⁸¹. Este factor incide directamente sobre la competitividad del bloque y su capacidad de inserción en el mercado mundial.

Al finalizar la Guerra Fría, las relaciones entre los países de la Cuenca del Plata, adquirieron otros matices, consecuencia del surgimiento de un nuevo paradigma a nivel

280. Bernal Meza, R., ob. cit., 21-22.

281. Ídem, 16.

internacional, la mundialización del capitalismo. Dentro del regionalismo, entendido como una respuesta de los Estados a este nuevo paradigma, los países de la Cuenca se unieron en el Mercosur como vía para fortalecer los intercambios comerciales y los lazos políticos entre ellos e integrarse al sistema internacional. En este contexto, el Mercosur surgió por iniciativa de Brasil y Argentina como signo de su renovada relación, al cual se sumaron luego Uruguay y Paraguay. El bloque se fundó sobre la base de elementos comunes a todos sus miembros: proximidad geográfica, valores esenciales (entre ellos, la preservación de la democracia como régimen político) y estrategias comunes de gobernanza²⁸².

A pesar del impulso dado durante los primeros años a la construcción del marco jurídico e institucional del organismo, en el plano de la integración económica las diferencias entre las políticas exteriores de las dos naciones grandes del Cono Sur dificultaron grandes avances. Ello se debió, principalmente, a la «diplomacia presidencial» como encargada de resolver los desentendimientos entre Brasil y Argentina, la cual constituyó un reflejo de la poca disposición de los gobiernos a ceder su capacidad de decisión a las instituciones del Mercosur, y a la debilidad de estas últimas, producto a su vez del alto nivel del presidencialismo en el bloque.

282. Bernal Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional* 51, 156.

Por otro lado, distinguimos el modo en que la importancia dada a preservar la democracia como régimen político y sus valores como guías de la política exterior (y de la interior también) formalizaron la proyección del cambio de paradigma, en el plano internacional, sobre las relaciones intrarregionales. A diferencia de la etapa anterior, en donde la presencia de las Fuerzas Armadas, ya sea en el poder o detrás de él, amenazó constantemente y censuró las libertades democráticas y, siguiendo intereses geopolíticos, impulsó las hipótesis de conflicto entre los vecinos, con el término del conflicto Este-Oeste los gobiernos de los países del Mercosur pusieron en marcha mecanismos para fortalecer el Estado de derecho, tal es el Protocolo de Ushuaia (1998).

En Argentina, la crisis socioeconómica de 2001 trajo aparejados cambios profundos en la política y la economía interna y, tal como sucedió con la devaluación del real, provocó efectos colaterales en las economías vecinas. Por lo tanto, el apoyo de Brasil y los demás países de la Cuenca tomó mayor relevancia para salir de dicha crisis y profundizar la integración. Al mismo tiempo, al comenzar el siglo XXI, nuevas problemáticas tomaron relevancia en la agenda internacional, entre ellos la conservación del medioambiente y de los recursos naturales. Ello provocó que los países de la Cuenca del Plata centraran su atención en los reservorios de agua de la región, particularmente, en el Acuífero Guaraní.

B. Siglo XXI: el Sistema Acuífero Guaraní

1. Crisis argentina y estancamiento del Mercosur

En diciembre de 1999, el radical Fernando de la Rúa sucedió a Menem en la presidencia luego de ganar las elecciones junto con la coalición ALIANZA-FREPASO (Frente País Solidario), conformada por la UCR y partidos de centro-izquierda. Inmediatamente, al asumir el mando, el gobierno de De la Rúa buscó distanciarse del de su antecesor, en un marco de recesión económica interna. En política exterior, se consideró un objetivo central la integración política y económica sudamericana, el afianzamiento de la paz y seguridad internacionales y la democratización del sistema internacional²⁸³. Estos principios pueden introducirse dentro de la concepción moralista del mundo propia de los gobiernos radicales.

A partir de estas líneas, el gobierno argentino pareció inclinarse por la relación con Brasil y por el reimpulso del Mercosur (definido como «prioridad estratégica»), cuyo estancamiento se agravó con la devaluación del real²⁸⁴. Según Russell y Juan Gabriel Tokatlián, «la percepción predomi-

283. Bernal Meza, R. (2002). Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política? *Sao Paulo en perspectiva* 16, 80.

284. Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2011). Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas. En Sorj B. y Fausto S. (Comp.) *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos S.R.L, 293.

nante era que los vínculos con el país vecino resultaban esenciales en lo económico y en lo político por igual»²⁸⁵.

Sin embargo, las relaciones argentino-brasileras se encontraron en un punto difícil en torno a dos temas: el futuro del Mercosur y el posicionamiento frente al ALCA y a Estados Unidos²⁸⁶. Esta situación se dificultó aún más por las urgencias económicas de Argentina (que trajeron al primer plano los vínculos con Washington y el Fondo Monetario Internacional) y las ambiciones brasileras de convertir a Sudamérica en una «región con características políticas propias» como medio para llegar a ser una potencia regional²⁸⁷.

Las aspiraciones de Brasil se respaldaron en el argumento de que existen dos Américas Latinas: una de Panamá hacia el norte, considerada zona de influencia de Estados Unidos, y la otra en el Cono Sur, con el liderazgo brasilero. Para Argentina, aceptar esta tesis significó restarles importancia a las relaciones con México, país con el cual varios sectores internos de la Cancillería y el Ministerio de Economía apoyaban un acercamiento más profundo (sobre todo comercial)²⁸⁸.

285. Ídem.

286. Bernal Meza, R., ob. cit., 83.

287. Russell, R. y Tokatlián, J. G., ob. cit., 294.

288. Ídem.

Las turbulencias en las relaciones Brasil-Argentina se enmarcaron dentro de un escenario de estancamiento del Mercosur como proceso de integración y de articulación de los planos político (actuación del bloque en el sistema internacional), económico (inserción competitiva en el comercio mundial) y social (participación de la sociedad civil)²⁸⁹. A ello se le sumó la crisis económica de la región de fines de los años noventa, la cual cuestionó el uso del bloque como «vehículo para el desarrollo y también para el ejercicio de un instrumento de poder en las relaciones internacionales»²⁹⁰.

Los dos años del gobierno de De la Rúa «se centraron en manejar la crisis económica, dejando que el resto de las políticas públicas continuaran agónicamente su marcha»²⁹¹. Asimismo, el presidente se apoyó en el principismo característico de la UCR para intentar distanciarse de los gobiernos menemistas, tanto en el plano interno como en el externo²⁹². Sin embargo, la crítica realidad económica del país exigió que la relación con Estados Unidos y las negociaciones con el FMI por la deuda externa pasaran a ser puntos prioritarios en la agenda gubernamental, lo cual impidió realizar cambios drásticos en materia de política externa. En paralelo, dentro de la Cancillería, se dividieron

289. Bizzozero Revelez, L., ob. cit., 224-225.

290. Ídem.

291. Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional* 56-57, 19.

292. Bernal Meza, R., ob. cit., 80.

dos sectores: uno a favor de continuar las conversaciones en torno al ALCA y otro que buscó priorizar la integración del Mercosur. Todo este marco originó una política exterior de «double standing» entre el Mercosur y el ALCA, la cual afectó la relación con Brasil²⁹³.

Como resultado, en el contexto externo, Argentina se encontró aislada y desorientada en medio de las negociaciones de la deuda con el FMI y el estancamiento del Mercosur. La visión «ética y normativa»²⁹⁴ hacia el mundo del gobierno de De la Rúa mostró ser insuficiente a la hora de conciliar sus propios valores con los intereses dentro del Palacio San Martín. A ello se sumó la gravedad de la coyuntura económica interna y el descontento popular (manifestado en los «cacerolazos»), factores que provocaron la renuncia del presidente en diciembre de 2001.

En medio del caos social y económico, asumió la presidencia Eduardo Duhalde, luego de que pasaran por la Casa Rosada tres presidentes más en apenas once días (Adolfo Rodríguez Saá, Ramón Puerta y Eduardo Camaño). El por entonces líder del Partido Justicialista, que conservaba la mayoría en ambas Cámaras del Congreso, dispuso como primera medida de carácter urgente el abandono de la convertibilidad y la devaluación del peso argentino en un intento de apaciguar el descontrol social²⁹⁵.

293. Ídem, 82-83.

294. Ídem, 80.

295. Aranda, R. A. (2004). La política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales* 27, 53.

La gravedad de la crisis y sus costos sociales, sin precedentes en la historia argentina, concentró las relaciones exteriores en el Ministerio de Economía, cuyo principal objetivo fue renegociar la deuda con los organismos internacionales. A su vez, «la paralización económica condujo a la paralización diplomática, acentuada por una falta de valoración del Canciller (Carlos Ruckauf) sobre los beneficios que podrían obtenerse de los funcionarios de política exterior» al cerrarse numerosas embajadas en el mundo, limitando de esta manera aún más la actuación de Argentina a nivel internacional²⁹⁶.

Duhalde terminó el periodo presidencial en el año 2003 cuando se llamó a elecciones. Durante su breve interinato, se priorizó el bloque del Mercosur como principal alianza para enfrentar la crisis local y recibió el apoyo brindado por Brasil en las negociaciones con el FMI y los esfuerzos para estabilizar la economía, además de la comprensión del presidente Cardoso ante los efectos de la devaluación en el intercambio comercial entre ambos vecinos²⁹⁷. Sin embargo, al ser un gobierno de crisis, el presidente justicialista utilizó el pragmatismo para mantener un bajo perfil en la región y al mismo tiempo evitar las confrontaciones con Estados Unidos en función del visto bueno de la potencia norteamericana hacia las conversaciones con el FMI²⁹⁸.

296. Diamint R., ob. cit., 21.

297. Aranda, R. A., ob. cit., 54.

298. Gómez Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy* 45, 132.

Con el bloque en una etapa de incertidumbre, los países miembros del Mercosur decidieron reorientarlo por cuatro factores: la crisis regional, con mayor incidencia en Argentina y Uruguay, los cambios de gobierno vinculados a nuevas demandas políticas y sociales representativas (Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay, Evo Morales en Bolivia, Hugo Chávez en Venezuela, Michelle Bachellet en Chile), el impulso dado por Brasil a Sudamérica como espacio prioritario en su política regional y el renovado papel de Venezuela, como otro jugador con peso propio en la región²⁹⁹.

Vemos aquí que, durante el periodo presidencial 1999-2003, Argentina, a razón de su crisis socioeconómica interna, atravesó dos gobiernos de distinto color político (radical y peronista), cuyo manejo de la política exterior fue también diferente. El mandato de De la Rúa intentó distanciarse del gobierno anterior de Menem a partir de una política externa con base en valores morales (mantenimiento de la paz, preservación de la democracia, defensa de los Derechos Humanos, etc.), pero que, al mismo tiempo, tuvo que saber maniobrar la presión norteamericana y del FMI con respecto a la cancelación de la deuda externa y al apoyo financiero de estos para salir de la crítica situación financiera. Este escenario provocó que, dentro del Mercosur, la relación entre Argentina y Brasil enfrentara varios desacuerdos referidos al rumbo del organismo regional y a la influencia de Washington en Sudamérica (a través del ALCA).

299. Ídem, 225.

La presidencia de Duhalde, en cambio, marcó un giro en cuanto a los objetivos de la política exterior, los cuales se acoplaron a la urgente necesidad de salir de la debacle económica. Por ello, aparecieron nuevamente las acciones pragmáticas de los gobiernos justicialistas. Ante la frialdad estadounidense, Argentina buscó apoyo en sus vecinos de la Cuenca del Plata, Brasil en primer lugar, y en el Mercosur como la plataforma más relevante para las exportaciones del país³⁰⁰ y para obtener respaldo político en torno al fortalecimiento de la democracia durante este periodo turbulento.

Más allá de la coyuntura económica de los países del Mercosur, que obligó a los gobiernos a reimpulsar el bloque, en el plano global el nuevo milenio trasladó el foco a otros temas en la agenda de los Estados, cuyo debate había comenzado en la segunda mitad del siglo xx. La importancia de la preservación del medioambiente y de los recursos naturales, así como de disminuir su nivel de contaminación, incidió en la Cuenca del Plata y su valor estratégico para el Cono Sur. Esta vez, las discusiones entre los países miembros incluyeron, además de las aguas superficiales, las aguas subterráneas del Acuífero Guaraní; un ecosistema que, en ese momento, recién se encontraba en sus primeras etapas de estudio.

300. Simonoff, A. (2012). Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. En Morasso, C. y Pereyra Doval, G. (comp.) Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, 114.

2. El Acuífero Guaraní

Al entrar al siglo **XXI**, en la agenda internacional, tomó especial relevancia el tema del agua como recurso vital y estratégico desde el punto de vista ambiental y también como «eje de integración entre algunos Estados, siendo en algunas ocasiones punto de partida para la cooperación internacional»³⁰¹. En el caso de las aguas compartidas, los Estados se vieron obligados a negociar y coordinar tratados, acuerdos y principios fundamentales referidos al uso y preservación de este recurso. Entre ellos se destacan las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas en Ríos Internacionales, cuyos más importantes puntos son:

- 1) Uso equitativo y razonable de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional.
- 2) Evitar el perjuicio a los Estados ribereños, como también la contaminación de las aguas.
- 3) Obligación de notificar la realización de obras de infraestructura.
- 4) Solución pacífica de las controversias³⁰².

El agua como recurso también fue objeto de debate en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972), cuya Declaración de Estocolmo se refiere

301. Bono, L. (2004). Cuencas Hídricas compartidas. Regulación internacional y gestión integral. *Relaciones Internacionales* 27, 83.

302. Ídem, 87. Las Reglas de Helsinki (1966) sirvieron como base para redactar el Tratado de la Cuenca del Plata (1969).

a la necesidad de preservar el agua, la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro (1992), la cual apunta a satisfacer las necesidades básicas y preservar los ecosistemas³⁰³, y también en la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable (2002), que reafirmó la urgencia de disminuir los niveles de contaminación y gestionar las aguas subterráneas³⁰⁴. Todas estas declaraciones y tratados conformaron un marco jurídico internacional que respondió a las necesidades de los Estados de preservar los recursos naturales en general y reglamentar su utilización, en un contexto de creciente escasez.

América del Sur cuenta con 37 cuencas transfronterizas y 29 acuíferos transfronterizos, entre los que se destacan la Cuenca del Plata, la Cuenca del Orinoco, el Acuífero del Amazonas y el Acuífero Guaraní³⁰⁵. Por acuífero se entiende «una capa subterránea de roca permeable que almacena, filtra y libera agua» y, por transfronterizo, a que

303. Mendilaharsu, L. A. (2014) Novedades jurídicas para la gestión, conservación y utilización del agua. Acuífero Guaraní. En Pastorino, L. (comp.) *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 215.

304. Graff Rey, M. S. (2007). El Sistema Acuífero Guaraní dentro del contexto mundial de escasez de agua. La región sudamericana en relación a esta cuestión (Tesis de licenciatura) Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 101.

305. Mello Sant'anna, F. y Villar, P. C. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy* 69, 54.

atraviesa los límites nacionales³⁰⁶. El funcionamiento de este tipo de ecosistema consiste en dos áreas vitales: la zona de recarga, que aporta agua al acuífero, proveniente de las lluvias, a través de la filtración del suelo; y la zona de descarga, por medio de la cual el agua fluye hacia algún punto de salida (río, lago, mar). El estado de ambas áreas determina las condiciones del acuífero³⁰⁷.

El Acuífero Guaraní constituye la tercera reserva de agua dulce más grande del planeta, con una extensión de aproximadamente 1,2 millones de kilómetros cuadrados, almacena entre 40.000 y 50.000 kilómetros cúbicos de agua y goza de una capacidad de abastecimiento a la población mundial de aproximadamente 200 años³⁰⁸. En este marco jurídico internacional, los países que comparten sus aguas (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) tuvieron que enfrentar el nuevo dilema de garantizar el acceso igualitario al recurso y a la vez evitar daños a las demás partes a partir del establecimiento de instituciones dirigidas a una efectiva gestión de las aguas transfronterizas³⁰⁹.

Con respecto a los usos del Acuífero, estos incluyen el uso doméstico, industrial, riego, baños terapéuticos y el comercio del agua mineral. Brasil es el país que mayor apro-

306. Concina Haín, E. (2017). Acuerdo sin compromiso. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. *Integración y cooperación internacional* 25, 6.

307. Ídem.

308. Mendilaharzu, L. A., ob. cit., 216.

309. Ídem, 55.

vechamiento hace de él al abastecer a más de 300 ciudades (entre ellas San Pablo); Argentina y Uruguay utilizan las aguas termales con fines turísticos y Paraguay para la provisión a las áreas rurales. Al constituir una reserva de agua vital para la región, tanto para su abastecimiento como para el desarrollo económico, adquiere mayor relevancia dentro de un panorama de escasez del recurso hídrico a nivel global³¹⁰.

Ubicación del Acuífero Guaraní y de la Cuenca del Plata. Fuente: <http://gervasioespinosanotas.blogspot.com/2016/07/cuencas-rioplatenses-en-emergencia.html> (consultado el 23 de abril de 2019).

310. Graff Rey, M. S., ob. cit., 98-99.

Hasta el año 2010 fueron insuficientes las regulaciones existentes de las aguas subterráneas compartidas. A comienzos del nuevo siglo, solo se contaba con diferentes tratados en el marco de la Cuenca del Plata, entre ellos, el mismo Tratado de Brasilia, los cuales se limitaban a mencionar las aguas superficiales. En 2004, en sintonía con la conciencia ambientalista a nivel internacional, entró en vigencia el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, cuyo artículo 4 enuncia su objetivo como «el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población»³¹¹.

En 1994, varias universidades de los países titulares del SAG (la Universidad Nacional del Litoral, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Federal de Paraná-Brasil, la Universidad de la República del Uruguay y la Universidad de Asunción del Paraguay) lanzaron el Proyecto para la Protección y el Desarrollo Sustentable del Sistema Acuífero Guaraní, con el objetivo de llevar a cabo un estudio profundo del ecosistema y sus recursos y diseñar un

311. Mercado Común del Sur. *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91816/norma.htm> (consultado el 19 de noviembre de 2018).

programa de manejo conjunto de estos³¹². En 1997, el Banco Mundial comenzó a mostrar interés por las reservas de agua del continente, entre ellas, el Acuífero Guaraní, y en 2003 acordó con los gobiernos nacionales su participación financiera en el trabajo de las universidades, junto con la de otros organismos internacionales como la OEA, con el fin de «lograr un modelo técnico, legal e institucional para la gestión, uso sustentable y preservación del Acuífero Guaraní como recurso hídrico, para que pueda ser manejado en forma conjunta entre los países propietarios»³¹³.

Dentro de los aspectos más importantes del proyecto se encuentran:

- 1) Expansión y consolidación de los conocimientos científicos y técnicos sobre el Acuífero.
- 2) Desarrollo de un marco de manejo del SAG.
- 3) Participación del público, ONG y comunidades indígenas.
- 4) Evaluación y monitoreo del proyecto.
- 5) Manejo apropiado de las aguas subterráneas.
- 6) Uso del Acuífero como fuente de energía.
- 7) Coordinación y manejo de proyecto entre los gobiernos locales y los organismos internacionales³¹⁴.

312. Santomaro Moscoso, M. N. (2016). Intereses geopolíticos de los actores externos en el Acuífero Guaraní y la respuesta de los países del Mercosur (Tesis de maestría) Universidad de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador, 65-66.

313. Ídem, 67.

314. Ídem, 68.

Para su ejecución, cada país creó una Unidad Nacional Ejecutora del Proyecto (UNEP), las cuales conformaron el Consejo Superior del Proyecto (CSDP). La OEA desempeñó el rol de ejecutora y se instaló una Secretaría General en la ciudad de Montevideo. Los estudios realizados comprendieron el análisis de la población, cultura, sociedad y economía de la región³¹⁵.

De esta manera, «los principios, valores y procedimientos en que se basa el proceso de cooperación son externos a los países de la Cuenca»³¹⁶. El Banco Mundial y la OEA, entre otros organismos internacionales, propagan un modelo de normas neoliberales en torno a la gestión del recurso, basado en una visión del agua como un bien comerciable. Esta situación genera una desconexión entre las instituciones y las comunidades locales, impidiendo la cooperación efectiva de los países titulares del SAG³¹⁷.

Detrás de la participación del Banco Mundial y la OEA, surgieron sospechas en cuanto a la presencia financiera y militar de Estados Unidos, camufladas en estos organismos y en los rumores de actividad terrorista en la Triple Frontera³¹⁸, con el fin de asegurar el uso sustentable del

315. Ídem.

316. Mello Sant'anna, F. y Villar, P. C., ob. cit., 55.

317. Ídem.

318. Región de encuentro entre los límites de Argentina, Brasil y Paraguay, conocida por una gran actividad turística y comercial y una notoria ausencia del control estatal. Aquí también se encuentra la principal zona de recarga y descarga del Acuífero Guaraní.

recurso, evitar su contaminación y «mantener un control permanente hasta que lo considere conveniente»³¹⁹. Esta situación llevó a que se diera por concluido el Proyecto del SAG en 2009.

En 2008, la Asamblea General de Naciones Unidas sancionó la Resolución 63/124, referida a los acuíferos transfronterizos. En ella, se llama a los Estados titulares de los acuíferos a concertar los correspondientes arreglos bilaterales o multilaterales para su adecuada gestión (equitativa y razonable)³²⁰. Tras esta resolución, un año después, los cuatro titulares del SAG firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, dentro del marco del Tratado de la Cuenca del Plata y del Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del Mercosur. Su artículo 2 reafirma la titularidad única de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre el Acuífero y su artículo 3 la soberanía de cada uno de ellos sobre la parte del ecosistema perteneciente a sus respectivos territorios. Asimismo, el Acuerdo promueve la conservación y preservación ambiental del SAG (artículo 4), la obligación de informar a las demás partes cuando se lleven a cabo obras de explotación y/o aprovechamiento del recurso hídrico (artículos 6 y 9), la cooperación y el desarrollo de proyectos comunes (artículo 12) y el procedimiento a seguir para la resolución de controversias (artículos 16, 17 y 18)³²¹.

319. Graff Rey, M. S., ob. cit., 101.

320. Concina Haín, E., ob. cit., 8.

321. Sistema Acuífero Guaraní. *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*.

Recuperado de: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf (consultado el 20 de noviembre de 2018).

El Acuerdo de 2010 constituye «la acción más acabada y específica en materia de cooperación para la reglamentación del espacio del SAG»³²². Luego de la participación de organismos extrarregionales, como el Banco Mundial, con una percepción neoliberal en torno al manejo de las aguas subterráneas como si estas fueran un bien comerciable, son los mismos cuatro Estados titulares los que convienen una serie de lineamientos generales, como guía de la utilización del recurso hídrico³²³. Siguiendo a Eugenia Concina, el acuerdo representa un desarrollo progresivo del derecho, ya que trata una materia hasta ese momento sin una regulación específica (más allá de la Resolución 63/124 de la ONU) y, por otro lado, aporta una base para la construcción de la gobernabilidad interestatal del Acuífero³²⁴.

Ante las nuevas problemáticas planteadas por los países en la agenda internacional, con respecto a la gestión equitativa y razonable del agua y la consciencia en cuanto a su creciente derroche y escasez, el Acuífero Guaraní tomó un lugar de relevancia estratégica para el mundo. En consonancia con esta corriente de pensamiento, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en calidad de naciones titulares del Acuífero Guaraní, resolvieron construir un marco jurídico para regularizar el estudio y uso del ecosistema. En este proceso se puede observar un cambio en la perspectiva con que se abordó tal misión. A fines de la década de 1990, cuando se

322. Concina Haín, E., ob. cit., 10.

323. Ídem.

324. Ídem

dio inicio a los estudios del Acuífero, la preeminencia de gobiernos neoliberales en la región llevó al involucramiento de organismos como el Banco Mundial, cuya visión del agua como un bien comerciable otorgó financiamiento a las universidades encargadas de dichos estudios. Debido a ello, los lineamientos que guiaron las actividades fueron externos a la región y, por lo tanto, excluyeron la cooperación efectiva entre los Estados nacionales.

Mientras que en la primera década del siglo **XXI**, la llegada de gobiernos de centro-izquierda, con otro enfoque respecto a la integración regional y a las relaciones con Estados Unidos y los organismos internacionales y, a la vez, concededores de la fuente de abastecimiento y desarrollo que se encuentra debajo de la superficie de la Cuenca del Plata, impulsó la regulación jurídica de los recursos naturales en manos exclusivamente estatales y dentro del marco de tratados de la región, tales como el Tratado de la Cuenca del Plata y el Acuerdo Marco sobre Medioambiente del Mercosur. De allí surgió el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

La firma del Acuerdo sucedió luego del grave conflicto ambiental entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos papeleras sobre el río Uruguay, el cual divide a ambos países. Como se verá a continuación, la controversia dejó en evidencia la falta de cooperación de los Estados partes en cuanto al establecimiento de normas para la solución de conflictos y el carácter declarativo de las existentes al respecto, particularmente los referidos a cuestiones ambientalistas. Sin embargo, el mismo

Acuerdo, aunque resalta la obligación de las partes a informar sobre los emprendimientos de aprovechamiento de los recursos, prescinde de especificar el procedimiento a seguir en tales situaciones³²⁵.

C. Conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay

1. Presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007)

Durante el interinato de Duhalde, se logró contener los efectos inmediatos de la crisis de 2001 y asegurar la transición presidencial con las elecciones de 2003³²⁶. El 25 de mayo de ese año, asumió el cargo Néstor Kirchner, del partido Frente para la Victoria (peronista), luego de salir en segundo lugar, con el 22% de los votos, detrás del ex-mandatario Carlos Menem (con el 24%), quien renunció a participar en la segunda vuelta electoral entre ambos.

La escasa legitimidad del nuevo gobierno, producto del bajo porcentaje de sufragios obtenidos en los comicios, obligó a Kirchner a buscar consenso con los partidos de la oposición y con la sociedad en general para expandir y

325. Mello Sant'anna, F. y Villar, P. C., ob. cit., 62.

326. Torres, M. A. (2013). Argentina y su inserción internacional en un periodo de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Política* 8, 109.

consolidar su poder político dentro de un escenario caracterizado por la protesta social, los altos niveles de pobreza y desempleo, la situación de «default» con los acreedores internacionales y el repudio popular hacia las políticas neoliberales de la década de 1990³²⁷. Así, el presidente, en su discurso, buscó «sepultar el pasado argentino y mostrar que la nueva administración iba a estar desvinculada de este pasado»³²⁸.

En este sentido, Kirchner implementó un proyecto económico asentado en la reactivación industrial, «con fuerte tradición en el peronismo y en el desarrollismo frondicista» y con «acento nacionalista»³²⁹, en abierto contraste con el neoliberalismo de Menem y De la Rúa. La política exterior, entonces, se mostró, en un principio, subordinada a la política doméstica, ya que «la escasa legitimidad social con la que había llegado Kirchner al gobierno, más el problema de una economía en cesación de pagos», le impedían «distráer sus recursos políticos en el frente externo»³³⁰.

Como explica Miranda, el hecho de conseguir una relativa estabilidad en el marco interno, luego de la crisis de 2001,

327. Ídem, 112.

328. Miranda, R. (2004). Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner. *Anuario 2004 IRI*, 2.

329. Simonoff, A. (2008). La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la Tercera Posición. *Intellector* 9, 13.

330. Miranda, R. (2012). Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Enfoques* 17, 89.

fue exhibido como un logro ante la comunidad internacional. La diplomacia argentina proyectó hacia afuera de las fronteras nacionales «los principios de un nuevo proyecto político que privilegiaba la resolución de los problemas internos heredados de décadas anteriores» o, en otras palabras, Kirchner creyó en una política interna fuerte y consolidada como base de una política exterior eficiente³³¹. Este aspecto se mostró en la búsqueda de aliados para reinsertar a Argentina en el mundo, al tratar de reconfigurar su relación con Estados Unidos «intentando sumar poder con el de otros países periféricos»³³².

El ámbito sudamericano se convirtió en prioritario para Argentina en cuanto al espacio para emprender la recuperación del país, usando como instrumento la continuidad y el fortalecimiento de la relación con Brasil. Tras las crisis regionales, ambos países compartían intereses y necesidades, tales como el avance del Mercosur como proceso de integración, las negociaciones comerciales de este bloque con la Unión Europea (UE), las conversaciones sobre el ALCA, la seguridad en la Triple Frontera, las relaciones con el FMI y el endeudamiento externo³³³. Así, Kirchner y Lula da Silva firmaron el Consenso de Buenos Aires, en 2003, y el Acta de Copacabana, un año después, con el objeto de reafirmar el compromiso de ambas naciones de profundizar su vínculo estratégico y coordinar posiciones en temas comunes.

331. Ídem, 90-91.

332. Ídem, 91.

333. Torres, M. A., ob. cit., 120-121.

Sin embargo, Argentina había perdido su relevancia regional y mundial y la asimetría con su vecino era aún mayor que en años anteriores. El apoyo en el gobierno de Lula Da Silva confirmó la falta de alternativas externas para Buenos Aires ante su propia vulnerabilidad, aunque esta nueva situación trajo beneficios: «El hecho de que Brasil asumiera el liderazgo regional con la colaboración argentina, lo convirtió al país vecino en una suerte de contrapoder de Estados Unidos en el ámbito hemisférico». En este proceso, Argentina logró esquivar la presión directa del gobierno norteamericano y, al mismo tiempo, que el apoyo de Washington a Buenos Aires por las negociaciones con el FMI estuviera libre de riesgos³³⁴.

A pesar de que la relación con Brasilia funcionó de forma eficaz para la reinserción argentina, persistieron algunas tensiones entre los vecinos, como las aspiraciones brasileras de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el impulso dado por Brasil a su propio proyecto de integración regional, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)³³⁵, institucionalizada en 2008. Mientras Kirchner buscaba expandir el

334. Miranda, R., ob. cit., 4.

335. Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *Confines* 5, 78. La UNASUR está compuesta por los doce países de América del Sur: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Paraguay, Surinam, Uruguay y Venezuela. Actualmente, varios países anunciaron su salida definitiva del bloque (entre ellos, Argentina, Brasil y Paraguay), por lo que sus actividades son mínimas.

Mercosur, profundizando la cooperación política más que el intercambio comercial, Lula se concentró en acrecentar el liderazgo de Brasil en el Cono Sur con el fin de convertirse en un actor de importancia a nivel global³³⁶.

Según Simonoff, «las desavenencias con la administración de Lula llevaron (a Kirchner) a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones, como lo podían ser Chile o México»³³⁷. Venezuela buscaba afianzar las relaciones con Argentina «como forma de contrabalancear el poder y liderazgo brasileño»³³⁸, y Argentina necesitaba superar sus dificultades para acceder a los mercados internacionales y renegociar la deuda con el FMI; por lo cual ambos países firmaron un Acuerdo de Cooperación Energética, en 2005, a la vez que el gobierno de Chávez compró 500 millones de dólares de la deuda argentina³³⁹. Asimismo, Buenos Aires impulsó la incorporación de Venezuela al Mercosur para mantener el equilibrio con Brasil dentro del bloque. Este último, por su parte, aceptó al nuevo integrante con el objetivo de alinearlo en su propio plan de integración y limitar la «diplomacia del petróleo» de Chávez³⁴⁰.

336. Torres del Sel, M. M. (2013). Las políticas regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración de América Latina. *Invenio* 16, 36.

337. Simonoff, A., ob. cit., 79.

338. Torres del Sel, M. M., ob. cit., 35.

339. Briceño Ruiz, J. (2010). Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo? En Bologna, A. (comp.) *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: UNR Editora, 407.

340. Torres del Sel, M. M., ob. cit., 37.

Como puntualizamos en el primer capítulo, el análisis de Miranda sobre la política exterior argentina abarca solamente hasta la presidencia de Duhalde. Igualmente, se pueden observar las características que el autor le atribuye al modelo justicialista en la presidencia de Kirchner. Como medio para salir de la debacle económica de 2001 y reinsertar a Argentina en el plano mundial, y al llegar a la presidencia con una cantidad escasa de votos, el mandatario eligió mantener un perfil bajo en el ámbito externo para concentrar sus esfuerzos en el interno. Ello se asemeja al pragmatismo peronista.

Por otro lado, la preferencia por las relaciones bilaterales, otro rasgo del modelo, se plasmó en las relaciones con Brasil y en la búsqueda de contrabalancear el poder de este país mediante el acercamiento con Venezuela. Continuando las acciones de Duhalde, Kirchner buscó el apoyo de Lula da Silva con el fin de obtener un mayor margen de maniobra frente a la presión norteamericana. Al mismo tiempo, la aproximación entre Buenos Aires y Caracas respondió al interés de las dos naciones de equilibrar el creciente poderío de Brasilia como actor de mayor relevancia regional. Lo mismo cabe para el Mercosur, el cual se convirtió en el bloque con mayor preponderancia para el Palacio San Martín, en los ámbitos comercial y político, como escenario principal para que Argentina se reinsertara internacionalmente.

Dentro de este nuevo contexto sudamericano, surgido luego de severas debacles político-económicas en la región, principalmente la que estalló en Argentina en 2001,

la política exterior kirchnerista tuvo como objetivo fundamental la reinserción del país en el sistema mundial. Para ello, se enfocó en las relaciones con América Latina, más precisamente, con el Cono Sur y Brasil. Al margen de ello, tuvo que afrontar el conflicto con Uruguay por la instalación de papeleras sobre las orillas del río Uruguay. La controversia enturbió la relación con el gobierno de Tabaré Vázquez y, al mismo tiempo, movilizó a grupos ambientalistas y a los pueblos de las ciudades de Fray Bentos (Uruguay) y Gualeguaychú (Argentina). El conflicto, al abarcar los mandatos de Kirchner (2003-2007) y el primero de su esposa, Cristina Fernández (2007-2011), exhibió dos formas de encarar una coyuntura ambiental que predominó en la agenda bilateral y suscitó la reacción de los pueblos a ambas orillas del río Uruguay.

2. Estatuto del Río Uruguay (1975)

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1961, Argentina y Uruguay suscribieron el Tratado de Límites del Río Uruguay, en la ciudad de Montevideo. Este, además de establecer de forma definitiva la división del río (artículo 1) y la libertad de navegación de sus aguas (artículo 5), comprometió a ambos vecinos a redactar un estatuto referido a la reglamentación del uso del río, en cuanto a la preservación de los recursos vivos, la seguridad de la navegación y la prevención de la contaminación de las aguas (artículo 7)³⁴¹.

341. Comisión Administradora del Río Uruguay. *Tratado del Río Uruguay*. Recuperado de: http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2018).

El Estatuto del Río Uruguay se firmó en 1975, en la ciudad uruguaya de Salto. Su artículo 1 define como fin común el aprovechamiento óptimo y racional del río, y los artículos 3, 4 y 5, la cooperación de ambos ribereños en torno a cuestiones como la facilidad y seguridad de la navegación, el uso del canal principal del río y las obras de conservación de este. Asimismo, el artículo 49 crea la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), con sede en Paysandú, Uruguay, y con personalidad jurídica para cumplir sus funciones (artículo 50). Entre ellas, se pueden destacar (artículo 56):

- 1) Dictado de normas reglamentarias sobre el uso y navegación del río, la preservación de los recursos vivos y la prevención de la contaminación.
- 2) Coordinación de estudios e investigaciones conjuntas sobre el río.
- 3) Coordinación de tareas de navegación, balizamiento y bragado.
- 4) Administración de las obras binacionales³⁴².

Los artículos 58, 59 y 60 establecen el sistema de resolución de controversias. La CARU solo actúa a pedido de alguna de las partes y tiene 120 días para expedirse, caso contrario, se procede a las negociaciones directas. Si es-

342. Comisión Administradora del Río Uruguay. *Estatuto del Río Uruguay*. Recuperado de: http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2018).

tas fracasan, cualquiera de las partes puede someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). En cuanto a la realización de obras sobre los márgenes del río que puedan alterar su régimen, navegabilidad o calidad de las aguas, el artículo 7 obliga a las partes a comunicar los proyectos a la Comisión. Esta tiene un plazo de treinta días para determinar si dicho proyecto puede producir daños sensibles y notificar a la otra parte de su decisión. La parte notificada dispone de 180 días para expedirse sobre el proyecto y, si lo aprueba, la otra parte puede proceder a su realización. En caso contrario, interviene la Comisión tal como se describe en los artículos 58, 59 y 60³⁴³.

El Estatuto del Río Uruguay surgió en medio de la «guerra de los papeles» entre las diplomacias argentina y brasilera, como parte de la política del gobierno de Perón de acercarse a los Estados Frontera de la Cuenca del Plata, eliminando los conflictos pendientes por entonces (entre ellos la reglamentación del uso de los recursos del río Uruguay), para recomponer el equilibrio en la subregión³⁴⁴. Treinta años después constituyó la principal fuente jurídica en la cual se apoyó la defensa argentina en el conflicto de las papeles con Uruguay, el cual alcanzó niveles altos de tensión entre los vecinos. Como se verá, tanto las negociaciones directas como la participación de la CARU y el Mercosur fracasaron, por lo cual se recurrió a la mediación de actores extrarregionales (el rey Juan Carlos I de España y la CIJ) en un asunto puramente bilateral.

343. Ídem.

344. Moneta, C. J., ob. cit., 86.

3. Estallido del conflicto

Juan Ignacio Hernández Beloqui³⁴⁵ desarrolló una detallada cronología del conflicto de las papeleras, la cual nos servirá de base para nuestros objetivos. El autor divide dicha cronología en seis fases:

- 1) Antecedentes y fase local del conflicto (1998-2005).
- 2) Primera escalada (2005).
- 3) Regionalización e internacionalización (2006).
- 4) Facilitación española (2006-2007).
- 5) Desescalada (2008-2009).
- 6) Resolución del conflicto (2010).

Durante la primera fase, comenzaron a organizarse los movimientos ambientalistas uruguayos, entre ellos la ONG Guayubirá y el Movimiento por la Vida, el Trabajo y un Desarrollo Sustentable (MOTVIDES), contra el modelo forestal que Uruguay adoptó en 1987³⁴⁶. Las reclamaciones

345. Hernández Beloqui, J. I. (2013) El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay: ¿Resolución o transformación?, *ICIP Working Papers* 3.

346. En breves líneas, la forestación como actividad económica dirigida a la exportación apareció en Uruguay en la década de 1950, con la participación de actores externos, como, por ejemplo, el Banco Mundial. En 1987, la Ley 15939 consagró la nueva política forestal del país a partir de medidas que benefician la industria maderera local (exoneración de tributos a las tierras destinadas a la actividad, subsidios del Estado, exoneraciones impositivas a la importación de insumos, etc.). En: Hernández Beloqui, J. I., ob. cit., 13.

se centraron en denunciar los graves impactos sociales y ambientales de dicho modelo: latifundización y extranjerización de los suelos, apropiación y destrucción de recursos esenciales, contaminación y destrucción de los recursos hídricos y la vida de los seres vivos, pérdida de soberanía sobre el uso de los recursos, entre otros³⁴⁷.

En el año 2002, Uruguay y Finlandia firmaron el Acuerdo relativo a la Promoción y Protección de Inversiones y, un año después, la empresa española ENCE y la finlandesa Botnia presentaron proyectos para construir una planta de pasta de celulosa cada una sobre el margen oriental del río Uruguay. Estos hechos desencadenaron una serie de protestas por parte de varios grupos ambientalistas, tanto uruguayos como argentinos, quienes argumentaban que la emisión de gases nocivos y los desechos de las papeleas contaminarían las aguas del río. Los vecinos de la localidad argentina de Gualeguaychú, provincia de Entre Ríos, y de la uruguaya Fray Bentos (donde se instalarían las pasteras) se organizaron y formaron el foro de debate Vecinos Autoconvocados por la Defensa del Río Uruguay con el objeto de diseñar una estrategia de oposición a la instalación de las empresas.

Sin embargo, en octubre de 2003 y febrero de 2005, el gobierno uruguayo autorizó, mediante decreto presidencial, la instalación de ENCE y Botnia, respectivamente, sin

347. Borrás, S. (2010). El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, 10.

previa consulta a la CARU, como lo establece el Estatuto del Río Uruguay. Hasta ese momento, el conflicto solo era local, sin generar preocupación en el gobierno argentino. No obstante, en abril de 2005 se llevó a cabo una manifestación multitudinaria sobre el puente General San Martín, que une a Fray Bentos y Gualeguaychú, la cual congregó a más de treinta mil personas provenientes de ambas localidades. Este «abrazo al río» constituyó una demostración de fuerza por parte de la sociedad civil que sacudió a los gobiernos de Argentina y Uruguay.

Días después del «abrazo al río», se constituyó la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú, compuesta exclusivamente por entrerrianos y con el aval del gobierno provincial. Sin vinculaciones partidarias ni afiliaciones ideológicas, la Asamblea firmó la Declaración de Gualeguaychú, cuyo principal reclamo fue dirigido al gobierno uruguayo, en lugar de a las pasteras, por violar el Tratado del Río Uruguay, al omitir la consulta previa correspondiente a la CARU en cuanto a la instalación de aquellas. La controversia ambiental, entonces, dejó de ser local para pasar a ser bilateral³⁴⁸.

La segunda fase comenzó con la decisión de los presidentes Kirchner y Vázquez de crear un Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN) con el objetivo de analizar las consecuencias de la instalación de las dos plantas en Fray Bentos. Sin embargo, la Asamblea de Gualeguaychú rechazó de lleno esta

348. Hernández Berroqui, J. I., ob. cit., 20-23.

medida al entender que los resultados del GTAN serían solo de carácter consultivo, por lo cual continuaron ejerciendo presión a partir de medidas como reparto de volantes a los turistas que cruzaban el puente San Martín, interrupciones del tránsito de este y ampliación de la cobertura de la prensa local. La iniciativa del gobierno argentino de crear el GTAN formó parte de su estrategia de negociación para evitar la instalación de las pasteras, objetivo central del accionar de Buenos Aires³⁴⁹.

Durante el transcurso del año 2005, el conflicto fue adquiriendo mayor visibilidad hasta que los assembleístas resolvieron cortar el puente San Martín de forma ininterrumpida desde diciembre de 2005 hasta mayo de 2006, afectando profundamente el movimiento turístico y comercial³⁵⁰. Hernández Beloqui identificó aquí un desplazamiento del eje del conflicto, por parte del gobierno uruguayo, el cual consideró los cortes como una violación al derecho internacional y a las normas del Mercosur. Por ello, Vázquez exigió su levantamiento como condición indispensable para continuar con las negociaciones bilaterales.

Al entrar al año 2006, la controversia tomó, para cada país, un carácter nacionalista. En Argentina, Kirchner, en

349. Jara, J. M. (2016). Cambios en las Estrategia de Política Exterior de Argentina respecto al Conflicto de las Papeleras (periodo 2007-2011) (Tesis de licenciatura) Universidad Siglo 21, Buenos Aires, 33-34.

350. El puente internacional General San Martín constituye una importante vía de paso para el comercio del Mercosur y el tránsito turístico, proveniente de Brasil y con dirección a Chile.

conversaciones con los asambleístas, la definió como una «cuestión nacional»; mientras que, en Uruguay, Vázquez obtuvo el apoyo de todo el espectro político local. En este clima de antagonismos bien definidos a uno y otro lado del río, el GTAN finalizó sus tareas sin llegar a un acuerdo unánime. Por un lado, Uruguay insistió en el bajo nivel de afectación de las aguas del río por parte de las pasteras, resaltó el carácter de «política de Estado» de las fábricas para su gobierno y acusó a Argentina de mantener en funcionamiento varias papeleras en su propio territorio con tecnología más atrasada que la que utilizarían Botnia y ENCE. Argentina, por su parte, se defendió alegando que las fábricas de celulosa dentro de su jurisdicción tenían menor capacidad de producción (comparadas con Botnia y ENCE) y que las empresas europeas se instalaban en países en desarrollo ante las elevadas exigencias ambientalistas de aquel continente. Por ello, exigió que Uruguay concediera toda la información necesaria para establecer el tipo de impacto ambiental³⁵¹. La formación del GTAN constituyó la única iniciativa del gobierno de Kirchner en conjunto con su contraparte uruguaya. Luego de su fracaso, el presidente comenzó a tomar decisiones unilaterales, tornando el asunto de las papeleras aun más conflictivo³⁵².

La tercera fase, entonces, abrió dos instancias judiciales: Buenos Aires elevó a la CIJ una demanda contra su par riobereño por violación al Estatuto del Río Uruguay, pidiendo

351. Jara, J. M., ob. cit., 34-35.

352. Ídem, 35.

la detención de las obras de ENCE y Botnia para evitar la posible contaminación; y Montevideo acusó a su vecino de incumplimiento del Tratado de Asunción, dentro del marco del Mercosur, por la inacción del gobierno argentino ante los cortes del puente San Martín que interrumpieron la libre circulación de bienes, servicios y personas. Mientras Uruguay intentaba regionalizar el conflicto, al incorporar al Mercosur, Argentina mantuvo su postura de que este era bilateral, posición compartida por Brasil, cuyo gobierno se mostró poco dispuesto a discutir temas forestales en la región.

En junio de 2006, la CIJ denegó la solicitud argentina de medidas provisionales contra Uruguay, argumentando la falta de pruebas dirigidas a que la decisión uruguaya generaría riesgos inminentes para el río y las poblaciones aledañas. Y, en septiembre, el fallo del Tribunal Ad Hoc del Mercosur reconoció los perjuicios ocasionados por las manifestaciones de los habitantes de Gualaguaychú al comercio uruguayo y argentino y le atribuyó al gobierno de Kirchner «una actitud permisiva» hacia ellas. Sin embargo, con respecto a la solicitud uruguaya de sancionar la conducta argentina, el Tribunal decretó que quedaba fuera de su competencia determinar acciones futuras de las partes.

Durante el verano austral de 2007, continuaron los cortes en el puente General San Martín con la pasividad del gobierno argentino, por lo cual Uruguay pidió a la CIJ medidas cautelares contra su vecino. La controversia entró en su etapa más conflictiva con la negativa de la CIJ a la solicitud uruguaya, el anuncio del presidente de ENCE de la reloca-

lización de la pastera en la ciudad uruguaya de Colonia y la aprobación por parte del Banco Mundial de un préstamo para la instalación de Botnia. A ello se agregó la intención del gobierno de Uruguay de enviar al Ejército a montar guardia alrededor del terreno en donde se iba a construir la pastera, decisión inédita desde que volvió la democracia a la región (aunque luego se dio marcha atrás)³⁵³.

En noviembre de 2006, se inauguró, en Montevideo, la XVI Cumbre Iberoamericana, ocasión en la cual se oficializó el rol de mediador en la causa de las papeleras del rey de España, Juan Carlos I. Luego de realizar varias visitas a la zona en cuestión, a ambos lados del río, el entonces embajador español ante la ONU, Antonio Yáñez-Barnuevo (designado por el rey para llevar adelante la mediación) ofició una reunión en Madrid entre representantes argentinos y uruguayos, en abril de 2007. El resultado fue la Declaración de Madrid, la cual fijó los temas a debatir en las conversaciones: localización de la papelera, cortes de ruta, aplicación del Estatuto del Río Uruguay y medidas de protección del medioambiente y desarrollo sustentable en la zona afectada.

Aunque la Declaración de Madrid constituyó un signo de buena voluntad por parte de Argentina y Uruguay, con el tiempo reaparecieron los enfrentamientos diplomáticos y los gestos provocativos. Al mismo tiempo que se llevaba a cabo la XVII Cumbre Iberoamericana (noviembre de

353. Hernández Beloqui, J. I., ob. cit., 26-29.

2007), en Santiago de Chile, Kirchner se reunió con los asambleístas de Gualaguaychú, a quienes les reiteró su adhesión a la causa contra Botnia. Este hecho fue muy mal recibido por su contraparte Vázquez, luego de que este hubiera detenido la habilitación de la papelera por pedido español. El presidente uruguayo ordenó inmediatamente su rehabilitación para el 1 de diciembre, finalizando los oficios del rey Juan Carlos³⁵⁴.

Desde el momento en que comenzaron las protestas multitudinarias en el puente San Martín hasta el término de la mediación de la monarquía española, la actuación del gobierno de Néstor Kirchner con respecto al conflicto ambiental con Uruguay se centró en evitar la instalación de las papeleras. De acuerdo a José Manuel Jara, los medios que se emplearon para cumplir ese objetivo fueron, en una primera etapa, pacíficos, ya que se intentó negociar para llegar a un acuerdo, por medio del GTAN. Pero a partir de los pronunciamientos por separado de las delegaciones argentina y uruguayas que conformaron el grupo de trabajo, Kirchner pasó a la confrontación con el gobierno de Tabaré Vázquez a través de declaraciones públicas de carácter nacionalista, el respaldo a las protestas y la demanda a su vecino rioplatense ante la CIJ³⁵⁵.

Sin embargo, durante 2008 y 2009, el conflicto entró en una etapa de distensión, con el recambio presidencial en

354. Ídem, 29-32.

355. Jara, J. M., ob. cit., 47.

Argentina (Cristina Fernández de Kirchner asumió en 2007), la planta Botnia en funcionamiento y varios estudios independientes que demostraban la ausencia de contaminación en el río. Aunque los cortes en el puente General San Martín continuaron, se había producido un desgaste tanto dentro de la Asamblea de Gualeguaychú como en la población en general. La llegada de José Mujica a la presidencia de Uruguay trajo mayor flexibilidad al diálogo con Cristina Fernández en torno al futuro de las relaciones, luego de que la CJI dictara su fallo definitivo³⁵⁶.

4. Resolución del conflicto: Fallo de la Corte Internacional de Justicia (2010)

En mayo de 2006, Argentina acudió a la jurisdicción de la CIJ acusando a Uruguay de incurrir en responsabilidad internacional al incumplir las obligaciones del Estatuto de 1975, entre ellas: adoptar todas las medidas necesarias para el óptimo y racional aprovechamiento del río, preservar el medio acuático y prevenir la contaminación, notificar previamente a la CARU y a la otra parte del Estatuto sobre la instalación de las pasteras y seguir los procedimientos de consulta establecidos por el acuerdo. En consecuencia, solicitó que Uruguay cumpliera sus obligaciones internacionales, se abstuviera de repetir sus acciones irresponsables y reparara el perjuicio causado³⁵⁷.

356. Ídem, 32.

357. López Escarcena, S. (2012). El asunto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. *Revista Chilena de Derecho* 39, 852.

Uruguay respondió pidiéndole a la Corte que rechazara los reclamos argentinos, apoyándose en su derecho a continuar operando las papeleras conforme a las disposiciones del Estatuto. Argumentó que, de lo contrario, el daño provocado a su economía sería mucho mayor en comparación con su supuesto incumplimiento del Estatuto. En caso de que el Tribunal concluyera que Uruguay faltó a sus obligaciones procesales con respecto a la CARU, solicitó que dictara una sentencia adecuada³⁵⁸.

En abril de 2010, cuatro años después, la CIJ falló en forma definitiva sobre la cuestión de las pasteras:

«In its Judgment, which is final, without appeal and binding on the Parties, the Court:

III. Finds, by thirteen votes to one, that the Eastern Republic of Uruguay has breached its procedural obligations under articles 7 to 12 of the 1975 Statute of the River Uruguay and that the declaration by the Court of this breach constitutes appropriate satisfaction;

IV. Finds, by eleven votes to three, that the Eastern Republic of Uruguay has not breached its substantive obligations under articles 35, 36 and 41 of the 1975 Statute of the River Uruguay;

358. Ídem, 852-853.

V. *Rejects, unanimously, all other submissions by the Parties*³⁵⁹.

En su dictamen, la Corte hizo distinción entre «obligaciones de naturaleza procesal» (contempladas en los artículos 7 a 12 del Estatuto de 1975) y «obligaciones de naturaleza sustantiva o de fondo» (artículos 35, 36 y 41³⁶⁰); y afirmó que, aunque exista una «relación funcional» entre ambos tipos de obligaciones, el cumplimiento de una es independiente del cumplimiento de la otra³⁶¹. Así, en primer lugar, el Tribunal de La Haya halló que Uruguay infringió sus obligaciones procesales, es decir, el deber de informar, notificar y negociar junto con Argentina, con el fin de alcanzar el aprovechamiento óptimo y racional del río, contenido en el artículo 1 del Estatuto. Con ello, la sentencia desestimó las alegaciones de Uruguay de que había proporcio-

359. Corte Internacional de Justicia. *Argentina v Uruguay, Pulp mills on the River Uruguay*. *Press release*. Recuperado de: <http://www.worldlii.org/cgi-bin/sinodisp/int/cases/ICJ/2010/18.html?query=argentina%20uruguay> (consultado el 17 de diciembre de 2018).

360. Referidos al deber de las partes de evitar alterar o perjudicar el régimen de las aguas del río Uruguay, coordinar entre ellas medidas para mantener el equilibrio ecológico y controlar plagas e informar sobre toda norma a dictar con relación a la contaminación de las aguas y el ecosistema. En Comisión Administradora del Río Uruguay. *Estatuto del Río Uruguay*. Recuperado de: http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf (consultado el 10 de diciembre de 2018).

361. Juste Ruiz, J. y Bou Franch, V. (2011). El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)* 21, 17.

nado la información necesaria a su vecino por otras vías, en lugar de la CARU, y recalcó el rol de esta en el Estatuto como mecanismo central para cumplir el fin contemplado en el artículo 1³⁶². Asimismo, estableció también que «la sola constatación por parte de la Corte de la violación de los artículos 7 a 12 del Estatuto constituye en sí misma una satisfacción apropiada para Argentina», sin que esta pueda pedir indemnizaciones³⁶³.

En segundo lugar, la Corte declaró la ausencia de vulneración, por parte de Uruguay, de las obligaciones de fondo, entre ellas: contribuir a la utilización óptima y racional del río, preservar el régimen del río y la calidad de sus aguas, coordinar medidas para mantener el equilibrio ecológico, prevenir la contaminación y proteger el medioambiente acuático. El Tribunal argumentó la falta de evidencias que demostraran que Botnia hubiese afectado tanto las aguas del río como el ecosistema y las poblaciones aledañas; por lo cual se excusó de determinar si Uruguay faltó a las obligaciones de fondo³⁶⁴.

Por último, la CIJ desestimó las demás demandas argentinas en cuanto a la compensación, por parte de Uruguay, por los perjuicios sufridos en varios sectores económicos (turismo, agricultura), el desmantelamiento de Botnia como remedio a las infracciones procesales de Montevideo y la

362. Ídem, 18.

363. Hernández Berroqui, J. I., ob. cit., 33.

364. Juste Ruiz, J. y Bou Franch, V., ob. cit., 27.

solicitud de garantías para evitar que Uruguay repitiera sus actos en el futuro. El Tribunal de La Haya consideró que el solo hecho de reconocer el incumplimiento de Uruguay de las obligaciones procesales del Estatuto constituye satisfacción suficiente para Argentina, ya que Uruguay sí cumplió con las obligaciones de fondo. Además, el fallo instó a las partes a la cooperación mutua con el fin de lograr el objetivo principal del Estatuto de 1975, el aprovechamiento óptimo y racional del río³⁶⁵.

Según Hernández Beloqui, «las lecturas políticas del fallo en ambas márgenes del Plata fueron las de considerar que el mismo les había sido favorable». En Uruguay, se destacó el hecho de que la Corte reconoció el bajo nivel de contaminación de Botnia, por lo cual la sentencia fue un aval a la pastera. Y en Argentina, se resaltó la condena a Uruguay por incumplir con los procedimientos del Estatuto. Ambos vecinos coincidieron en la necesidad de normalizar las relaciones a partir del trabajo conjunto en torno al control ambiental del río. Por ello, los presidentes Fernández de Kirchner y Mujica firmaron un acuerdo en julio de 2010 para formar un Comité Científico en el marco de la CARU, cuya tarea sería la de monitorear el río Uruguay y sus áreas de influencia³⁶⁶.

La postura ambigua del gobierno argentino hacia la Asamblea de Gualeguaychú, la determinación de los ac-

365. Borrás S., ob. cit., 32.

366. Hernández Berroqui, J.C.I., ob. cit., 34-35.

tivistas y el rechazo de estos al fallo de La Haya dificultó el accionar de aquel, que se negaba a terminar con las protestas por la fuerza. El gobierno argentino decidió, entonces, denunciar civil y penalmente a aquellas personas que continuaran con las manifestaciones, por lo cual, la Asamblea de Gualeguaychú decidió levantar el corte del puente San Martín para que ambas delegaciones pudieran trabajar en el acuerdo³⁶⁷.

A diferencia del periodo anterior, el gobierno de Cristina Fernández asumió un cambio de estrategia con respecto a la relación con el gobierno uruguayo, por un lado, y los asambleístas de Gualeguaychú, por otro, al obligar a estos a finalizar las interrupciones del puente y al cooperar con el presidente Mujica en la normalización de las relaciones entre ambas naciones y en el monitoreo conjunto del río Uruguay por medio de la CARU. A ello se añadió la pérdida de legitimidad de los manifestantes, al desgaste de sus reclamos y la necesidad de reanudar el comercio y el turismo entre los vecinos³⁶⁸. Luego de la publicación del fallo definitivo de La Haya, ambos gobiernos se enfocaron en reencauzar las relaciones bilaterales y normalizar el tránsito de personas y el movimiento del comercio dentro del bloque del Mercosur.

La estrategia del gobierno hacia la controversia del río Uruguay, entonces, mutó tanto en su objetivo principal

367. Ídem, 35.

368. Jara, J. M., ob. cit., 51-55.

como en los medios para conseguirlo. Si Néstor Kirchner se enfocó en evitar a toda costa que se instalaran las pasteras, su esposa dio mayor preponderancia al vínculo con Uruguay y a las necesidades, políticas y económicas, de trabajar en conjunto con el vecino para reparar las antiguas ofensas. En este contexto, el fallo de La Haya sirvió como punto de partida para comenzar de nuevo entre ambas orillas del río.

Por otro lado, los medios que sirvieron al objetivo principal (en cada mandato) se ajustaron al ritmo de escalada de tensiones. En las primeras etapas, del 2005 al 2007, la fuerte participación de las poblaciones de Gualeguaychú y Fray Bentos incidió en gran medida en la forma en que tanto Kirchner como Tabaré Vázquez transformaron el conflicto en una cuestión de defensa nacional. En un primer momento, se intentó negociar para llegar a un acuerdo; sin embargo, en consonancia con la creciente visibilidad y presión de los reclamos populares (a través de los cortes del puente San Martín), ambos mandatarios, mediante declaraciones y gestos provocativos, alinearon los respectivos sectores internos detrás de posiciones rígidas. De esta manera, cambió también el receptor de la estrategia argentina: de las papeleras Botnia y ENCE al gobierno uruguayo.

Cuando se produjo el recambio presidencial en ambos países, el gobierno de Cristina Fernández ajustó su estrategia al nuevo contexto (fallo «favorable» de la CIJ, desgaste de las protestas de los grupos ambientalistas, necesidad de restablecer el movimiento turístico y co-

mercial con Uruguay). Así, se trabajó conjuntamente en el monitoreo del río Uruguay, por medio de la CARU, y en normalizar las relaciones.

Otro aspecto a destacar es la actuación del Mercosur en su función de resolver controversias y la importancia de la normativa en materia ambientalista acordada entre sus miembros. Aunque el conflicto principal (la instalación de las pasteras) constituyó un asunto entre Uruguay y Argentina, indirectamente afectó la libre circulación de bienes y personas dentro del bloque, motivo por el cual Montevideo acudió al Tribunal Permanente de Revisión. Sin embargo, Argentina insistió en el carácter bilateral de la problemática y Brasil se desligó del debate, en detrimento de la influencia del bloque para abrir una vía de solución al conflicto. Asimismo, el Acuerdo Marco sobre Medioambiente de 2004 quedó en meras declaraciones por la poca voluntad, por parte de los miembros, de llevarlo a la práctica.

El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay dejó al descubierto la ausencia de consenso y cooperación de los países del Mercosur en torno a la protección y preservación del medioambiente. Aún con el Acuerdo Marco sobre Medioambiente del Mercosur (2004) y el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2010), que establecen pautas generales referidas a estos temas, el bajo perfil del organismo y la desvinculación de Brasil durante el desarrollo de la controversia puso en la mesa la competencia de los vecinos por la radicación de empresas extranjeras, como Botnia y ENCE, «lo que genera que cada país establezca sus propias políticas

de incentivo y donde la protección ambiental queda supeditada a las exigencias del país en cuestión, aunque una eventual contaminación afectaría a todos»³⁶⁹.

369. Ídem, 55.

CONCLUSIONES

La Cuenca del Plata constituye el principal espacio de interacción y comunicación entre los países que la comparten: Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Como tal, atravesó distintas etapas, cada una con características propias, influenciadas por el contexto regional y mundial, los cuales determinaron los diferentes patrones de relaciones entre los Estados mencionados.

En el desarrollo de este trabajo se buscó comprobar el modo en que la política exterior argentina en la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní fluctuó de acuerdo a la élite gubernamental, y cómo esta actuó de acuerdo a principios y objetivos propios, en consonancia con el contexto internacional, desde 1961 a 2010. Para ello, se dividió el periodo de estudio en dos etapas: la primera, de 1961 a 1979, se caracterizó principalmente por la sucesión de gobiernos civiles y militares, dentro de los años más complejos de la Guerra Fría; la segunda, de 1979 a 2010, mostró la consolidación del régimen democrático en la región, inserta en un escenario global hegemonizado por Estados Unidos, tanto política como económicamente. En ambas etapas, los objetivos del gobierno argentino y su comportamiento como un actor de peso en Sudamérica difirieron bastante.

Ya desde fines del siglo XIX y principios del XX, se fue conformando poco a poco la dinámica que marcó los vínculos dentro de la Cuenca, especialmente en el transcurso de las décadas de 1960 y 1970. Por un lado, un polo hegemónico cuyos integrantes, Argentina y Brasil, se encontraron

envueltos en una feroz competencia por la hegemonía del subcontinente y, por otro, los Estados Frontera, Uruguay, Paraguay y Bolivia, los cuales intentaron sacar el mayor provecho de la rivalidad de sus vecinos.

La competencia brasilero-argentina determinó en gran medida la dinámica de las relaciones entre los países ribereños, cuyo principal punto de confrontación fue el aprovechamiento de los ríos de curso internacional. Al existir una ventaja geográfica a favor de Brasil (control de las nacientes de los ríos frente al control argentino de las desembocaduras), la capacidad de cada uno para influir en los Estados Frontera, como medio para alcanzar el liderazgo de la región, ocupó un lugar de preponderancia en la política exterior de ambos vecinos, alentando varias hipótesis de conflicto durante los años más álgidos del conflicto Este-Oeste.

En Argentina, la alternancia entre gobiernos civiles y militares influyó de manera directa en la política exterior en general y en la actuación dentro de la Cuenca del Plata en particular. La rivalidad con Brasil, materializada en los emprendimientos hidroeléctricos sobre los ríos de la Cuenca y en la competencia armamentística nuclear, fue abordada por la élite gubernamental de acuerdo a sus propios principios y pensamiento, aunque el interés siguió siendo el mismo: el liderazgo frente al rival o, en su defecto, el equilibrio de poder en el Cono Sur.

La política hacia los Estados Frontera constituyó una de las aristas principales del comportamiento del gobierno ar-

gentino para consolidar su propia esfera de influencia. Las estrategias incluyeron desde la construcción de caminos y vías férreas hasta acuerdos de comercio con los países vecinos, pasando por los emprendimientos hidroeléctricos conjuntos (como Yacyretá y Salto Grande). En paralelo, y en sintonía con la etapa más conflictiva de la Guerra Fría, los militares llevaron adelante su propia política exterior (ya sea ocupando el poder de facto o condicionando al gobierno civil) a partir de lecturas del contexto regional marcadas por las hipótesis de conflicto y la rivalidad latente con Brasilia.

En este marco, las luchas internas entre los sectores liberales y nacionalistas incluyeron a civiles y militares a la hora de diseñar una estrategia para contener el avance brasilero y mantener el equilibrio regional. Esto moldeó una política exterior ambivalente entre las vías de cooperación con los vecinos que promovieron los gobiernos electos y las hipótesis de conflicto que sostuvieron las Fuerzas Armadas (con una gran influencia de la geopolítica). Dentro de estas últimas, las pugnas fueron más evidentes en el desenvolvimiento de dos (o tres) diplomacias paralelas y sin comunicación entre sí durante las dictaduras. A la larga, la posición argentina en la Cuenca careció de unidad al avanzar y retroceder repetidamente frente al acelerado y unificado expansionismo brasilero.

Lo explicado hasta aquí se puede observar en los dos grandes asuntos que se desarrollan en el segundo capítulo. En primer lugar, la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969), la estrategia más relevante que subsistió a los cam-

bios de gobierno de esta etapa. A pesar de ser concebido por Illia como un instrumento de cooperación e integración del espacio geográfico de la Cuenca, y así mantener el equilibrio regional, la abrupta llegada de la Revolución Argentina al poder ajustó estas iniciativas a la propia concepción hostil y confrontativa de los militares hacia la relación con su principal vecino. Por lo tanto, el Tratado nació en el periodo de mayor hostilidad que atravesaron las relaciones argentino-brasileras, lo cual le confirió poca legitimidad e iniciativa a la hora de resolver las controversias entre ambos países.

En segundo lugar, el enfrentamiento diplomático por las represas Corpus e Itaipú ilustra, igualmente, los ajustes que el gobierno argentino le imprimió a su actuación en la Cuenca. La concentración del gobierno de la Revolución Argentina en detener las obras en el salto de *Sete Quedas*, esgrimiendo principios del derecho internacional en ámbitos multilaterales, permitió aun más el avance brasilero, ya que el gobierno de Onganía restó esfuerzos al afianzamiento de las relaciones con Paraguay en favor del acercamiento de Stroessner a la dictadura brasilera. Luego del giro que imprimió la política exterior peronista con el reimpulso de las negociaciones con Paraguay y Uruguay en torno a Yacyretá y Salto Grande, el gobierno de Videla, debido a necesidades económicas y geopolíticas, dirigió sus esfuerzos a alcanzar un acuerdo con respecto a Itaipú y Corpus. A diferencia del Tratado de Brasilia, el Acuerdo Corpus-Itaipú se firmó en un contexto externo más distendido que aquel, en donde las urgencias económicas

de ambos gobiernos militares y la política aperturista de Figueiredo encaminaron la relación Brasil-Argentina a una nueva etapa.

Desde la década de 1980, comenzó otro periodo en la Cuenca del Plata. Con el regreso definitivo de la democracia a la región y luego con el fin del conflicto Este-Oeste, las interacciones dentro de la Cuenca se modificaron y, por lo tanto, la política exterior argentina sufrió una serie de cambios y ajustes, esta vez, mucho más notables. El Palacio San Martín abordó la relación con Brasil y la posterior conformación del Mercosur como ejes de cooperación política y económica, así como puntos de partida para la inserción en un mundo globalizado y hegemonizado por Estados Unidos en reemplazo de la antigua concepción hostil que tuvieron los militares hacia el vecino país. Asimismo, la salida de estos últimos del poder dio lugar a una renovada consideración en cuanto a la necesidad de preservar y consolidar la democracia como régimen político. En paralelo, el mismo proceso de formación del Mercosur, iniciado gradualmente en las presidencias de Alfonsín y Sarney, se amoldó a las concepciones neoliberales de Menem y Collor de Mello, apenas iniciado 1990.

Más allá de estos grandes cambios, durante el periodo 1979-2010, resaltan mayores continuidades en la política exterior argentina, producto de la instalación definitiva de la democracia como forma de gobierno. Aunque en los años '90 existieron divergencias en las políticas exteriores entre Brasil y Argentina, hubo también voluntad por parte de ambos gobiernos para resolverlas, demostrando con

ello el privilegio que estos le otorgaban al vínculo político y económico. Las acciones cooperativas con el vecino en diversos campos (comercial, nuclear, tecnológico, entre otros) se observan durante todo el segundo periodo delimitado en este trabajo, marcando una continuidad notable en la política exterior argentina. A diferencia de la etapa anterior, las hipótesis de conflicto disminuyeron en gran medida su alcance, así como también la influencia de las Fuerzas Armadas en la elaboración de la política exterior y, por lo tanto, en la manera de resolver las controversias entre ambos países.

El siglo XXI comenzó junto con una renovada conciencia, a nivel mundial, en torno a la preservación de los recursos naturales y la disminución de los niveles de contaminación ambiental, con la ONU como principal impulsora del debate. En consonancia con este nuevo paradigma global, y mientras las crisis económicas de varios países sudamericanos replantearon el funcionamiento del Mercosur, adquirió importancia el Sistema Acuífero Guaraní como reserva fundamental y proveedor de agua dulce a los integrantes de la Cuenca del Plata. Los sucesivos gobiernos democráticos reconfiguraron la dinámica de las relaciones intrarregionales en torno a la cooperación conjunta en el tratamiento de las aguas compartidas y la construcción de un marco jurídico apropiado. Estos dos últimos temas también fueron abordados de acuerdo al paradigma internacional del momento: durante la década de 1990, el neoliberalismo fomentó una mirada sobre el recurso hídrico como si fuera un bien comerciable, es decir, una mirada ajena a los países de la región. Con la llegada de los nue-

vos gobiernos progresistas de principios del siglo XXI, se adoptó un enfoque propio dentro del marco de los organismos regionales locales, tales como el Mercosur y el Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata.

Luego de la crisis económica de 2001, se observa otra continuidad en la política exterior argentina, ya que el gobierno, a cargo del partido justicialista por casi diez años, trabajó en forma conjunta con sus pares para crear un marco regulatorio del ecosistema, cuyas aguas subterráneas cumplen una función de gran importancia en el abastecimiento y desarrollo de la región. Siguiendo esta línea, se firmaron el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, en 2004, y el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, en 2010.

El caso particular que sucedió apenas iniciado el nuevo milenio, fue el conflicto de las papeleras Botnia y ENCE, entre Argentina y Uruguay. La larga duración de la discordia dejó al descubierto la débil cooperación en los hechos entre los países sudamericanos, a pesar de los convenios firmados, en torno a la preservación de los recursos naturales. Asimismo, predominaron los intereses individuales de cada uno por sobre el uso equitativo y la preservación de las aguas compartidas. La competencia entre ellos por obtener inversiones y beneficios de las empresas extranjeras, con intenciones de explotarlos, prevaleció por sobre los principios acordados en el marco regional en el Tratado de la Cuenca del Plata, en el Acuerdo Marco sobre Medio ambiente del Mercosur y en el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

El gobierno argentino ajustó constantemente su estrategia para impedir la instalación de las pasteras en el río Uruguay según el contexto regional. De los intentos de negociación con el gobierno de Tabaré Vázquez se pasó a la confrontación directa, al mismo tiempo que se agravaron las protestas y los cortes del puente San Martín. Las idas y vueltas entre ambos países para encontrar una solución a la controversia, más la insistencia de Argentina en tratarla en el ámbito bilateral (en lugar de impulsar a organismos como la CARU o el Mercosur en el rol de mediador) terminaron por extender su duración hasta el recambio presidencial a ambas orillas del río, socavando la legitimidad de los reclamos fronteras adentro. Con el fallo de La Haya (2010), un contexto más optimista y distendido propició un nuevo entendimiento entre Buenos Aires y Montevideo y se dejó atrás el conflicto ambiental. A partir de todos estos instrumentos podemos comprobar la hipótesis que dio origen a esta investigación: la política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní, entre 1961 y 2010, fluctuó de acuerdo a los gobiernos, que actuaron según características y objetivos propios, en consonancia con el contexto internacional del momento.

Con la controversia de las papeleras definitivamente resuelto, los cuatro titulares del SAG firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en 2010, demostrando con ello un gran interés por la gestión del ecosistema. Sin embargo, al día de hoy, solo falta que Paraguay deposite su ratificación, por lo que aún el Acuerdo sigue sin entrar en vigencia. Esta situación condiciona en gran medida la gestión conjunta de las aguas subterráneas, la búsqueda de fondos para nue-

vos proyectos y la implementación de medidas para preservar los recursos naturales sin restringir la soberanía de cada país involucrado. Como resultado, el SAG ha quedado en un lugar relegado en la agenda regional.

A pesar de que el impulso dado al Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní desaceleró el trabajo conjunto de los titulares en el área ambiental durante la última década, el desarrollo de las relaciones intrarregionales continúa su dinamismo en otras esferas, a la vez que es influenciado por el panorama global de manera directa. Nuestra investigación solo abarca hasta el año 2010; sin embargo, el contexto internacional al día de hoy es muy diferente al de hace casi diez años atrás. La disputa diplomática entre China y Estados Unidos tiene como uno de sus principales escenarios a América Latina, en donde la primera ha avanzado pacientemente en tejer acuerdos con los gobiernos regionales en distintas áreas de cooperación (militar, comercial, infraestructura, tecnología, etc.). Resta analizar en futuras investigaciones cómo la presencia china (y la estadounidense también) puede llegar a influir en el manejo colectivo del SAG, teniendo en cuenta, en tiempos de escasez mundial, la importancia estratégica de las aguas subterráneas de nuestro Acuífero.

Hoy en día, la Cuenca del Plata / Acuífero Guaraní sigue ocupando un lugar de relevancia en la política exterior argentina. Al ser un espacio de integración y unión con las naciones limítrofes, constituye uno de los principales escenarios de actuación del país a nivel sudamericano. Con el sistema internacional en constante cambio, las

relaciones de Argentina con sus vecinos de la región prevalecen en importancia política y económica, superando los cambios en el sistema internacional y los consecuentes ajustes que cada gobierno, de acuerdo a su manera de abordar la política exterior, les pueda imprimir.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Bibliografía principal

- Albergaria de Queiroz F. (2011). Hidropolítica y seguridad: las cuencas platina y amazónica en perspectiva comparada (tesis de doctorado). Universidad de Brasilia, Brasilia.
- Álvarez, M. (2011). Los 20 años del Mercosur: una integración a dos velocidades. *CEPAL: Serie Comercio Internacional* 108.
- Amicci, D. (2012). La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo. *Confines* 8-15, 133-156.
- Aranda, R. A. (2004). La política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales* 27, 39-58.
- Bernal Meza, R. (2007). Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior. *Carta Internacional* 2, 12-24.
- Bernal Meza, R. (2002). A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Revista Brasileira de Política Internacional* 45, 36-71.
- Bernal Meza, R. (2002). Política exterior argentina: de Menem a De la Rúa ¿Hay una nueva política? *Sao Paulo en perspectiva* 16, 74-93.

- Bizzozero Revelez, L. (2012). El Mercosur y el proceso sudamericano ante la segunda década del siglo XXI: ¿Hacia una consolidación del nuevo regionalismo estratégico? *Sí Somos Americanos* 12, 215-237.
- Bologna, B. (1991). Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 2.
- Borrás, S. (2010). El desenlace del conflicto de la celulosa: Argentina vs. Uruguay. *Revista Catalana de Dret Ambiental* 1, 1-45.
- Boscovich N. (1979). *Geoestrategia de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Caetano, G. (2009). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte I. *Estudios* 37, 81-109.
- Caetano, G. (2010). Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del Tratado de la Cuenca del Plata (1969-2009). Parte II. *Estudios* 38, 75-102.
- Candeas, A. (2017). *A integração Brasil-Argentina: História de uma ideia na "visão do outro"*. Brasília: Fundación Alexandre de Guzmán.

- Concina Haín, E. (2017). Acuerdo sin compromiso. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. *Integración y cooperación internacional* 25, 5-14.
- Cosso, M. (2012). “El Acuífero Guaraní como recurso vital y estratégico, en el marco de la defensa nacional”. Ponencia, 1ª *Encuentro de investigadores en formación de recursos hídricos*. Instituto Nacional del Agua del Gobierno de Argentina.
- Cresto, J. J. (2001). *Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior*. Buenos Aires: Edivérn SRL
- Diamint, R. (2003). Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Colombia Internacional* 56-57, 12-27.
- Doratioto, F. (2014). *O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)*. Brasilia: Fundación Alexandre de Guzmán.
- Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Recuperado de: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm> (consultado el 29 de marzo de 2018).
- Fraga, J. A. (1983). *La Argentina y el Atlántico Sur: conflictos y objetivos*. Buenos Aires: Pleamar.
- Gómez Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy* 45, 127-140.

- Gomes Saraiva, M. y Tedesco, L. (2001). Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2, 126-150.
- González del Solar, N. (2013). Las aguas subterráneas en la dimensión internacional. Notas jurídicas sobre el Acuífero Guaraní. *Derecho y Ciencias Sociales* 9, 42-52.
- Graf Rey, M. S. (2007). El Sistema Acuífero Guaraní dentro del contexto mundial de escasez de agua. La región sudamericana en relación a esta cuestión. (Tesis de licenciatura) Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Graf Rey, M. S. (2007). El Acuífero Guaraní: un gran reservorio en la mirada mundial. Ponencia, *III Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI)- I Jornadas del CENSUD. "Desafíos y alternativas de nuestra política exterior"*. (La Plata, 2007).
- Greño Velazco, J. E. (1974). Argentina-Uruguay: punto final a una larga controversia. *Revista de Política Internacional* 132, 43-72.
- Guglielmelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires: El Cid.
- Hernández Beloqui, J. I. (2013) El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay: ¿Resolución o transformación?, *ICIP Working Papers* 3, 1-63.

- Jaguaribe, H. (1987). *La integración Argentina-Brasil, Integración latinoamericana s.n.*
- Jara, J. M. (2016). *Cambios en las Estrategia de Política Exterior de Argentina respecto al Conflicto de las Papeleras (periodo 2007-2011).* (Tesis de licenciatura) Universidad Siglo 21, Buenos Aires.
- Juste Ruiz, J. y Bou Franch, V. (2011). El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril de 2010. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)* 21, 1-31.
- Justo, L. (1983). *Argentina y Brasil en la integración continental.* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Lanús, A. (1984). *De Chapultepec al Beagle.* Buenos Aires: Emecé.
- López Escarcena, S. (2012). El asunto de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay. *Revista Chilena de Derecho* 39, 849-860.
- Madrid, E. (2002). *Argentina-Brasil: Economía, política y comercio (1955-1967).* Portal de Promoción y Difusión Pública del Conocimiento Académico y Científico. Universidad Nacional de Mar del Plata. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/2332/> (consultado el 10/04/2018)

- Madrid, E. (2010). Argentina y Brasil: economía y política exterior bajo regímenes dictatoriales, 1976-1983. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad* 37-38, 103-136.
- Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales* 15, 113-138.
- Marques F., Cruz L. R. y Creuz M. (2010). O peso da redemocratizacao no proceso de integracao entre Brasil e Argentina. *Cadernos PROLAM/USP* 9, 20-48.
- Mello Sant'anna, F. y Villar P. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy* 69, 53-74.
- Mendilaharzu, L. (2014). Novedades jurídicas para la gestión, conservación y utilización del agua. Acuífero Guaraní (213-221). En Pastorino, L. (comp.) *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Miranda, R. (2004). Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner. *Anuario 2004 IRI*. Recuperado de: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202004/Cerpi/03-Anuario%20Roberto%20Miranda.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2018).
- Miranda, R. (2012). Des-incursión argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. *Enfoques* 17, 85-103.

- Moneta, C. J. (1983). *Geopolítica y política de poder en el Atlántico Sur*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Moneta, C. (1988). *La política exterior del peronismo: 1973-1976*. En Perina R. y Russell R., (Comp.) *Argentina en el mundo (1973-1987)*. Buenos Aires: GEL.
- Moniz Bandeira, L. A. (1992). Argentina y Brasil: regímenes políticos y política exterior, 1930-1992. *Ciclos* 3, 161-172.
- Nehring Belo, C. (2011). Itaipú: Marcos da construação da usina nas páginas do jornal Clarín (1973-1979). (Tesis de maestría) Universidad Federal de Grande Dorados, Mato Grosso do Sul, Brasil.
- Romano, S. M. (2008). Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos. *Confines* 4-8, 31-46.
- Russell R. y Hirst M. (1987). Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil. *Estudios Internacionales* 20, 442-490.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2011). *Percepciones argentinas de Brasil: ambivalencias y expectativas* (281-310). En Sorj B. y Fausto S. (Comp.) *Brasil y América del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos S.R.L.
- Sánchez-Gijón, A. (1990). *La integración en la cuenca del Plata*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana.

- Sanguenetti, J. (1972). Geopolítica de la cuenca del Plata. *Estrategia* 19.
- Santomaro Moscoso, M. N. (2016). Intereses geopolíticos de los actores externos en el Acuífero Guaraní y la respuesta de los países del Mercosur. (Tesis de maestría) Universidad de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador.
- Simonoff, A. (2006). Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966). (Tesis Doctoral) Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Simonoff, A. (2008). La política exterior de los gobiernos kirchneristas y la Tercera Posición. *Intellector* 9, 1-20.
- Simonoff, A. (2009). Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. *Confines* 5, 71-86.
- Simonoff, A. (2012). *Cinco claves explicativas para la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001*. En Morasso, C. y Pereyra Doval G. (Comp.) *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, Cooperación Sur-Sur e Integración*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional del Rosario, Santa Fe, Argentina.
- Sindico, F., Hirata, R. y Manganelli, A. (2018). The Guarani Aquifer System: from a Beacon of hope to a question mark in the governance of transboundary aquifers. *Journal of Hydrology Regional Studies* (20), 49-59.

Torres, M. A. (2013). Argentina y su inserción internacional en un periodo de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Política* 8, 107-135.

Vázquez Ocampo, J. M. (1989). *Política Exterior Argentina (1973-1983). De los intentos autonómicos a la dependencia*. Buenos Aires: CEAL.

Wettstein, G. y Campal, E. (1975). Agricultura y geopolítica en la cuenca del Plata, *Crisis* 27.

Zeballos, C. (1979). El sistema de la Cuenca del Plata: aspectos institucionales. *Integración Latinoamericana* (s.n), 70-87.

Zugaib, E. (2007). *A Hidrovía Paraguai-Parana*. Brasilia: Fundación Alexandre de Gusmao.

Bibliografía secundaria

Bono, L. (2004). Cuencas Hídricas compartidas. Regulación internacional y gestión integral. *Relaciones Internacionales* 27, 83-90.

Briceño Ruiz, J. (2010). Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo? (435-463) En Bologna, B. (comp.) *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: UNR Editora.

- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 31-71.
- Deciancio, M. (2017). La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 12, 179-205.
- Laguado, A. (2006). Onganía y el nacionalismo militar en Argentina. *Universitas humanística* 62, 239-259.
- Simonoff, A. (2007). Perspectivas sobre los setenta: una aproximación a las lecturas sobre la política exterior del peronismo. *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 7, 1-29.
- Torres del Sel, M. M. (2013). Las políticas regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración de América Latina. *Invenio* 16, 29-46.
- Zapata, V. y Zurita, M. D. (2005). Las vacilaciones de la Revolución Argentina en su Política Exterior: ¿Alineamiento norteamericano o nacionalismo heterodoxo? *Estudios* 29, 145-161.

Fuentes

Comisión Administradora del Río Uruguay. *Tratado del Río Uruguay*. Recuperado de: http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2018).

Comisión Administradora del Río Uruguay. *Estatuto del Río Uruguay*. Recuperado de: http://www.caru.org.ar/web/pdfs_publicaciones/Documentos-y-antecedentes-Publicacion-1998.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2018).

Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. *Tratado de la Cuenca del Plata*. Recuperado de: <http://cicplata.org/es/documentos/> (consultado el 14 de junio de 2018).

Corte Internacional de Justicia. *Argentina v Uruguay. Pulp mills on the River Uruguay. Press release*. Recuperado de: <http://www.worldlii.org/cgi-bin/sinodisp/int/cases/ICJ/2010/18.html?query=argentina%20uruguay> (consultado el 17 de diciembre de 2018).

Mercado Común del Sur. *Tratado de Asunción*. Recuperado de: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf (consultado el 5 de octubre de 2018).

Mercosur. Tribunal Permanente de Revisión. *Evolución del sistema de solución de controversias*. Recuperado de: http://www.tprmercursosur.org/es/hist_controv.htm (consultado el 15 de octubre de 2018).

Mercado Común del Sur. *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91816/norma.htm> (consultado el 19 de noviembre de 2018).

Sistema Acuífero Guaraní. *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*. Recuperado de: https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf (consultado el 20 de noviembre de 2018).