

**II Taller: “Paraguay como objeto de estudios en las ciencias sociales”**  
**Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Universidad de Buenos Aires**  
**ADEPO**

*Encuentros y desencuentros en la gestión bilateral de recursos naturales compartidos: Los casos de la Cuenca del Pilcomayo y la represa Yacyretá*

Lic. Natalia Ceppi  
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
UNR-Rosario, Argentina  
[nataliaceppi@yahoo.com.ar](mailto:nataliaceppi@yahoo.com.ar)

*Consideraciones iniciales*

Es indudable que la gestión de los recursos naturales internacionalmente compartidos, especialmente los hídricos, se presenta como una temática compleja ante las connotaciones socio-económicas y políticas que derivan de su uso y aprovechamiento. La Cuenca del río Pilcomayo y la represa hidroeléctrica binacional de Yacyretá, se establecen como los ejemplos más claros de cómo las relaciones entre Argentina y Paraguay, sufren momentos de encuentros y desencuentros cuando la Cuenca y la represa cobran fuerza como temas de agenda compartida.

No cabe duda, que con el paso del tiempo, estos dos estados han logrado incorporar el principio de desarrollo sustentable en la gestión de los recursos de la naturaleza. Así, el uso racional y equitativo sin perjudicar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, se ha instalado paulatinamente para administrar los cursos de agua que son internacionalmente compartidos. Sin embargo, a pesar de la voluntad de “cooperación”, que inicialmente atravesó a la institucionalización de la Cuenca del Pilcomayo como a la creación de Yacyretá, no debe dejarse de lado, que la existencia de intereses diversos y las miradas contrapuestas, se han aunado con los errores de gestión y la sensibilidad propia que encierra que dos estados se aboquen al tratamiento de un recurso natural compartido. Así, las acciones o las inacciones como los discursos políticos, pueden convertirse en herramientas de conflicto de aquellos que esgrimen su derecho a gestionar los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio estatal.

En ambos casos, e independientemente de las particulares propias, la Cuenca del Pilcomayo y la represa de Yacyretá comparten innumerables períodos de encuentros y desencuentros en sus respectivas gestiones bilaterales, donde el incumplimiento de lo pactado en el ámbito ministerial, ha generado una deuda social hacia aquellas poblaciones que habitan en cercanías del Pilcomayo y el Paraná.

Consecuentemente, el presente trabajo pretende realizar un breve análisis de cómo el uso y aprovechamiento de la Cuenca del Pilcomayo y la represa de Yacyretá, han moldeado situaciones de encuentros y desencuentros en los vínculos argentino-paraguayos. Una relación en donde la cercanía geográfica y la riqueza natural compartida, no son suficientes para que en el escenario político, prime el diálogo en lugar de las acusaciones y los entredichos.

### *1- La Cuenca del Plata: marco referencial del Pilcomayo y el Paraná*

Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay son los integrantes de la Cuenca del Plata, uno de los sistemas hídricos más importantes a nivel mundial, tanto por el caudal de los ríos partícipes como por la inmensa biodiversidad de los territorios de los respectivos estados miembros.<sup>1</sup> Los antecedentes institucionales de la Cuenca se encuentran en la Reunión de Cancilleres que se celebró en la ciudad de Buenos Aires desde el 24 al 27 de febrero de 1967. El propósito de dicho encuentro fue potenciar la integración de éstos países, aprovechando las características naturales de la región. Los representantes gubernamentales señalaron la necesidad de llevar a cabo estudios integrales en el territorio de la Cuenca en miras de realizar obras de infraestructura que contribuyan al desarrollo de la región de los estados partícipes.<sup>2</sup>

Se partía de la idea de que el fortalecimiento de la “conciencia regional” sería la herramienta fundamental para resolver los problemas vinculados al desarrollo económico, a través de la adopción de políticas adecuadas en materia de explotación de los recursos de la Cuenca.<sup>3</sup> Como lo expresó el representante de Brasil, Juracy

---

<sup>1</sup> Para mayor información, consultar el sitio on line del Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata. Disponible en Internet en <http://www.cicplata.org/>. Consultado en febrero de 2009.

<sup>2</sup> GARCÍA MORITÁN, Roberto, *Antecedentes y estrategias del CIC*, Primeras Jornadas sobre Gestión de Cuencas. Cuenca del Plata, Buenos Aires, 1999. Disponible en CD. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) de la República Argentina.

<sup>3</sup> *Reunión de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata*. Sesión de 27 de febrero de 1967, pág. 2. Documento disponible en la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la República Argentina.

Magalhaes, la reunión de 1967 fue un claro ejemplo de la paulatina puesta en marcha de un “mecanismo multinacional de cooperación diplomática”, que permitiera aunar los esfuerzos propios de cada Estado para que éstos repercutan beneficiosamente en la región.

Por su parte, los Cancilleres de Bolivia y Paraguay, Alberto Crespo Gutiérrez y Raúl Sapena Pastor, reafirmaron las pretensiones del Estado brasileiro de establecer un organismo intergubernamental que coordine las actividades de los estados miembros para aprovechar al máximo los recursos naturales que se encuentran en la Cuenca. Cabe aclarar, que el caso de Brasil, merece una salvedad ya que por un lado, este país posee un lugar importante en la Cuenca del Plata, precisamente por ser cabecera de la misma y en segundo lugar, el 22 de junio de 1966, Paraguay y Brasil habían firmado el Acta de Iguazú, manifestando sus intenciones conjuntas de poner en marcha los estudios de la represa hidroeléctrica de Itaipú. De este modo, el ímpetu brasileiro era acorde a su “política activa” de aprovechar los deseos de los miembros de la Cuenca de crear un espacio “referencial” para gestionar los recursos naturales de la región, especialmente los hídricos. Los funcionarios de Brasil tenían total claridad de que el nacimiento de una institución representativa de la Cuenca del Plata, sería clave para dinamizar sus intereses nacionales para fomentar las actividades industriales y de infraestructura en su propio territorio.

Con respecto a Bolivia, el establecimiento de un organismo integrado por los cinco países, sería- en palabras de su Ministro- “una nueva concepción de integración subregional” que ayudaría a atender problemas como:<sup>4</sup>

-El establecimiento de un puerto navegable sobre el río Paraguay.

-La canalización de los ríos Grande de Tarija y del Bermejo.

-La *regulación del río Pilcomayo* a los fines de obtener instancias de regadío, generación de energía y control de inundaciones río abajo, especialmente en los comienzos del área compartida por Argentina y Paraguay. Por otro lado, el representante boliviano, destacó que el trabajo conjunto de los países de la región sería un incentivo para que Bolivia realizara importantes avances en su industria gasífera, particularmente en los departamentos de Santa Cruz y Tarija. A través de dicho accionar, los estados dependientes del gas boliviano- como Argentina y Brasil- podrían beneficiarse de las importantes reservas de dicho recurso natural.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pág. 10.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 11.

Con respecto a Paraguay, dicho país sostuvo que la integración de la Cuenca del Plata, es un paso más en la integración económica latinoamericana en miras de establecer un desarrollo armónico y equilibrado de la región. Asimismo, Paraguay presentó una serie de propuestas para que sean tratadas en la reunión como temas de agenda. Los objetivos específicos del Estado *Guaraní*, estaban vinculados a la integración energética, de transportes, comunicaciones e infraestructura fronteriza.<sup>6</sup>

Finalmente, el representante argentino, Nicanor Costa Méndez, hizo hincapié en la importancia que posee el intercambio de información en la gestión y aprovechamiento de recursos naturales de estas características. En este sentido, el relevamiento de obras de infraestructura, se presenta como una condición indispensable para concretar proyectos de gran envergadura.<sup>7</sup> Al igual que Brasil, Paraguay y Bolivia, Argentina, destacó que la existencia de una base institucional, se transforma en un requisito fundamental para el uso adecuado de los recursos hídricos, la flora y la fauna de la Cuenca, precisamente porque un comité intergubernamental sería producto de una responsabilidad compartida.

De este modo, y como sello a lo dialogado en la Reunión de Buenos Aires, el 27 de febrero de 1967, los cinco Cancilleres emitieron la “Declaración Conjunta de los Cancilleres de la Cuenca del Plata”. Este documento acordó la realización de un estudio que permitiera la concreción de obras de carácter multinacional, bilateral y nacional y la creación del Comité Intergubernamental Coordinador (CIC), con la misión de centralizar las informaciones de los países miembros y coordinar la acción conjunta de los mismos.<sup>8</sup> La II Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, se realizó en los días del 18 al 20 de mayo de 1968 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y en esta oportunidad, los cinco países le encomendaron al CIC, la preparación de un proyecto de tratado para profundizar la institucionalización de la Cuenca del Plata.

Cumpliendo con lo acordado, en la I Reunión Extraordinaria de los Cancilleres de la Cuenca de 1969, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de la Cuenca del Plata el 23 de abril de dicho año en miras de “*afianzar la institucionalización*” de sus acciones y “*mancomunar esfuerzos para promover el*

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 18.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 4.

<sup>8</sup> *V Reunión ordinaria de Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata. Antecedentes*, pág. 29. Documento disponible en la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la República Argentina.

*desarrollo armónico y la integración física de la región*".<sup>9</sup> En su artículo III se estableció que el CIC se instituye como órgano permanente de la Cuenca, encargado de la promoción y el seguimiento de las acciones multinacionales de sus integrantes. No obstante, la misión más importante que debe llevar a cabo el CIC es la identificación de áreas de interés común dentro de la Cuenca para la puesta en marcha de estudios y proyectos que tengan como fin último el logro de un desarrollo integral.<sup>10</sup>

Por un lado, el Tratado de la Cuenca del Plata, fue entendido como la máxima expresión de los esfuerzos diplomáticos de los estados miembros para que a través del diálogo y la negociación, su riqueza natural fuera explotada de manera racional y equitativa. Por otro, no puede dejarse de mencionar que tras la firma de este Tratado, subyacían tensiones y rivalidades, principalmente por la navegación de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay. En este sentido, como sostienen Escudé-Cisneros, "Paraguay fue un engranaje muy importante de la agenda política exterior argentina durante los años del onganato"<sup>11</sup>, ya que Argentina veía como una amenaza la inmensa influencia de Brasil tanto en el Estado Guaraní como en la región en su conjunto.

La institucionalización de la Cuenca del Plata reforzaría con el paso del tiempo, los momentos de encuentros y desencuentros, que tradicionalmente han atravesado- especialmente Argentina y Paraguay- cuando el aprovechamiento del sistema hídrico del Plata se establece como un tema de impronta en la agenda bilateral. La puesta en marcha de obras de infraestructura de características diversas, herramientas a través de las cuales se aprovecharía el potencial de la Cuenca, incidieron para que con el paso del tiempo, estos dos países construyeran- conjuntamente con la influencia de otros factores- vínculos que oscilan claramente entre el acercamiento y los entredichos.

---

<sup>9</sup> Véase Tratado de la Cuenca del Plata. Disponible en Internet en <http://www.cicplata.org/?id=tratado>. Consultado en marzo de 2009. Con respecto al CIC, su estatuto fue reglamentado en diciembre de 2001 en la VI Reunión Extraordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata.

<sup>10</sup> *Ibidem*, artículo III. Siguiendo con lo mencionado en el artículo I, este reconocimiento de áreas de interés común que menciona el Tratado es necesaria a los fines de emprender acciones como: "La facilitación y asistencia en materia de navegación; la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo; la preservación y el fomento de la vida animal y vegetal; el perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas y de telecomunicaciones; la complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca; la complementación económica de áreas limítrofes; la cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades; la promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área; el conocimiento integral de la Cuenca del Plata."

<sup>11</sup> ESCUDE, Carlos, CISNEROS, Andrés, *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XIV. Disponible en Internet en <http://www.argentina-rree.com/14/14-017.htm>. Consultado en febrero de 2009.

Desde la óptica argentina, acordar los parámetros de acción por medio del Tratado de la Cuenca del Plata, contribuiría a mantener los ojos bien abiertos sobre aquellas actividades que Itamaraty decidiera emprender para explotar la gran riqueza hídrica- aunque inequitativa- que caracteriza a los cinco países de la Cuenca. Debe tenerse en cuenta, que en 1966, los Ministros de Relaciones Exteriores de Paraguay, Sapena Pastor y de Brasil, Juracy Magalhaes, firmaron el Acta de Iguazú, donde se comprometieron a estudiar y evaluar las posibilidades de aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná, desde los Saltos de Guairá hasta la desembocadura del río Iguazú.<sup>12</sup>

Ante la participación argentina en el río que “sustenta” la represa de Itaipú, su Cancillería reclamó ante Paraguay como a Brasil, que en el caso de los ríos internacionales de curso sucesivo, la “consulta previa”- principio reconocido por las Reglas de Helsinki de 1966- debía convertirse en una práctica constante entre los estados que comparten un recurso hídrico. Después de reiterados intentos por parte de Argentina, el principio de consulta previa fue incorporado en la “Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los ríos internacionales”, firmada en la IV Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata.<sup>13</sup> Independientemente de los entredichos a nivel ministerial, Brasil y Paraguay habían fortalecido sus intenciones de generar energía hidroeléctrica a través del Paraná, a diferencia de Argentina que hasta ese entonces carecía de proyectos de gran envergadura en la región. La consulta previa es fundamental para evitar situaciones de desencuentros entre los beneficiarios de un río internacional, ya que la misma implica la información escrita de los emprendimientos a concretar, destacando sus objetivos, características e impacto de aquellas obras de infraestructura que fueron acordadas. Se establece un período en el cual, el Estado que es informado debe objetar o no la iniciación de los trabajos que fueron comunicados. En caso de que el plazo venza y no se haya presentado alguna observación u objeción, el Estado que comunica entiende que posee luz “verde” para dar comienzo a sus actividades.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Consultar la página electrónica de ITAIPU. Disponible en Internet en <http://www.itaipu.gov.br/index.php?q=es/node/356>. Consultado en marzo de 2009.

<sup>13</sup> ESCUDE, Carlos, CISNEROS, Andrés, *Op. Cit.*

<sup>14</sup> QUEROL, María, *Estudios sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*. Publicaciones de CEPAL, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, N. 64, Chile, 2003. Disponible en Internet en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/13672/lcl2002e.pdf>, pág. 19.

Debe agregarse, que además de las instancias de diálogo e información que constituyen el principio de consulta previa, el Derecho Internacional reconoce otras normas avaladas por la comunidad en su conjunto, cuyos objetivos se basan tanto en la gestión adecuada de los recursos hídricos internacionalmente compartidos como en constituirse en límites a las acciones de los estados. Por otro lado, estas normas, al incidir en la conducta de los países, generan un escenario adecuado para la promoción de diálogo bilateral o multilateral. Como el uso y la gestión de un recurso natural compartido, puede repercutir negativamente en el territorio del país con el cual se comparte, las reglas generales a contemplar son:<sup>15</sup>

*-La obligación de no causar un perjuicio apreciable.* Es prácticamente inevitable que cuando un Estado hace uso de un recurso hídrico que es compartido con su vecino, aparezcan consecuencias que traspasan los límites jurisdiccionales. Ahora bien, el perjuicio apreciable aparece cuando se “atenta” contra la esencia misma del recurso. La alteración del cauce del río, la modificación de los caudales o volúmenes de agua y las actividades nocivas para la calidad de las mismas, son entre otros, ejemplos de daños tanto para el recurso como para aquellas poblaciones que disfrutaban del mismo.

*-El aprovechamiento equitativo y razonable.* Esta regla de conducta tiene sus orígenes en la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972.<sup>16</sup> En la misma, los estados acordaron dos puntos de suma importancia con relación a la temática de la equidad en el uso de los recursos naturales. Por un lado, se destacó la imperiosa necesidad de preservar los ecosistemas naturales mediante un adecuado esquema de planificación que permita que las generaciones presentes y futuras puedan disfrutar de los mismos.<sup>17</sup> Por otro, en cuanto a los recursos naturales internacionalmente compartidos, se estableció que la distribución de los beneficios que devienen de su explotación, debe ser siempre equitativa, teniendo en cuenta las características y las necesidades propias de cada parte. Igualmente, la gestión debe estar moldeada por el criterio de la razonabilidad.<sup>18</sup> Es decir, que en su uso tiene que estar presente la “coherencia” a fin de evitar tanto el derroche como el agotamiento de los mismos. En el caso de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional, las Normas

---

<sup>15</sup> BARBERIS, Julio, *Recursos naturales compartidos entre estados y el Derecho Internacional*, Ed. Tecnos, 1979, pp. 150-157.

<sup>16</sup> *Ibidem.*, pág. 154.

<sup>17</sup> Véase Principio II de la *Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Disponible en [http://www.medioambiente.cu/declaracion\\_estocolmo\\_1972.htm](http://www.medioambiente.cu/declaracion_estocolmo_1972.htm). Consultado en marzo de 2009.

<sup>18</sup> BARBERIS, Julio, *Op. Cit.*, pág. 155.

de Helsinki ya habían contemplado estos parámetros de comportamiento en la primera parte de su articulado, a saber:<sup>19</sup>

Artículo IV: *“Todo Estado ribereño de una cuenca tiene derecho, dentro de los límites de su territorio, a una participación razonable y equitativa en los usos beneficiosos de las aguas de una cuenca hidrográfica internacional”*.

Artículo V: *“La participación razonable y equitativa en el sentido del Artículo IV se determinará según todos los factores pertinentes de cada caso particular”*. Consecuentemente, este artículo enumera los factores a considerar para lograr que un país tenga una participación equitativa y razonable en las aguas de una cuenca internacional. Entre los mismos, se encuentran: la geografía, la hidrología y el clima de la cuenca; la utilización pasada y actual de las aguas; las necesidades económicas y sociales de cada Estado; la población; la disponibilidad de otros recursos; las posibilidades de prevención en el desaprovechamiento de las aguas; la indemnización como medio de solución de controversias entre los usuarios o los estados corribereños y el grado de satisfacción de los intereses del Estado ribereño sin perjudicar de forma apreciable a otro Estado.<sup>20</sup>

La III Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca, se realizó casi paralelamente con el encuentro que tuvo como protagonista al Tratado de la Cuenca del Plata. El 24 de abril de 1969 los representantes de los cinco estados resolvieron emprender un estudio conjunto de la Cuenca del río Pilcomayo y de la Cuenca Superior del Bermejo para identificar posibilidades de realizar obras de infraestructura que mejoren la navegación, la cantidad de aguas para el riego y que controlen los niveles de sedimentación y regulen los cursos de agua. Este cometido fue pensado para que los organismos internacionales con experiencia en el manejo de cuencas hidrográficas, puedan intervenir en el área ya sea mediante el aporte de financiamiento como a través del envío de expertos que estudien la zona y capaciten a los técnicos locales. En el caso de la Cuenca del Pilcomayo- como se analizará en los siguientes apartados- la Organización de Estados Americanos (OEA) realizó un estudio de aprovechamiento múltiple en los años 1975-1977.

---

<sup>19</sup> Asociación de Derecho Internacional. Normas de Helsinki sobre el uso de las aguas de ríos internacionales, agosto de 1966. Disponible en Internet en <http://www.pilcomayo.net/legislaciones/pdf/reglas%20de%20helsinki%201966.pdf>. Consultado en noviembre de 2008.

<sup>20</sup> *Ibidem*, Art. V.



En la IV Reunión de Cancilleres, realizada el 6 de junio de 1971 en la ciudad paraguaya de Asunción, se propuso la creación de una entidad con personería jurídica internacional que se denominaría “Fondo Financiero para el Desarrollo de los países de la Cuenca del Plata”. Fue importante acordar la necesidad de un organismo que planifique y concrete los proyectos de desarrollo dentro de la Cuenca. Al firmarse la “Declaración de Asunción sobre el Aprovechamiento de los Ríos Internacionales”, Argentina logró la aprobación del tan mencionado principio de “consulta previa” tanto para los ríos internacionales contiguos con soberanía compartida, como para aquellos de curso sucesivo que no comparten soberanía.<sup>21</sup>

La temática del Fondo Financiero de la Cuenca del Plata encontró una serie de dificultades en la V Reunión de Cancilleres de Punta del Este en diciembre de 1972. En realidad, los entredichos entre las diferentes delegaciones se presentaron a raíz de las divergencias en torno a los intereses perseguidos por cada país y a su posicionamiento dentro de la Cuenca. Así, la discrepancia se daba alrededor de dos cuestiones principales. Por un lado, Bolivia y Paraguay entendían a esta unidad regional como una zona integrada en la cual el Fondo Financiero pudiera operar como una especie de banco regional que “gestionara y avalara empréstitos para los cinco países”.<sup>22</sup> En cambio, Brasil, a pesar de sostener discursivamente la necesidad de las “actividades conjuntas” en la región, en la práctica bregaba para que cada país utilizara sus propios recursos para los proyectos que desearan emprenderse. Se sostenía que el Fondo debía tener funciones limitadas, aportando dinero sólo para la realización de estudios de tipo técnico. Como sostiene Greño Velasco, crear un organismo financiero de tipo regional, era visto por Brasil como un futuro obstáculo para que otras entidades internacionales de crédito- como el Banco Mundial (BM) y el BID- continuaran financiando proyectos de naturaleza múltiple en la Cuenca.<sup>23</sup>

En cuanto a la posición argentina, ésta se mantuvo prudente con respecto a las posturas de Bolivia y Brasil. Por un lado, la delegación argentina no deseaba oponerse a un vecino de las características de Brasil, teniendo en cuenta que ambos estados estaban realizando los estudios para la construcción de la represa hidroeléctrica de Garabí entre la provincia de Corrientes y el Estado de Rio Grande do Sul. No obstante, y a pesar de

---

<sup>21</sup> ESCUDE, Carlos, CISNEROS, Andrés, *Op. Cit.* Disponible en Internet en <http://www.argentina-ree.com/14/14-027.htm>. Consultado en febrero de 2009.

<sup>22</sup> GREÑO VELASCO, José, *La V Conferencia de los Cancilleres de la Cuenca del Plata*, pág. 175. Disponible en Internet en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI\\_127\\_171.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_127_171.pdf). Consultado en diciembre de 2008.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 176.

estos primeros pasos, Argentina tampoco deseaba alejarse demasiado de la posición de Bolivia, teniendo en cuenta la fuerte dependencia del hierro y gas natural del país andino.<sup>24</sup>

De este modo y tras una serie de negociaciones, los cinco países firmaron el acuerdo constitutivo del Fondo Financiero en la VI Reunión de Cancilleres de 12 de junio de 1974. Su artículo III determina que este organismo denominado “Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata” (FONPLATA) tiene como objeto “*financiar dentro de los límites del Artículo I del Tratado de la Cuenca del Plata, la realización de estudios, proyectos, programas y obras, tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata, destinando a tales efectos sus propios recursos y los que gestione y obtenga de otras fuentes de financiamiento, en la forma prevista en los incisos b y c del Artículo IV*”.<sup>25</sup> Es decir, que la obtención de préstamos se encuentra sujeta a la “responsabilidad solidaria” de los estados miembros. Esto implica reforzar la esencia constitutiva del CIC, en el sentido, de que los emprendimientos individuales de cada uno de los miembros de la Cuenca, deben repercutir favorablemente en su totalidad. Por otro lado, aquellas partes que soliciten financiamiento no generan una obligación para el Fondo, sino que la misma recae en las partes contratantes de los préstamos acordados.

Asimismo, conviene distinguir cuáles son las políticas a tener en cuenta por parte del FONPLATA para poner en marcha cualquier tipo de financiamiento. Dentro de la primera categoría, se encuentran las llamadas “Políticas Operativas” en donde se contemplan las diferentes áreas a financiar como los estudios requeridos para la prestación de una solicitud de préstamo. En cuanto a los posibles sectores de inversión, se destacan: los proyectos de infraestructura e integración física; los proyectos industriales de carácter regional; los agropecuarios que buscan ampliar los márgenes de productividad; los educacionales y de sanidad y los ambientales.<sup>26</sup>

Con respecto a los parámetros a cumplir para la obtención recursos económicos que permitan un estudio o la concreción de alguna obra de infraestructura, el FONPLATA menciona la obligatoriedad de evaluaciones de tipo *técnica* que definen el grado de factibilidad; la *socioeconómica*, que mide las repercusiones y alcance del

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pág. 177.

<sup>25</sup> Véase artículo III del *Estatuto del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata*. Disponible en Internet en <http://www.fonplata.org/www/pdf/convenioc.pdf>. Consultado en marzo de 2009.

<sup>26</sup> Véase artículo II de la *Política Operativa del FONPLATA*. Disponible en Internet en [http://www.fonplata.org/www/pdf/POLITICA\\_%20OPERATIVA.pdf](http://www.fonplata.org/www/pdf/POLITICA_%20OPERATIVA.pdf). Consultado en marzo de 2009.

proyecto en la región en donde se va a ejecutar; la *financiera*, que comprueba la capacidad de quien solicita los recursos económicos para poder hacer frente a su respectiva obligación; la *institucional*, en donde se evalúa la eficacia operativa del programa o proyecto financiado; la *legal*, que constata la capacidad jurídica del prestatario para hacer frente al préstamo solicitado y por último, la *ambiental*, que permite establecer los impactos en el medio natural y humano.<sup>27</sup>

La segunda categoría de políticas, es la denominada “Políticas de Cooperación Técnica” y comprenden aquellas operaciones que permiten que los estados cuenten con recursos financieros y técnicos para fortalecer proyectos y programas, tanto en sus etapas de preparación como de ejecución. Las directrices de cooperación técnica permiten el emprendimiento de estudios preliminares, generales, específicos y de fortalecimiento institucional, a través de FONPLATA, ya sea de manera individual o conjuntamente con la asesoría de organismos del ámbito privado o público.<sup>28</sup>

Puede decirse, que los años ´70 representaron una etapa muy importante para la Cuenca del Plata y sus subcuencas, ya que entre 1970-1975 la OEA conjuntamente con el PNUMA realizaron una serie de estudios en áreas específicas de esta región para poder planificar futuras evaluaciones sobre proyectos de impacto ambientales. Ya en ese entonces, la Cuenca fue concebida como “una unidad en donde los procesos actúan conjuntamente a pesar de los límites políticos”.<sup>29</sup> Si bien, su puesta en marcha estuvo muy relacionada a un estudio de planificación en la Cuenca del río Bermejo, los cinco países vieron con buenos ojos este emprendimiento, ya que el mismo posibilitaría analizar las deficiencias y problemáticas que requieren de la cooperación internacional. Consecuentemente, la problemática del agua dulce y la ausencia de “fortaleza” en la operatividad de los mecanismos institucionales fueron percibidos como los principales objetivos a trabajar por parte de sus miembros.

## 2- La Cuenca del Pilcomayo

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, artículo IV.

<sup>28</sup> Véase artículos II, III y IV de *Políticas de Cooperación Técnica de FONPLATA*. Disponible en Internet en <http://www.fonplata.org/www/pdf/POLITICA%20COOP.%20TECNICA.pdf>. Consultado en marzo de 2009.

<sup>29</sup> *Calidad ambiental y desarrollo de cuencas hidrográficas: un modelo para planificación y análisis integrados*, OEA-PNUMA, 1974, pág. 8. Disponible en Internet en [http://www.cicplata.org/pdf\\_oea/p4.pdf?s=56a2aae8d59be64b38ed6f10b0c91959](http://www.cicplata.org/pdf_oea/p4.pdf?s=56a2aae8d59be64b38ed6f10b0c91959). Consultado en febrero de 2009.

Históricamente, la temática del río Pilcomayo ha formado parte de un ambiente de tensiones y recelos entre las diplomacias de la República Argentina y el *Estado Guaraní*, ya que ésta emergió como objeto de diálogo y de discordia a posteriori de un conflicto bélico que dejó sus marcas en la historia de Paraguay, es decir, la denominada *Guerra de la Triple Alianza* (1864-1870). Como sostienen Maeder-Gutierrez, la finalización de dicho conflicto fue coincidente con los procesos que paulatinamente se estaban presentando en el Gran Chaco, como “la expansión de las fronteras interiores, el avance de la colonización agrícola y ganadera de europeos y criollos y el denominado proceso de *pacificación* de los grupos aborígenes”.<sup>30</sup>

Una de las cuestiones que estaba pendiente en la relación de Argentina y Paraguay, radicó en el ámbito limítrofe. Así, los plenipotenciarios Facundo Machaín por Paraguay y Bernardo de Irigoyen por Argentina, iniciaron el 21 de enero de 1876 las conversaciones para el futuro establecimiento de límites. El Tratado de Límites entre ambos países fue firmado en Buenos Aires el 3 de febrero de 1876, destacándose los artículos IV y V con respecto a las zonas en litigio. El artículo IV estableció que “*el territorio comprendido entre el bazo principal del Pilcomayo y Bahía Negra, se considerará dividido en dos secciones, siendo la primera comprendida entre Bahía Negra y el río Verde, que se halla a los 23° 10' de latitud Sud, y la segunda, comprendida entre el mismo río Verde y el brazo principal del Pilcomayo, incluyéndose en esta sección la Villa Occidental.*

*El gobierno argentino renuncia definitivamente a toda pretensión o derecho sobre la primera sección.*

*La propiedad o derecho en el territorio de la segunda sección, incluso la Villa Occidental, queda sometida a la decisión definitiva de un fallo arbitral.*”<sup>31</sup>

El artículo V determinó que “*las dos Altas Partes Contratantes convienen en elegir al excelentísimo señor presidente de los Estados Unidos de América como árbitro para resolver sobre el dominio de la segunda sección del territorio a que se refiere el artículo que precede.*”<sup>32</sup>

Dos años más tarde, más precisamente el 12 de noviembre de 1878, el ex presidente de los Estados Unidos, Rutherford Hayes, decidió el destino de las zonas en

---

<sup>30</sup> MAEDER, Ernesto, GUTIERREZ, Ramón, *Atlas Histórico del Nordeste Argentino*, Instituto de investigaciones Geohistóricas, CONICET-FUNDANORD, Resistencia, Argentina, 1995, pág. 96.

<sup>31</sup> *Tratado de Límites*, 3 de febrero de 1876, Buenos Aires, artículo IV. Disponible en Internet en <http://www.cancilleria.gov.ar/datos/dilyf/paraguay1876.swf>. Consultado en febrero de 2009.

<sup>32</sup> *Ibidem*, artículo V.

litigio a través de su laudo arbitral. El fallo Hayes adjudicó a Paraguay el territorio comprendido entre el río Verde y el Pilcomayo, incluida Villa Occidental (Villa Hayes). Los argumentos del laudo fue la constatación de la existencia de una cédula real de 1783 que creó la Intendencia de Asunción del Paraguay. Ésta se encontraba anotada en las oficinas del Virreinato y de la Intendencia de Buenos Aires. Además, se verificó que un bando militar del gobernador de Asunción había tomado posesión del área a una y otra margen del río Paraguay.<sup>33</sup>

En cuanto al río Pilcomayo, el laudo Hayes estableció que el brazo principal del río, sería el límite sur del territorio adjudicado a Paraguay, es decir el “límite internacional” entre ambos países. Sin embargo, al dejar pendiente cuál de sus ambivalentes cursos sería identificado como principal, los conflictos y las disputas recurrentes “escribieron” nuevamente las relaciones bilaterales.

En 1905 se creó la Comisión Mixta Internacional para la delimitación pendiente, pero los buenos oficios de los peritos de Argentina y Paraguay no solucionaron la delimitación del río de manera inmediata, demostrando una cierta “apatía” por parte de ambos estados. Como el intercambio de notas diplomáticas no fue hecho en tiempo y forma, el diferendo fue nuevamente postergado ante la entrada de Paraguay en otra contienda bélica: la *Guerra del Chaco* con Bolivia (1932-1935).

Una vez finalizada la guerra con el país andino, dos tramos del Pilcomayo fueron delimitados en 1939, Esmeralda-Horqueta y Salto Palmar-río Paraguay, quedando la sección media, es decir, Horqueta-Salto Palmar pendiente ante las grandes dificultades geográficas de la zona. La sección de Horqueta-Salto Palmar fue definida en 1945, reconociendo la inexistencia de un cauce único y la formación de desvíos, lagunas y bañados.

Durante los primeros tiempos del Stroessnato, el Pilcomayo no ocupó un lugar trascendente como tema de agenda. Fue recién a mediados de los '70 cuando la intervención de OEA- previa solicitud de los estados de la Cuenca del Pilcomayo- pusieron a esta unidad natural nuevamente como protagonista. Los estudios destinados potenciar el desarrollo regional fueron recibidos con beneplácito, pero las acusaciones bilaterales entre Argentina y Paraguay, fueron una vez más un punto de desencuentro en cuanto a la gestión del recurso. A su vez, debe recordarse el acercamiento del Paraguay

---

<sup>33</sup> SOSA ESCALADA, J.M., *El Pilcomayo como límite argentino-paraguayo*, Talleres Gráficos FERRARI, Buenos Aires, 1939, pp. 7-8.

hacia Brasil por Itaipú, por lo cual, directa o indirectamente las ambivalencias propias del río, fueron percibidas como una expropiación de una frontera sólo de tipo histórica.

Queriendo enmendar los reclamos de una distribución no equitativa de las aguas, ambos estados pusieron en marcha el “Proyecto Pantalón” en 1991. Dicho proyecto implicó la construcción de dos tomas enfrentadas a ambas márgenes del río, más precisamente en el NO de la provincia de Formosa y en el departamento paraguayo de Boquerón. En los medios de comunicación, el proyecto fue dado a conocer con el propósito de que éste lograría la distribución equitativa de las aguas. Sin embargo, el “Proyecto Pantalón” tenía como objetivos prioritarios frenar el retroceso del cauce del río y establecer un mecanismo para que los sedimentos fueran depositados en las áreas circundantes.<sup>34</sup>

Independientemente de los motivos que fueron expuestos y que avalaron la construcción de los dos canales, en la práctica el “Proyecto Pantalón” no prosperó, ocasionando situaciones de sequías e inundaciones a uno y otro lado de la frontera y por ende, reavivando las tradicionales crisis entre Argentina y Paraguay cuando el Pilcomayo aparece como tema de agenda. El ejemplo más claro de que el proyecto reavivó las asperezas subyacentes, se observó cuando una vez terminada la construcción del canal paraguayo, éste no funcionó, colmatándose y dejando al Chaco Paraguayo con escasas posibilidades de acceder al agua del Pilcomayo. Las connotaciones para el Estado *Guaraní* se manifestaron tanto en términos prácticos como simbólicos, ya que como el río Pilcomayo ocupa un lugar notorio en todas aquellas cuestiones consideradas propias del país, los medios de comunicación señalaron que Argentina tenía “intenciones manifiestas” de aprovechar “exclusivamente” las aguas del río.<sup>35</sup>

Hubo numerosos intentos de paliar las sequías que azotaban al Paraguay, pero la ambivalencia del Pilcomayo y la ausencia de actividades para revertir la colmatación del canal argentino, redujo notablemente el ingreso de las aguas del Pilcomayo al Bañado La Estrella y la sequía conformó el cuadro de las provincias argentinas, particularmente Formosa y Salta.

---

<sup>34</sup> VIDE MARTÍN, Juan, *La problemática del río Pilcomayo en la Cuenca Baja. Estado actual, historia, análisis, expectativas y perspectivas*. Informe elaborado en el marco del Proyecto de Gestión Integral y el Plan Maestro de la Cuenca del Pilcomayo, marzo-abril de 2006. Disponible en Internet en [http://www.pilcomayo.net/biblioteca/download.aspx?c\\_l=HH%20-%20176&file=Informe%20final%20Dr.%20J.P%20Martín%20Vide.zip](http://www.pilcomayo.net/biblioteca/download.aspx?c_l=HH%20-%20176&file=Informe%20final%20Dr.%20J.P%20Martín%20Vide.zip). Consultado en febrero de 2009.

<sup>35</sup> GORDILLO, Gastón y LEGUIZAMON, Juan Martín, *El río y la frontera. Movilizaciones aborígenes, obras públicas y MERCOSUR en el Pilcomayo*, Ed. Biblos, Buenos Aires, 2002, pág. 59.

En esta oportunidad- y como ocurre casi anualmente- los principales afectados no son los grandes productores ganaderos, sino que las comunidades wichis y tobas son los protagonistas de una situación de escasez, inundaciones y olvido gubernamental. En palabras de Gordillo y Leguizamón, existe entre Argentina y Paraguay no sólo una diferencia notable en la concepción de las cuestiones “territoriales”, sino que a esto debe agregarse, las divergencias en las posibilidades de los pobladores para incidir en la opinión pública como en el poder político cuando el Pilcomayo abunda o escasea.<sup>36</sup>

Los momentos de emergencia repercutieron en la toma de conciencia en los estados de la Cuenca y por ende, los representantes de Argentina, Bolivia y Paraguay, declararon la necesidad de *coordinar* acciones y decisiones para lograr un objetivo fundamental que se acordó en la Declaración de Formosa de 26 de abril de 1994, es decir, “el aprovechamiento múltiple de la Cuenca del río Pilcomayo”.

En dicha oportunidad, se reiteró la voluntad política de fortalecer el proceso de integración de los tres países, reafirmando que la región requiere de un verdadero trabajo en equipo para que se mitiguen los efectos no deseados del simple hecho de compartir el recurso hídrico. De este modo, los problemas de contaminación y erosión, la distribución equitativa de las aguas y los impactos negativos sobre la biodiversidad como en las condiciones de vida de los habitantes de la Cuenca, deben ser enfrentados mediante un firme compromiso trilateral.<sup>37</sup>

El primer paso fue dado por Argentina y Paraguay, cuando el 5 de agosto de 1994 suscribieron el Estatuto de la *Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del río Pilcomayo*, respetando la letra del Memorándum de Entendimiento de 1993, firmado en respuesta a los graves momentos de crisis atravesados tras la puesta en marcha del “Proyecto Pantalón”. Los representantes de ambos estados vieron con beneplácito el establecimiento de un mecanismo trilateral pero también asintieron en que debido a las características propias de la Cuenca Baja, el área binacional necesitaba de un mecanismo permanente que se responsabilice por su administración integral.

Según el artículo III del Estatuto de la Comisión Binacional, su ámbito de “jurisdicción”, comprende el tramo compartido entre Argentina y Paraguay entre las localidades de Esmeralda y la desembocadura del Pilcomayo en el río Paraguay. La Comisión, integrada por un Delegado por cada una de las partes, como por los técnicos y asesores que se consideren convenientes, no sólo es responsable por la correcta

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 61.

<sup>37</sup> Véase *Declaración de Formosa*, 26 de abril de 1994, Formosa, Argentina

gestión de los recursos naturales de la Cuenca Inferior, sino que además debe velar por las adecuadas condiciones de vida de los habitantes.<sup>38</sup>

En el ámbito trinacional, el 9 de febrero de 1995, en la ciudad de La Paz, los ex Ministros de Relaciones Exteriores, Guido Di Tella, Antonio Aranibar Quiroga y Luis María Ramírez Boettner, firmaron el *Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del río Pilcomayo*. Sobre la base de establecer un mecanismo técnico-jurídico de carácter permanente, la Comisión Trinacional, posee la tarea de administrar integralmente los recursos naturales en miras de optimizar su aprovechamiento y alcanzar el desarrollo sostenible de la Cuenca y su zona de influencia, tiendo a la racionalidad y a la equidad como principios rectores de acción.

Los tres estados se encuentran representados a través de un Consejo de Delegados, uno de ellos de rango político y el segundo en calidad de técnico. La Comisión Trinacional posee personalidad jurídica internacional y en ésta recae la responsabilidad de los estudios y ejecución de proyectos que los países decidan emprender de manera conjunta en cualquier punto de la Cuenca.

El nacimiento jurídico de la Comisión Trinacional significó un avance notable hacia un ambiente político con mayores márgenes de entendimiento, a pesar de que en ciertos momentos, resurjan desacuerdos entre Argentina y Paraguay cuando las aguas del Pilcomayo le juegan una mala pasada a alguno de los dos países. A pesar de que el Estatuto de la Comisión Trinacional no lo exprese directamente, este organismo tiene la ardua tarea de revalorizar el río como recurso natural compartido, como su lugar en el Chaco Paraguayo y en las provincias del Norte argentino.

### ***3- La represa de Yacyretá***

El 1º de febrero de 1926, Eusebio Ayala, Ministro de Paraguay ante los Estados Unidos y el Embajador argentino ante el Estado Guaraní, Honorio Pueyrredón, firmaron el acuerdo sobre el mejoramiento de la navegabilidad del Alto Paraná y la utilización de las caídas de agua en Apipé en miras de establecer una gestión industrial de las aguas de este recurso hídrico compartido.<sup>39</sup> Teniendo en cuenta los momentos de tensión vividos en la década del '20 por los reiterados reclamos entre las Cancillerías de ambos países

---

<sup>38</sup> Véase artículos II y III del *Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del río Pilcomayo*, 5 de agosto de 1994, Buenos Aires, Argentina.

<sup>39</sup> Para mayor información, consultar la página on line de la Entidad Binacional de Yacyretá (EBY). Disponible en Internet en <http://www.eby.gov.py/>. Consultado en marzo de 2009.



ante la falta de concordancia por la cuestión del Pilcomayo, el Protocolo sobre los saltos de Apipé, permitió el *encuentro* bilateral por un tema que sería de gran sensibilidad en los vínculos entre ambos estados. En este sentido, el artículo 1º expresaba lo siguiente:

*“El Gobierno del Paraguay presta su conformidad para que el Gobierno Argentino, por si o por las empresas que autorice debidamente, practique en la mencionada parte del Río Alto Paraná las obras y estudios que considere convenientes para la utilización industrial de las caídas de aguas existentes en ese lugar”*.<sup>40</sup>

El Protocolo binacional de 1926 constituyó el primer paso de Argentina y Paraguay para poner en marcha la represa de Yacyretá. Si bien, en ese entonces el imaginario colectivo no contemplaba la posibilidad de proyectar una obra de infraestructura de las características de la represa binacional, dicho acuerdo permitió que estos dos estados comenzaran a recorrer un camino en donde lo *acordado* y los *entredichos* fueron los elementos claves que moldearían la relación bilateral hasta la actualidad.

Este primer acercamiento tuvo sus frutos en el Convenio del 23 de enero de 1958 cuando los Gobiernos decidieron realizar estudios técnicos para la obtención de energía hidroeléctrica y lograr mejorar las condiciones de navegación del Paraná a la altura de las islas de Yacyretá y Apipé. Con dicho acuerdo se dio origen a la Comisión Mixta Técnica argentino-paraguaya como el ente encargado de establecer las fortalezas y debilidades para la producción energética, principalmente ante las grandes potencialidades hidroeléctricas que brinda el Paraná.

Nicanor Costa Méndez y Raúl Sapena Pástor suscribieron el acuerdo de 1958, *“convencidos de la necesidad de una franca cooperación internacional para realizar los estudios técnicos tendientes al aprovechamiento de esa fuente de energía; y teniendo en cuenta que la acción conjunta en un campo de actividades nuevo, tenderá a un mayor acercamiento y vinculación económica, y redundará en beneficio de la amistad entre ambas naciones”*.<sup>41</sup> Como se ha mencionado, la Comisión Mixta argentino-paraguaya, no sólo debía detectar las cuestiones hidrológicas y geológicas más adecuadas para el aprovechamiento conjunto de Yacyretá-Apipé, sino también

---

<sup>40</sup> Acuerdo sobre el mejoramiento de la navegabilidad del río alto Paraná y utilización de las caídas de agua en Apipé suscripto ad referéndum de los dos gobiernos. Disponible en [http://www.yacyreta.org.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=76&Itemid=27](http://www.yacyreta.org.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=27). Consultado en marzo de 2009.

<sup>41</sup> Convenio entre la República Argentina y la República del Paraguay para el estudio del aprovechamiento de la energía hidráulica de los Saltos de Apipé. Disponible en <http://www.un.org>. Consultado en febrero de 2009.

debía estudiar y proyectar el consumo energético de la región como las fuentes de financiación internacionales para las obras de infraestructura que fueran acordadas por los gobiernos de Paraguay y Argentina.

El Tratado de Yacyretá fue firmado el 3 de diciembre de 1973 ante un escenario institucional cuyos basamentos fueron el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969 y la Declaración de Asunción de 1971 sobre ríos internacionales, donde se destacó la imperiosa necesidad de aplicar en la práctica el principio de consulta previa. Como lo indica su artículo 1, *“las Altas Partes Contratantes realizarán, en común y de acuerdo con lo previsto en el presente Tratado, el aprovechamiento hidroeléctrico, el mejoramiento de las condiciones de navegabilidad del río Paraná a la altura de la isla Yacyretá y, eventualmente, la atenuación de los efectos depredadores de las inundaciones producidas por crecidas extraordinarias”*.<sup>42</sup> Estas tareas recayeron en la Entidad Binacional Yacyretá o comúnmente conocida como EBY, cuyas sedes fueron establecidas en Buenos Aires y Asunción y con un capital inicial de 100 millones de dólares. La empresa argentina Agua y Energía, mientras que del lado paraguayo, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), son los entes que poseen representación en la EBY.

La firma del Tratado de Itaipú el 26 de abril de 1973 no sólo se presentó como un punto de inflexión en la relación de Argentina y Paraguay, sino que además, contribuyó a reforzar los tradicionales vaivenes bilaterales entre las situaciones de encuentros y desencuentros. Yacyretá representaba la puesta en marcha de un emprendimiento de gran magnitud, ya sea en términos económicos como por su significado geopolítico. En ese entonces, valuada en 1211 millones de dólares<sup>43</sup> se constituía en palabras de Greño Velasco, en una “llave” al abrir el camino para la posterior explotación del Paraná, mediante obras de infraestructura de gran magnitud o aún de menor tamaño.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Véase artículo 1° del Tratado de Yacyretá del 3 de diciembre de 1973. Disponible en Internet en [http://www.yacyreta.org.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=76&Itemid=27](http://www.yacyreta.org.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=27). Consultado en marzo de 2009.

<sup>43</sup> Cabe aclarar, que a finales de la década del '70, el “valor” de Yacyretá fue estimado en más de 5000 millones de dólares y con un período de tres décadas de construcción, teniendo en cuenta intereses y gastos, su monto ha ascendido a más de 11 mil millones de dólares. Datos obtenidos en <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2005/05/22/z-980988.htm>. Consultado en marzo de 2009.

<sup>44</sup> GREÑO VELASCO, Enrique, *La controversia argentino-brasileña en el Alto Paraná*, pág. 98. Disponible en Internet en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI\\_133\\_091.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_133_091.pdf). Consultado en febrero de 2009.

Con respecto a Itaipú, Argentina tenía numerosas reservas sobre el impacto de la construcción de dicha represa en el río Paraguay. El proyecto hidroeléctrico paraguayo-brasileño, abrió paso al temor de que los niveles inferiores del río se vieran afectados y consecuentemente, disminuyera el caudal de las aguas como el potencial hidroeléctrico de aquellas represas que pudieran ser construidas aguas abajo.<sup>45</sup> Independientemente de los reclamos presentados por la Cancillería argentina, Paraguay alegó no sólo su derecho soberano a utilizar los recursos naturales en los cuales posee jurisdicción, sino que también, dejó sin efecto la posibilidad que la represa a construir conjuntamente con Brasil, pudiera ocasionar algún tipo de daño o perjuicio a los estados vecinos.

Siguiendo con los lineamientos de Greño Velasco las represas hidroeléctricas de Yacyretá e Itaipú, reactivaron el juego político-diplomático en el escenario de la Cuenca del Plata. En este sentido, se pone en evidencia cómo los recursos naturales compartidos se presentan como temas sensibles en el núcleo de relaciones estatales. No debe dejarse de lado, que en los encuentros y desencuentros que se producen cuando los estados que comparten un recurso natural- en este caso un río internacional- entran en juego connotaciones sociales, políticas y económicas que devienen de su gestión. De este modo, debe destacarse, que si bien Yacyretá ha sido producto de un esfuerzo mancomunado entre los gobiernos de Argentina y Paraguay, los intereses que movilizaron su construcción y que en la actualidad sostienen las partes contratantes, difieren en su naturaleza.

Argentina, con el correr del tiempo, ha buscado disminuir su gran dependencia del petróleo y mitigar paulatinamente su déficit energético. El establecimiento de una obra de infraestructura de las características de Yacyretá, era el medio más eficaz para estar atento a los pasos de su vecino brasilero, en una época donde el *otro* se asociaba principalmente como un *enemigo*. Asimismo, al fomentar el mejoramiento en las condiciones de navegabilidad en la integridad del Paraná, el río tenía el rol protagónico para atraer inversiones extranjeras que devinieran en proyectos de interconexión económica y regional. Por su parte, Paraguay, no presenta dificultades energéticas, a pesar de que posee una distribución geográfica desigual de sus fuentes de agua dulce. Así, y a diferencia de Argentina, Paraguay encuentra en la represa binacional una fuente importante de ingresos fiscales, tanto por la energía que vende a sus vecinos como por

---

<sup>45</sup> ESCUDE, Carlos, CISNEROS, Andrés, *Op. Cit.* Disponible en Internet en <http://www.argentina-ree.com/14/14-017.htm>. Consultado en marzo de 2009.

los montos de dinero que fueron fijados en el tratado en concepto de territorios inundados.<sup>46</sup>

El megaproyecto de Yacyretá comenzó a ser construido 10 años después de la firma de su Tratado, originando lo que Lins Ribeiro denomina “*una dimensión provocativa para la imaginación del investigador*”.<sup>47</sup> La represa se encuentra ubicada en la provincia argentina de Corrientes, en la localidad de Ituzaingó y en la ciudad paraguaya de Ayolas, en el departamento de Misiones y ha logrado impactar profundamente en la vida de aquellas poblaciones locales que han visto nacer a la represa. No sólo se pone de manifiesto la gran magnitud en términos de infraestructura, sino que fundamentalmente, deben indagarse los efectos sociales, políticos y económicos que naturalmente conllevan los proyectos de gran escala. No cabe duda, que una obra de infraestructura de estas características “*tiene el poder de articular una gran cantidad de grupos de interés fuertemente marcados por la historia de sus relaciones con un proyecto dado*”.<sup>48</sup> Así, lentamente Ayolas e Ituzaingó, en tanto protagonistas indiscutibles de la creación de Yacyretá, son los testigos más directos de una represa que ha encerrado esperanzas de progreso, acusaciones de corrupción y reiteradas denuncias de impacto ambiental y fragmentación social.

Desde junio de 1989, cuando los gobiernos de Argentina y Paraguay procedieron al cierre del brazo principal del Paraná hasta la inauguración de las 20 unidades hidroeléctricas de la represa en julio de 1998, transcurrió nuevamente una década en donde los encuentros y los desencuentros estuvieron presentes, teniendo en cuenta que al presente, las obras de Yacyretá no han sido concluidas.

Durante la etapa de construcción de esta represa binacional, Argentina y Paraguay no han dejado de realizar reclamos mutuos por los efectos no deseados de Yacyretá. El Estado Guaraní ha presentado continuas quejas en concepto de territorios inundados y por la renegociación de los precios a los cuales se vende energía a Argentina. Por su parte, este último- a pesar de la dependencia de energía hidroeléctrica que mantiene con su vecino, solicita el pago de más de 10 mil millones de dólares por la concreción de esta obra de infraestructura. En septiembre de 2006, los entonces presidentes Néstor Kirchner y Duarte Frutos convinieron en que Paraguay pagara la

---

<sup>46</sup> TEROL, Guillermo, REID, John, *Beneficios y costos de elevar la cota del proyecto hidroeléctrico de Yacyretá*, Conservation Strategy Fund, diciembre de 2004. Disponible en <http://yacyreta.info/www/page/2>. Consultado en enero de 2009.

<sup>47</sup> LINS RIBEIRO, Gustavo, *Capitalismo transnacional y política hidroenergética en la Argentina. La Represa de Yacyretá*, Ed. Universitaria de Misiones, 2003, pág. 23.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pág. 23.

deuda contraída a cambio de energía. Es decir, durante cuarenta años, Argentina recibiría 8000 gigavatios anuales, asegurándose una provisión de energía constante.<sup>49</sup> Este canje de deuda por energía, requería de la aprobación de ambos Congresos, pero una vez que Argentina contara con la producción hidroeléctrica acordada, tendría la posibilidad de establecer los valores del producto según como se pagara en precio de mercado.

En el mes de junio de 2007, Oscar Thomas, director ejecutivo de la EBY, destacó la importancia de los recursos hídricos como fuentes de energía para Argentina, ya que los mismos se han convertido en el segundo instrumento de obtención primaria de energía para el país. El diseño original previó una cota de 83 metros sobre el nivel del mar, pero a pesar del tiempo que llevan funcionando la represa, no ha podido alcanzar dicha meta.

Una vez elegido Fernando Lugo como Presidente del Paraguay- aunque también fue un tema trascendente durante su campaña electoral- se solicitó la revisión de los precios de venta de la energía hidroeléctrica de Itaipú y Yacyretá por considerar que las condiciones de los respectivos contratos no respetaban la equidad de los beneficios. Asimismo, los desencuentros han surgido entre los representantes nacionales en la EBY ante la diferencia de criterios sobre qué hacer en un futuro inmediato. Argentina reclama la necesidad de ampliar los niveles de la cota para superar los 78 metros de cota que se encuentran vigentes, sin tener en cuenta los riesgos ambientales y sociales que acarrearía esta medida. Paraguay, se ha mantenido firme en su postura de que una elevación de la cota actual, llevaría a que se produjeran más inundaciones en sus propios territorios, por lo cual, se requiere de estudios y proyecciones<sup>50</sup> que permitan el suministro de energía a Argentina, con menores daños para aquellas poblaciones cercanas a Yacyretá.

De esta manera, sin que la represa binacional se encuentre funcionando de forma íntegra, Paraguay y Argentina, han tenido a través de Yacyretá, momentos de tensión y asperezas por los beneficios y las consecuencias negativas que devienen de esta obra de infraestructura. Probablemente, la falta de coincidencia en los intereses que motivaron la construcción de Yacyretá, ha generado que el diálogo y la concordancia- en tanto

---

<sup>49</sup> *Paraguay pagará deuda con energía*, 19 de septiembre de 2006. Disponible en Internet en <http://pdf.diariohoy.net/2006/09/19/pdf/03-c.pdf>. Consultado en marzo de 2009.

<sup>50</sup> *Paraguay insiste a Argentina mantener el nivel de embalse de Yacyretá*, 1º de septiembre de 2008. Disponible en Internet en <http://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAN0131700420080901>. Consultado en marzo de 2009.

elementos fundamentales para una obra de estas características- sean desplazados, sin poder dar cuenta que la administración de un recurso hídrico compartido como las obras de infraestructura que son puestas en marcha para aprovechar los beneficios de su explotación, instan a una verdadera puesta en común, sin dejar de respetar los derechos inherentes a cada jurisdicción nacional.

### **Reflexiones finales**

A través de una mirada retrospectiva de los acontecimientos en torno a la Cuenca del Pilcomayo y la represa de Yacyretá, ambos casos han sido los objetos a través de los cuales, Argentina y Paraguay han forjado una relación bilateral caracterizada por sus oscilaciones entre los encuentros y los desencuentros. Las connotaciones socio-económicas, políticas y espaciales de los ríos Pilcomayo y Paraná ocasionaron que los vínculos entre Argentina y Paraguay no presenten características lineales cuando estos dos estados tratan su gestión como la administración de sus obras de infraestructura. En este sentido, cuando los intereses en juego se manifiestan como contrapuestos, las instancias de diálogo y cooperación, pasan a ocupar un lugar secundario, cuando en realidad, la esencia de los recursos naturales compartidos, debe generar que aún en los momentos de divergencias, los estados puedan respetar los principios básicos que rigen el uso de los recursos naturales que traspasan sus fronteras.

Durante décadas, Argentina y Paraguay han tenido- con mayor o menor fuerza- a la Cuenca del Pilcomayo y a la represa de Yacyretá como *issues* sobre los cuales se debe trabajar de manera constante. Los factores domésticos, propios de cada país, como la incidencia de los acontecimientos internacionales, hicieron parecer que estas temáticas se encontraban en un segundo plano. No obstante, cuando estos países los traen a la luz, reactivan la sensibilidad nacional, en el sentido, de que tanto Argentina como Paraguay, argumentan sus palabras y acciones, defendiendo lo considerado como propio. Consecuentemente, y sin dejar de reconocer los derechos que cada Estado tiene sobre los recursos naturales íntimamente vinculados a su espacio geográfico, no puede dejarse de lado, la necesidad de abordarlos como un instrumento clave que permiten la construcción de articulaciones nacionales, subnacionales y locales, donde los *encuentros* y *los desencuentros*, evidencian que hay “mucho más” que una cuestión territorial.

## Bibliografía Consultada

- AXELROD, Robert, *La evolución de la cooperación*, Ed. Alianza, Madrid, 1986.
- BARBERIS, Julio, *Recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*, Ed. Tecnos, Argentina, 1979.
- BECK, Hugo, *El régimen de tenencia de la tierra en las provincias de Chaco y Formosa entre 1960 y 1990. El proceso de su adjudicación y su estado actual*, XII Encuentro de Geohistoria Regional, IIGHI-CONICET, Resistencia, 1992.
- BORRINI, Héctor, *La privatización de tierras en el Chaco Paraguayo a fines del S. XIX*, XII Encuentro de Geohistoria Regional, IIGHI-CONICET, Resistencia, 1992.
- BREZZO, Liliana, FIGALLO, Beatriz, *La Argentina y el Paraguay. De la guerra a la integración*, Ed. Tecnografía, Rosario, 1999.
- BRIONES, Guillermo, *Métodos y Técnicas de investigación para las ciencias sociales*, Ed. Trillas, México, 1982.
- BRUNIARD, Enrique, *Paraguay, ensayo de interpretación geográfica*, Cuadernos de Geohistoria Regional, N° 27, IIGHI, Chaco, 1993.
- CANO, Guillermo, *Recursos hídricos internacionales de la República Argentina. Régimen jurídico-político*, Tesis Doctoral, Argentina, 1979.
- COLACRAI, Miryam, *El agua: recurso vital, estratégico y derecho inalienable, cómo combinar todo a la vez?*, en *Otro Sur*, publicación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2005.
- \_\_\_\_\_, *La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de infraestructura física*, en *Integración y Comercio*, INTAL, N° 21, Año 8, julio-diciembre de 2004.
- ESCUDE, Carlos, CISNEROS, Andrés, *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, CARI, Edición on line. Disponible en <http://www.argentina-rree.com.ar>.
- FRANCO, Andrés, ROBLES, Francisco, *Integración: un marco teórico*, en *Revista Colombia internacional*, N° 30, abril-junio de 1995.
- GORDILLO, Gastón, LEGUIZAMON, Juan Martín *El río y la frontera. Movilizaciones Aborígenes, obras públicas y MERCOSUR en el Pilcomayo*, Ed. Biblos, Argentina, 2002.
- GORDILLO, Gastón, *Un río tan salvaje e indómito como el indio toba: la historia antropológica de la frontera del Pilcomayo*, *Revista Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 162, julio-septiembre de 2001.
- GREÑO VELASCO, Enrique, *La controversia argentino-brasileña en el Alto Paraná*. Disponible en [http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI\\_133\\_091.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/13/RPI_133_091.pdf).
- GRIMSON, Alejandro, *El otro lado del río. Periodistas, Nación y MERCOSUR en la frontera*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, junio de 2002.
- HERRERA, Claudio, *Cambios en la cooperación internacional*, en *Cooperación Sur*, Documento preparado por PNUD/CTPD, julio de 1995.
- JOHNSON, David, MICHAELSEN, Scott, *Teoría de la frontera*, Ed. Gedisa, Barcelona, marzo de 2003.
- KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Ed. GEL, Buenos Aires, 1988.
- LINS RIBEIRO, Gustavo, *Capitalismo transnacional y política hidroenergética en la Argentina. La Represa de Yacyretá*, Ed. Universitaria de Misiones, 2003.

-MAEDER, Ernesto, GUTIERREZ, Ramón, *Atlas Histórico del Nordeste Argentino*, IIGHI-CONICET-FUNDANORD, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, 1995.

-OSORNO, Guillermo, *El vínculo entre los ámbitos interno e internacional. De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo*, en *Foro Internacional*, N° 3, julio-septiembre de 1995.

-QUEROL, María, *Estudios sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos*. Publicaciones de CEPAL, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, N. 64, Chile, 2003.

-ROSENAU, James, *Demasiadas cosas a la vez: La teoría de la complejidad y los asuntos mundiales*, *Revista Nueva Sociedad*, N° 148, marzo-abril de 1997.

-SALUM FECHA, Antonio, *Historia diplomática del Paraguay*, Ed. Intercontinental, Asunción, 1990.

-SOSA ESCALADA, J.M., *El Pilcomayo como límite argentino-paraguayo*, Talleres Gráficos FERRARI, Buenos Aires, 1939.

-TEROL, Guillermo, REID, John, *Beneficios y costos de elevar la cota del proyecto hidroeléctrico de Yacyretá*, Conservation Strategy Fund, diciembre de 2004. Disponible en <http://yacyreta.info/www/page/2>.

-VIDE MARTÍN, Juan, *La problemática del río Pilcomayo en la Cuenca Baja. Estado actual, historia, análisis, expectativas y perspectivas*. Informe elaborado en el marco del Proyecto de Gestión Integral y el Plan Maestro de la Cuenca del Pilcomayo, marzo-abril de 2006. Disponible en [http://www.pilcomayo.net/biblioteca/descargar.aspx?c\\_l=HH%20-%20176&file=Informe%20final%20Dr.%20J.P%20Martín%20Vide.zip](http://www.pilcomayo.net/biblioteca/descargar.aspx?c_l=HH%20-%20176&file=Informe%20final%20Dr.%20J.P%20Martín%20Vide.zip)