



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales**

**DOCTORADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

TITULO DE LA TESIS:

**Cooperación y discordia por el uso y
aprovechamiento de recursos naturales. La
incidencia de lo doméstico en las relaciones
trilaterales de Argentina, Bolivia y Paraguay
(1994-2008) y en las bilaterales de Argentina
y Bolivia (2003-2007)**

AUTOR:

Mg. Natalia Ceppi

DIRECTOR:

Dra. Miryam Colacrai

30 de noviembre de 2011

Resumen

El presente trabajo analiza la incidencia de los condicionantes domésticos en el binomio cooperación/discordia por el uso y aprovechamiento de recursos naturales. Esto se aplica a las relaciones trilaterales entre Argentina, Bolivia y Paraguay por la gestión de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008) y a las relaciones bilaterales entre Argentina y Bolivia por la comercialización del gas natural (2003-2007). Ambos recursos naturales poseen una “presencia histórica” y recurrente en las respectivas relaciones, no obstante, los Estados no han implementado políticas claras y continuadas con respecto a su tratamiento. Al contrario, los vínculos trilaterales y bilaterales mencionados, atravesaron por diferentes situaciones, según el contexto socio-político y económico del momento y el predominio de los intereses y necesidades nacionales en juego.

La investigación sostiene que el binomio cooperación/discordia en el tratamiento de los recursos naturales se produce por la incidencia de los condicionantes domésticos, el significado socio-político y económico que se le atribuye a dichos recursos y la brecha entre lo acordado y lo implementado. En el plano trilateral (1994-2008), la dinámica cooperación/discordia es generada por los condicionantes domésticos de las dimensiones histórica, socio-económica y ambiental y político-institucional. En el plano bilateral (2003-2007), las oscilaciones entre la cooperación y la discordia emergen de los condicionantes domésticos de las dimensiones político-económica y humana. Asimismo, en ambos planos, se reflejan dos constantes, por un lado, el significado atribuido a los recursos naturales varía acorde con el actor estatal del que se trata en cada caso y por otro, se subrayan las dificultades para cumplir en tiempo y forma con lo internacionalmente acordado.

Abstract

The thesis analyzes the impact of domestic conditions on cooperation and conflict related to the use of natural resources. This applies to trilateral relations between Argentina, Bolivia and Paraguay for the management of the Pilcomayo Basin (1994-2008) and bilateral relations between Argentina and Bolivia for natural gas (2003-2007). Despite, these natural resources have been an historical and recurrent *issue area* among each others, these States did not have reached straight and continuous policies to manage them. In this sense, the trilateral and bilateral relations went through different situations, according to the social, political and economic contexts and national needs and interests.

This research work argues that the binomial cooperation/conflict is caused by the combination of several factors: the impact of domestic conditions, the social, political and economic meaning of these natural resources and the “gap” between agreements and actions. Within trilateral relations (1994-2008), the domestic conditions are seen as a complex of different dimensions, such as historical, social-economic and environmental and political-institutional. Related to the bilateral relations (2003-2007), the domestic conditions arise from political-economic and human dimensions. In both cases there are two constants, on one hand, the meaning attributed to natural resources is different according to each State and, on the other, it is underlined that there are difficulties to give force to the agreements involved and to develop effective policies related to them.

Agradecimientos

A mis padres, Alicia y Santos, quienes me dieron todo y mucho más. Ellos me hicieron creer que sí se podía.

A mi Directora, la Dra. Miryam Colacrai, por acompañarme con inmensa dedicación en este largo camino. Por sus correcciones, sus comentarios y sus palabras de aliento.

A Gustavo, mi gran amor y compañero, quien soportó como nadie los múltiples estados de ánimo que implica un trabajo de estas características.

A Elvira Battaglia, mi guía en la docencia. Por su dulzura infinita.

A Male, una gran amiga y una gran colega, por su apoyo incondicional en los buenos y malos momentos.

A Hugo, un amigo entrañable que estuvo siempre a pesar de la distancia. Él me enseñó con el ejemplo.

A Gise, por transitar juntas esta etapa.

A las chicas de las Escuela de Relaciones Internacionales: Julieta, Sabrina y Victoria, simplemente por estar.

A Ana, Ronald, Federico y Natalia, por ayudarme en la búsqueda incansable del material bibliográfico que formó parte de este trabajo.

A Lola, por sus consejos, que estuvieron presentes desde los inicios de esta investigación.

A toda la gente del Doctorado en Relaciones Internacionales, Gladys, Alina, Belén y Valeria- por su buena predisposición y sus respuestas siempre atentas-

A Claudia Voras, quien no dudó en tenderme una mano cuando la necesité.

A los funcionarios y académicos que me brindaron la posibilidad de entrevistarlos: Alberto Zelada Castedo- ex funcionario diplomático del Estado Plurinacional de Bolivia; -Christian Inchauste- Presidente de Gas TransBoliviano; Fernando Mayorga- Investigador de la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba; Gustavo Rodríguez Cáceres- Investigador del Centro de Documentación e Información de Bolivia-, Jorge Ortíz- ex funcionario de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos- y a Ramón Cabrera- funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay- También quiero agradecer a todos aquellos que me allanaron el camino para concretar las entrevistas: Ricardo Scavone Yegros, Luis García Escobar, Claudio Laboranti, Agustín Saavedra Weise, Alexander Condori y Ximena Soruco. Su colaboración fue fundamental para la realización de esta investigación.

Gracias a todos por hacer este recorrido mucho más fácil.

INTRODUCCIÓN	1
---------------------------	---

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

<i>Los recursos hídricos y la energía en el escenario internacional: encuentros y desencuentros</i>	35
1-Algunas consideraciones de carácter general	36
2-El binomio cooperación/discordia en los escenarios multilaterales.....	43
2.1-La Conferencia de Estocolmo de 1972: <i>el puntapié inicial</i>	43
2.2-La Cumbre de la Tierra (1992): nuevos consensos, otros conflictos	46
2.3-Johannesburgo 2002: energía y discrepancias.....	53
2.4-Post Johannesburgo: el tema del agua y las visiones enfrentadas	58
2.4.1-Bolivia: el agua como derecho humano	61
2.4.2-Estados Unidos: el agua, necesidad básica	63

SEGUNDA PARTE

La gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008)

CAPÍTULO II

<i>La agenda histórica</i>	69
1-Cuencas hidrográficas internacionales: Conceptualización y cuestiones jurídicas.....	71
1.1-El Derecho Internacional y el manejo de cuencas compartidas	72
2-La Cuenca del Plata: escenario de controversias estatales por el aprovechamiento de los recursos hídricos	77
2.1-La cuestión del Pilcomayo en la historia limítrofe argentina-paraguaya	78
2.1.1-Los primeros pasos en el proceso demarcatorio.....	82
2.1.2-El cumplimiento del laudo Hayes. La firma de “los Tratados limítrofes”	83
3-La institucionalización de la Cuenca del Plata: entre la cooperación y el control mutuo	86
3.1-Acciones conjuntas por la Cuenca del Pilcomayo en el marco del CIC y OEA ..	90
3.2-La década del ochenta: sin bilateralismos, sin tratamiento conjunto	93

CAPÍTULO III

<i>La dimensión socio-económica y ambiental</i>	96
1-Los habitantes de la Cuenca del Pilcomayo y su entorno socio-económico.....	97

2-Los factores de contaminación en la Cuenca alta	103
2.1-La industria minera boliviana: una breve caracterización.....	106
2.1.2-Minería e impacto ambiental en la Cuenca del Pilcomayo	110
3-Los problemas ambientales en la Cuenca baja	118
4-Las “otras” crisis ambientales.....	124

CAPÍTULO IV

<i>La dimensión político-institucional</i>	130
1-Organismos con competencia en recursos hídricos: dispersión institucional <i>versus</i> coordinación de objetivos	131
1.1-La situación en el manejo de cuencas compartidas en los tres países en estudio	138
2-Los años noventa: el camino hacia una entidad de cuenca transfronteriza.....	139
3-Las primeras actividades de la Comisión Trinacional en materia de cooperación internacional.....	144
3.1-El Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Pilcomayo	147
3.2-Los logros del Proyecto Pilcomayo. Las cuestiones pendientes y <i>otra vez</i> la incidencia de lo doméstico	151

TERCERA PARTE

Las relaciones entre Argentina y Bolivia por el gas natural (2003-2007)

CAPÍTULO V

<i>Las dimensiones político-económica y humana</i>	164
1-Escenarios domésticos en crisis: la liberalización de la economía y la redefinición del rol del Estado	165
1.1-BOLIVIA	165
1.2-ARGENTINA	168
1.3-La privatización de las empresas estatales energéticas	170
1.3.1-BOLIVIA	170
1.3.2-ARGENTINA	181
2-Los impactos de las privatizaciones en las industrias energéticas	195
2.1-BOLIVIA	195
2.2-ARGENTINA	198

CAPÍTULO VI

Cooperación y discordia por el hidrocarburo	202
1-El gas natural en la relación Argentina-Bolivia: una historia de larga data.....	203
2-Los primeros pasos en la relación Mesa-Kirchner: el acercamiento por el gas.....	209
3-La cuestión energética en sus dos frentes: la Crisis del Gas con Chile y los acuerdos Mesa-Kirchner	213
3.1-Las relaciones energéticas post Referéndum.....	217
4-La llegada de Evo Morales y los cambios contractuales con Argentina: <i>no todo fue cooperación</i>	225
CONCLUSIONES	243
BIBLIOGRAFÍA	259

GRÁFICOS, MAPAS Y TABLAS

GRÁFICO I: Uso de tierra. Región Occidental (Paraguay)	102
GRÁFICO II: Relación retroceso del cauce/acumulación de sedimentos	120
GRÁFICO III: Propuesta de esquema participativo	154
GRÁFICO IV: Porcentaje de participación de las empresas transnacionales en las reservas hidrocarburíferas	189
GRÁFICO V: Evolución de la extracción y del horizonte de vida de las reservas certificadas de gas natural, período 1980-2005.....	191
GRÁFICO VI: Operadores transnacionales del <i>downstream</i>	193
GRÁFICO VII: Evolución de las exportaciones de gas natural boliviano a Argentina	208
GRÁFICO VIII: Volúmenes de gas natural exportados a Argentina	233
GRÁFICO IX: Bolivia: inversiones en exploración y explotación (millones de dólares) 2000-2007	234
MAPA I: Cuenca del Plata.....	77
MAPA II: Cuenca del Pilcomayo	79
MAPA III: Fallo Hayes y territorios anexados por Argentina y Brasil	81
MAPA IV: Delimitación del tramo Horqueta - Salto Palmar en 1945.....	85
MAPA V: Ubicación de minas e ingenios en la Cuenca alta	104

MAPA VI: Zona transfronteriza de contaminación leve.....	106
MAPA VII: Bloques y campos hidrocarburíferos en Bolivia.....	172
MAPA VIII: Cuencas de hidrocarburos en Argentina.....	182
MAPA IX: Gasoducto GNEA.....	212
TABLA I: Distribución de porcentajes de pobreza según zonas urbana/rurales.....	98
TABLA II: Flujos porcentuales de IED por sector	107
TABLA III: Concesiones mineras en Bolivia (en km ²).....	109
TABLA IV: Fuerza de trabajo ocupada en la actividad minera por subsectores	110
TABLA V: Condición jurídica del productor	121
TABLA VI: Principales referencias institucionales en materia hídrica de los miembros de la Cuenca del Pilcomayo	132
TABLA VII: Inversiones en las actividades de exploración y explotación (en millones de dólares).....	175
TABLA VIII: Capitalización de YPFB	176
TABLA IX: Porcentajes y distribución de regalías gasíferas en Bolivia.....	179
TABLA X: Reservas de gas natural	180
TABLA XI: Gasoductos en América del Sur.....	194
TABLA XII: Gas natural: volúmenes consumidos y exportados a Chile	220

Lista de Abreviaturas y Siglas

- ADN: Acción Democrática Nacionalista.
- AIE: Agencia Internacional de Energía.
- ALBA: Auditoría Ambiental de Línea Base.
- ALBA-TCP: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.
- ARP: Asociación Rural del Paraguay.
- ATI: Asistencia Técnica Internacional.
- ATL: Asistencia Técnica Local.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BM: Banco Mundial.
- CADECO: Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas.
- CEDIB: Centro de Documentación e Información de Bolivia.
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- CIADI: Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.
- CIC: Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata.
- CMMAD: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- CNE: Consejo Nacional Electoral de Bolivia.
- CODERIP: Consejo de Defensa del río Pilcomayo.
- COHIFE: Consejo Hídrico Federal de la República Argentina.
- COMIBOL: Corporación Minera Boliviana.
- DDR: Departamento de Desarrollo Regional.
- ECOSOC: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.
- EGA: Electricidad, Gas y Agua.
- ENARSA: Empresa Energía Argentina S.A.
- FMI: Fondo Monetario Internacional.
- FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata.
- FUNGIR: Fundación para la Gestión e Investigación Regional.
- GNEA: Gasoducto del Nordeste Argentino.
- Gt: Gigatoneladas.
- GWP: Global Water Partnership.
- IDH: Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos.
- IED: Inversión Extranjera Directa.
- IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura de Paraguay.
- INCyTH: Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas.
- INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.
- INE: Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.
- LBAyS: Línea de Base Ambiental y Socio-económica.
- MAS: Movimiento al Socialismo.

- MERCOSUR: Mercado Común del Sur.**
- MIR: Movimiento de la Izquierda Revolucionaria.**
- MIT: Instituto de Tecnología de Massachussets.**
- MMBT: Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales.**
- MNR: Movimiento Nacional Revolucionario.**
- MOPC: Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay.**
- MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.**
- NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.**
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.**
- OEA: Organización de Estados Americanos.**
- OLADE: Organización Latinoamericana de Energía.**
- ONG: Organización No Gubernamental.**
- OPEP: Países Exportadores de Petróleo.**
- PBI: Producto Bruto Interno.**
- PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.**
- PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.**
- POA: Plan Operativo Anual.**
- POG: Plan Operativo Global.**
- RAAM: Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras.**
- SEAM: Secretaría del Ambiente del Paraguay.**
- TCF: Trillones de Pies Cúbicos.**
- TLC: Tratado de Libre Comercio.**
- TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**
- UDAPE: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.**
- UE: Unión Europea.**
- URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.**
- WEO: World Energy Outlook.**
- WWC: World Water Council.**
- YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales.**
- YPFB: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.**

INTRODUCCIÓN

Los cambios que fueron acaeciendo en el escenario internacional a partir de la década del setenta impulsaron el tratamiento de los recursos naturales como temática de impacto en las relaciones entre los Estados. En materia específica, la realización de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972)- la cual internalizó la asociación recursos naturales/desarrollo- y el *primer shock petrolero* en 1973, proyectaron la cuestión del aprovechamiento de los recursos como una problemática de política exterior. Así, la primacía de lo militar- supuesto que había regido las conductas estatales al finalizar la Segunda Guerra Mundial- fue, en parte, relegada del tope de la agenda por el nacimiento de una nueva, *desjerarquizada y diversificada* (Keohane & Nye, 1988: 41). En este contexto, la utilización de recursos naturales fue incorporada como parte de *esa agenda de múltiples cuestiones* donde lo doméstico- ámbito hasta entonces poco atendido para dar cuenta de los asuntos externos- adquirió una importancia significativa.

Ahora bien, el uso de los recursos naturales constituye en las vinculaciones interestatales un *issue area* sensible y dotado de gran complejidad. Los recursos naturales, renovables o no¹, son riquezas que el hombre emplea para su propia existencia (Becerra Ramírez, *et. al.*, 2010: 68), por lo cual, su respectivo aprovechamiento es proclive a la generación de instancias de cooperación y discordia.² Sin embargo, los recursos naturales no son en sí mismos *la causa* de los encuentros y desencuentros entre los Estados. Éstos se originan cuando las acciones o inacciones *del otro* relacionadas con el recurso impactan- de alguna manera- en la satisfacción de los intereses o necesidades del plano doméstico. En

¹ Los recursos renovables son aquellos que no se agotan con su utilización debido a que vuelven su estado original o bien, su capacidad de renovación es más rápida que su proceso de explotación (ejemplo, el agua). Los recursos naturales no renovables son aquellos que existen en el planeta en cantidades fijas y cuya tasa de explotación suele ser más rápida que su proceso de regeneración (ejemplos, hidrocarburos- carbón, gas natural y petróleo-).

² Antes de profundizar en el abordaje teórico de este trabajo, es importante destacar que las nociones de discordia, conflicto, divergencia o desavenencia, son utilizados de forma indistinta.

el caso de América del Sur, en especial, en el ámbito de la Cuenca del Plata- integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay- la explotación de recursos naturales se constituye como una temática con “presencia histórica” y recurrente en las respectivas políticas exteriores de sus miembros. Esta afirmación se constata con claridad *en las vinculaciones entre Argentina, Bolivia y Paraguay por la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo- subcuenca del Sistema del Plata- y en las relaciones entre Argentina y Bolivia por la comercialización del gas natural*. Sin embargo, esa “presencia histórica” y esa “recurrencia”, no se tradujeron en un tratamiento lineal por parte de los Estados involucrados. Al contrario, *los vínculos trilaterales y bilaterales mencionados, atravesaron por diferentes situaciones, según el contexto socio-político y económico del momento y los intereses y necesidades nacionales en juego*.

Estas referencias generales obran a modo de introducción de la presente investigación, la cual se centra en *la incidencia de lo doméstico en los vaivenes entre la cooperación y la discordia en el aprovechamiento de recursos naturales*. Esto se aplica a los ejemplos de las relaciones trilaterales entre Argentina, Bolivia y Paraguay por la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo- 1994 y 2008- y a las relaciones bilaterales entre Argentina y Bolivia por la comercialización del gas natural en el período 2003-2007. En consecuencia, los **interrogantes que guían este trabajo son:** 1- ¿De qué manera se han vinculado Argentina, Bolivia y Paraguay (1994-2008) y Argentina y Bolivia (2003-2007) en lo que respecta a la gestión de recursos naturales? 2- ¿Cómo influyen los condicionantes domésticos en la dinámica cooperación/discordia en cuanto a la Cuenca del Pilcomayo y la comercialización del gas natural? 3- ¿Existe correlación entre lo acordado y las acciones emprendidas por los recursos naturales mencionados?

Derivado de lo anterior, es posible construir **dos hipótesis**, las cuales se expresan a continuación:

1º- El uso y aprovechamiento de recursos naturales por parte de los Estados constituye una temática sensible y compleja dentro de las directrices de acción externa, ocasionando una dinámica relacional oscilante entre la cooperación y la discordia. Dicha dinámica da cuenta de la conexión existente entre la gestión del medio natural, los intereses estatales y las posibilidades de desarrollo socio-económico de un país o una región en particular.

2º- Los vaivenes entre la cooperación y la discordia en la gestión de recursos naturales se producen por la incidencia de los condicionantes domésticos, el significado socio-político y económico que se le atribuye a dichos recursos y la brecha entre lo acordado y lo implementado. En el plano trilateral por la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008), la dinámica cooperación/discordia es generada por los condicionantes domésticos de las dimensiones histórica, socioeconómica y ambiental y político-institucional. En el plano bilateral de las relaciones argentino-bolivianas por el gas natural (2003-2007), las oscilaciones entre la cooperación y la discordia son producidas por los condicionantes domésticos de las dimensiones político-económica y humana.

Asimismo, en ambos planos, se reflejan dos constantes, por un lado, el significado atribuido a los recursos naturales varía acorde con el actor estatal del que se trata en cada caso y por otro, existen dificultades para cumplir en tiempo y forma con lo internacionalmente acordado.

A raíz de lo planteado, los **objetivos generales** apuntan a: **1-** Analizar la concurrencia de la cooperación y la discordia en la gestión trilateral de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo entre Argentina, Bolivia y Paraguay (1994-2008) y en las relaciones bilaterales de Argentina y Bolivia por la comercialización del gas (2003-2007); **2-** Comprender la incidencia de los condicionantes domésticos en el binomio cooperación/discordia cuando ambos recursos naturales son parte de las directrices de acción externa en las relaciones trilaterales y bilaterales en estudio.

Por su parte, los **objetivos específicos** están orientados a: **1-** Examinar la situación del agua dulce y la energía- centrada en el gas natural- como temas de agenda internacional, teniendo en cuenta la dinámica cooperación/conflicto; **2-** Caracterizar el manejo y aprovechamiento de la Cuenca del Pilcomayo y el gas natural en las relaciones entre Argentina, Bolivia y Paraguay y en los vínculos argentino-bolivianos; **3-** Identificar los condicionantes domésticos que intervienen en los momentos de cooperación y discordia cuando la Cuenca del Pilcomayo y el gas natural aparecen como temas de agenda en las vinculaciones trilaterales y bilaterales, respectivamente; **4-** Analizar la correlación entre los condicionantes domésticos y las acciones/inacciones en los acuerdos de política exterior sobre la dinámica cooperación/discordia en las relaciones trilaterales y bilaterales.

En base a los interrogantes y las hipótesis planteados, en las próximas páginas se presentan cuestiones referidas a las relaciones trilaterales y bilaterales que aquí se tratan. Ahora bien, antes de contextualizar las **vinculaciones interestatales por la gestión de la Cuenca del Pilcomayo**, es necesario establecer las principales características de esta unidad natural debido a que es un espacio donde confluyen una serie de particularidades que hacen a su dinámica.

En términos geográficos, la Cuenca del Pilcomayo³ está compuesta por dos secciones, a saber, la Cuenca alta, ubicada casi en su totalidad en territorio boliviano donde el río posee un curso estable y la Cuenca baja que es el área compartida por Argentina y Paraguay, cuyo rasgo definitorio es la naturaleza indómita del recurso, producto de su pendiente y de los sedimentos que arrastra

³ El río Pilcomayo es un recurso natural compartido. Según Barberis, los recursos naturales compartidos son entendidos como “sustancias fluidas (líquidas o gaseosas) que pasan del territorio de un Estado a otro, o que se extienden a través del territorio de más de un Estado” [...] también lo son las aguas subterráneas, los yacimientos de gas, petróleo y energía geotérmica que se encuentran situados a través de un límite internacional” (1979: 148). Drnas agrega que debe quedar bien en claro que el adjetivo es *compartido* y no *compartible* porque los Estados poseen el derecho *ab initio* de aprovechamiento de los recursos que se encuentren en su jurisdicción, es decir, es un derecho originario desde la conformación del Estado como entidad político-territorial organizada con la única limitación representada en el hecho de no perjudicar a los países con los cuales se comparte el recurso (2003: 4).

desde arriba.⁴ Las diferencias de ambas secciones no sólo radican en sus aspectos constitutivos sino que éstas se presentan en las problemáticas ambientales asociadas al recurso y en los actores sociales intervinientes.

La Cuenca alta presenta- en términos comparativos- un escenario ambiental más vulnerable que la Cuenca baja. Existen marcados niveles de contaminación hídrica ante la fuerte incidencia de la actividad minera- en tanto uno de los pilares de la economía boliviana- en un esquema que conjuga poblaciones indígenas y ribereñas en condiciones de marginalidad y un accionar estatal endeble y apático. Las comunidades afectadas por la degradación de las aguas del Pilcomayo, ya sea de forma directa o por medio de la pesca y el riego de cultivos, no han podido establecer a través de sus demandas pautas de cambio en el comportamiento del Estado boliviano. Los habitantes de Potosí, departamento minero por excelencia, se encuentran condicionados por los altos niveles de pobreza, las amplias libertades que gozan las empresas transnacionales mineras- quienes a su vez son las que contratan gran parte de la mano de obra- y la falta de control por parte del Estado (Devisscher, 2008; Bocangel Jeréz, 2001). De este modo, sus reclamos sólo han encontrado visibilidad por el trabajo de organizaciones no gubernamentales, quienes se han encargado de difundir la problemática de la contaminación hídrica tanto en el ámbito nacional como en los países de la baja Cuenca.

En cambio, en el tramo argentino-paraguayo los problemas del Pilcomayo están relacionados con las desigualdades en el acceso a sus aguas y el retroceso del río, entendido como “frontera internacional” (Martín Vide, 2006). A diferencia de la Cuenca alta, el aprovechamiento del recurso reviste dificultades materiales pero también aspectos *simbólicos*, heredados de una “agenda histórica” compartida. Cabe recordar, que el proceso de delimitación del Pilcomayo como frontera entre Argentina y Paraguay surgió una vez finalizada la *Guerra de la*

⁴ Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del río Pilcomayo. Disponible en: <http://www.pilcomayo.net/web/>. [marzo de 2010]

Triple Alianza (1865-1870) donde intervinieron Argentina, Brasil y Uruguay *versus* Paraguay. Dicho proceso fue sumamente extenso ya que culminó en 1945 al conjugar las susceptibilidades pos contienda, los escasos adelantos tecnológicos de la época y el involucramiento del Paraguay en la Guerra del Chaco (1932-1935).

Este conflicto que destruyó las bases de una política comercial autónoma y debilitó la soberanía nacional (Scavone Yegros & Brezzo, 2010: 67), dotó de recelos a las relaciones argentino-paraguayas y delineó, en gran medida, su respectivo destino. A modo de ejemplo, cuando el proceso de divagación del río favorece a la región nordeste argentina, resurge el aspecto simbólico de la cuestión ante las acusaciones de tinte “nacionalistas” por parte de Paraguay, dejando entrever que sus impactos aún no han sido superados (Masi & Simon, 1995).

Asimismo, es importante tener en cuenta que en la Cuenca baja, la importancia del Pilcomayo se debe a que constituye el sustento de las actividades agrícolas y ganaderas de los departamentos paraguayos de Boquerón y Presidente Hayes y de la provincia argentina de Formosa.⁵ Estas actividades tienen un peso decisivo en las economías subnacionales e incluso a nivel nacional como ocurre con Paraguay. Los hacendados agrícola-ganaderos cuentan con mayor capacidad de influencia en la toma de decisiones estatales con respecto al recurso que aquellas poblaciones de la Cuenca alta o los habitantes de las zonas fronterizas argentino-bolivianas o argentino-paraguayas. En el caso de Paraguay, la Asociación Rural del Paraguay (ARP), entidad que congrega a los grandes terratenientes del país, interviene en el ámbito político, participando en la designación del Ministro de Agricultura y Ganadería (Alderete, 2006). En cuanto a Formosa, esta provincia ha adoptado una postura activa para que sus reclamos

⁵ Cabe destacar, que si bien, el área argentina de la Cuenca del Pilcomayo abarca tres provincias, a saber, Salta, Jujuy y Formosa, esta última es la que posee mayor vinculación con el río. Por ello, a lo largo del trabajo se subraya su rol en la gestión argentino-paraguaya de la Cuenca baja.

sobre el tratamiento del recurso traspasen el ámbito local y se establezcan como una temática de índole nacional.

Los problemas de contaminación del río y las posibilidades de impacto aguas abajo, la recurrencia de los períodos de sequías en inundaciones en la Cuenca baja y la falta de operatividad de las obras de infraestructura emprendidas en la primera mitad de la década del noventa fueron hechos que demostraron la necesidad de un trabajo cooperativo por parte de los tres Estados. La sintonía presidencial entre los entonces mandatarios, Carlos Menem, Gonzalo Sánchez de Lozada y Juan Carlos Wasmosy, posibilitó el acercamiento trilateral para que cada política vecinal estuviera orientada a la solución de problemáticas compartidas (Barrios Morón, 1995: 285; Aranibar Quiroga, 1997: 170). En este sentido, la gestión de la Cuenca del Pilcomayo se potenció como parte de los lineamientos de la agenda común a partir de la Declaración de Formosa, el 26 de abril de 1994, cuando los ex Presidentes se comprometieron a otorgarle institucionalidad a esta unidad natural a fin de superar las instancias de divergencias.⁶

El 9 de febrero de 1995, cumpliendo la letra de la Declaración de Formosa, se creó la **Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca** para mitigar los problemas socio-ambientales de la región y avanzar hacia un diálogo interestatal más maduro en la temática. Los tres países se encuentran representados a nivel diplomático y técnico y como las decisiones son tomadas por el consenso de las tres delegaciones, la coordinación de políticas- en base a una mirada conjunta- es clave para el buen funcionamiento del organismo y la puesta en marcha de acciones cooperativas.

La falta de recursos económicos y de conocimientos especializados para hacer frente a la vulnerabilidad cualitativa y cuantitativa de la Cuenca llevó a que

⁶ “Declaración conjunta de los Presidentes de Argentina, Bolivia y Paraguay”, 26/04/1994, Formosa, Argentina.
Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=1407&tipo=3 [mayo de 2010]

la Comisión Trinacional negociara para el período 2002-2008 un proceso de cooperación técnico-económica con la Unión Europea (UE).⁷ La firma del Convenio de Cooperación y Financiación entre la entidad trilateral y la UE- el 18 de noviembre de 2000- fue un paso importante para los Estados por los beneficios esperados del mismo pero fundamentalmente porque dicho acuerdo requirió un mayor acercamiento a nivel trilateral. Durante los seis años de duración, la coordinación de políticas y de acciones entre la Comisión Trinacional y la UE derivó en avances importantes: el relevamiento de datos inexistentes o desactualizados; la realización de obras de infraestructura de pequeña escala para mejorar la calidad de vida de las poblaciones más necesitadas y la propuesta de reorganizar la Comisión Trinacional en términos de participación.⁸

Ahora bien, de la misma manera que *lo doméstico* motivó los momentos de cooperación tanto entre los países de la Comisión Trinacional como entre ésta y la UE, también tuvo una incidencia significativa en la generación de instancias de discordia. Las condiciones socio-económicas de los tres Estados en los primeros años del presente siglo (CEPAL, 2003; 26-30) impidieron el cumplimiento de lo acordado en tiempo y forma. Por otro lado, las cuestiones pendientes, es decir, el emprendimiento de obras de infraestructura de gran envergadura- destinadas a mejorar la calidad y la accesibilidad del recurso- y la reestructuración del organismo trinacional quedaron sujetas a las coyunturas políticas nacionales y al peso de la “agenda histórica” argentino-paraguaya.

En las relaciones **argentino-bolivianas**, la comercialización del hidrocarburo data de 1968 cuando ambos países firmaron el primer acuerdo de exportación de gas natural, acuerdo que tras una serie de renovaciones se extendió por un período de 27 años. En la década del noventa, los procesos de liberalización de las economías de la región originaron fuertes cambios en las

⁷ Puede consultarse el link electrónico del Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en: <http://www.rree.gob.bo/>.

⁸ Puede consultarse el link electrónico del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay. Disponible en: http://www.mre.gov.py/es/inicio_es.asp.

industrias energéticas nacionales. Si bien, cada proceso tuvo sus particularidades, Argentina y Bolivia incentivaron mediante una serie de leyes y decretos la presencia de compañías transnacionales en el sector energético (Campodónico, 2004: 11). Los dos Estados promocionaron la privatización total de sus industrias energéticas bajo el justificativo de atraer capitales extranjeros para modernizarlas y evitar las prácticas monopólicas estatales del pasado (Kozulj, 2004: 11-13).

La presencia transnacional en el **mercado energético argentino** no logró superar las inversiones realizadas con anterioridad al proceso de privatización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Esto causó un notable decremento de las actividades de exploración en un contexto de demanda interna en constante aumento y con compromisos de exportación de gas natural a Chile, vigentes desde 1995 (Kozulj, s/f: 3). Asimismo, las condiciones de la economía nacional a partir de 2001 y, en particular, tras la salida de la Ley de Convertibilidad en 2002- que mantenía una relación cambiaria fija entre la moneda argentina y la estadounidense- provocaron modificaciones en el ámbito energético. Ante la pesificación de los hidrocarburos para el mercado interno, las compañías extranjeras restringieron la oferta como un mecanismo de presión a fin de concretar los incrementos en sus tarifas que eran demandados al Estado. Este conjunto de factores creó las condiciones necesarias para que el país recurriera al comercio gasífero con Bolivia tras manifestarse la *crisis energética* a partir de marzo de 2004.

Con respecto a **Bolivia**- y a diferencia de Argentina- la privatización de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) no afectó la provisión del recurso acorde con los requerimientos nacionales. Una amplia oferta en materia de campos gasíferos libres;⁹ un bajo nivel de consumo doméstico; la ubicación estratégica del país respecto a los mercados argentino y brasilero y el establecimiento de políticas “más flexibles” que las implementadas en Argentina,

⁹ Las reservas de gas natural libre son aquellas cuyos componentes líquidos son escasos o bien, prácticamente inexistentes (Villegas Quiroga, 2004).

originaron un ámbito propicio para su proyección exportadora en el escenario sudamericano (Campodónico, 2004). En este sentido, se explica por qué entre 1992 y 2001 los hidrocarburos bolivianos captaron el 53.6% de la Inversión Extranjera Directa (IED) (CEPAL, 2003: 15), dando lugar a la creación de excedentes de gas natural que se destinaron al comercio exterior.

El proceso de apertura energética del país andino repercutió de manera significativa en lo político-económico y en el ámbito social. La restructuración del sector no redundó en una distribución equitativa en el escenario nacional de los ingresos provenientes de la comercialización del gas natural y las históricas desigualdades departamentales entre el oriente y el occidente se acrecentaron durante la década neoliberal.¹⁰ Estas desigualdades tuvieron su correlato en el descontento y los reclamos de las comunidades indígenas y campesinas por el tratamiento de los hidrocarburos. Al conocerse los intentos de exportación de gas natural a México y Estados Unidos a través de puertos chilenos, los enfrentamientos internos alcanzaron su máxima expresión en la denominada *Guerra del Gas* en octubre de 2003.¹¹ Este episodio que originó la dimisión de

¹⁰ Las desigualdades económicas departamentales se encuentran vinculadas a cómo se distribuyen las regalías hidrocarburíferas nacionales. Las regalías son porcentajes de dinero que las empresas contratistas pagan por la explotación de recursos naturales. Este punto forma parte del Capítulo V donde se analiza las reformas llevadas adelante en Bolivia durante los años noventa.

¹¹ Bolivia y Chile suscribieron su primer Tratado de Límites el 10 de agosto de 1866, estableciendo como límite el paralelo 24° de latitud sur y estipulándose que en los territorios comprendidos entre los paralelos 23° y 25°, ambos países tendrían mancomunidad en la explotación del guano, los metales y minerales. El 6 de agosto de 1874 se firmó el segundo Tratado de Límites que sustituyó al primero, manteniéndose la línea divisoria en el paralelo 24° y los derechos de Chile en cuanto a la explotación de recursos permanecieron hasta el grado 23°. Después que el Tratado fue ratificado se solicitó una concesión por parte de una empresa británica para la explotación de salitre. Como el Congreso boliviano fijó impuestos al salitre exportado, Chile reclamó por considerar que esta acción era una violación al Tratado bilateral y ocupó el 14 de febrero de 1879 el puerto de Antofagasta, continuando por los puertos bolivianos de Cobija, Mejillones y Gatico. El 5 de abril de 1879 Chile declaró la guerra a Bolivia y Perú, quien tenía un Tratado defensivo con Bolivia. Tras varios años de batalla, Bolivia perdió “120.000 kilómetros cuadrados, 400 kilómetros de costa, varios puertos, bahías y caletas, así como su acceso soberano al océano Pacífico” (Salazar Paredes, 2006: 61). Como consecuencia de las pérdidas territoriales, Bolivia no tiene acceso a los yacimientos cupríferos de Chuquicamata, los cuales son los más importantes de Chile ni a la riqueza proveniente de los recursos marítimos. El Tratado de Paz y Amistad fue firmado en 1904 y las relaciones diplomáticas continuaron a fin de negociar la salida boliviana al mar hasta que el ex mandatario Víctor Paz Estenssoro las llevó a la ruptura en 1964. Hugo Banzer y Augusto Pinochet retomaron el diálogo bilateral y reanudaron las relaciones diplomáticas en 1975. Pinochet accedió al reclamo boliviano de otorgar un pequeño territorio entre

Gonzalo Sánchez de Lozada el 17 de octubre de 2003- en su segundo mandato-, marcó el final de la llamada *Democracia Pactada*¹² y el inicio de un período de crisis institucional y política que robusteció la figura de Evo Morales a través del Movimiento al Socialismo (MAS).

El vicepresidente Carlos Mesa Gisbert asumió como primer mandatario tras la renuncia de Sánchez de Lozada. Su fugaz estadía en el poder (17 de octubre de 2003 al 6 de junio de 2005) quedó atrapada entre las demandas de las comunidades indígenas quienes reclamaban una nueva normativa hidrocarburífera y las presiones de las empresas transnacionales. Al contar con la disponibilidad gasífera, Mesa no dudó en responder de forma afirmativa a la solicitud argentina de comprar gas boliviano. El 21 de abril de 2004, Néstor Kirchner y Carlos Mesa firmaron un acuerdo temporario inicial de compra-venta de gas natural por 4 millones de metros cúbicos a condición de que Argentina no exportara el hidrocarburo boliviano a Chile. En ese momento, la administración argentina se encontraba en una situación difícil no sólo por las grandes dificultades para paliar las deficiencias energéticas nacionales sino que, además, la crisis energética doméstica derivó en la *Crisis del Gas* con Chile tras los recortes- e incluso, suspensiones- de las exportaciones del hidrocarburo en marzo de 2004 (Colacrai & Lorenzini, 2006). A pesar de las protestas del vecino trasandino, Argentina

la ciudad de Arica y la frontera peruana pero debido al Tratado de Lima entre Chile y Perú donde se especifica la necesidad de este último en ser consultado antes de que Chile otorgue cualquier concesión territorial en el área, el proyecto no prosperó. Perú se negó a la propuesta chilena y defendió la tesis de que los tres países compartían la administración del puerto de Arica y el acceso al mar. Pinochet rechazó la idea peruana y Bolivia decidió poner nuevamente fin a las relaciones diplomáticas con el país trasandino en 1978.

¹² La denominada Democracia Pactada fue la encargada de moldear el accionar del sistema político boliviano a partir de la redemocratización en 1985. Puede entenderse como “un sistema de presidencialismo parlamentarizado en el cual el Congreso cumplió un rol decisivo en la selección de los Presidentes con la formación de mayorías parlamentarias. Estos pactos garantizaron la alternancia en el poder de tres principales fuerzas políticas: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el partido más antiguo, creado en 1941, de corte populista; el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), que nace en 1971 como un partido de izquierda de raigambre marxista; y la Acción Democrática Nacionalista (ADN) que desde su fundación en 1979 defiende la economía de mercado y la democracia representativa” (Alenda, 2004: 4). Su desgaste, producto de la permanencia en el poder durante casi dos décadas y las rupturas internas favorecieron los movimientos sociales que cuestionaron el escaso rol que el Estado había tenido en la explotación de los recursos naturales.

aceptó las condicionalidades de Bolivia a fin de privilegiar, tal cual lo establece el Protocolo Gasífero de Argentina-Chile de 1995- el abastecimiento energético nacional.

Las relaciones entre Argentina y Bolivia transcurrieron sin altibajos y dentro de canales cooperativos, aún cuando la turbulencia de los acontecimientos domésticos del país andino llevó a la renuncia de Mesa Gisbert el 6 de junio de 2005. El entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia- Eduardo Rodríguez Veltzé- fue el encargado de conducir el período de transición hasta la asunción de Evo Morales el 22 de enero de 2006. A escasos meses de su estadía en el poder, el mandatario boliviano anunció el 1º de mayo de 2006 un acontecimiento que impactó en la relación bilateral, a saber, la “nacionalización de los hidrocarburos”.

Durante varios meses, el Ministerio de Hidrocarburos de Bolivia y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de Argentina¹³ negociaron nuevas pautas de acción en la relación bilateral. El 19 de octubre de 2006 se firmó un acuerdo de compra-venta de gas boliviano por un período de 20 años, el cual contó con dos particularidades: *i)* las exportaciones de gas natural serían por períodos, iniciándose en 7.7 millones de metros cúbicos diarios hasta llegar a 27.7; *ii)* la compañía YPFB y la Empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA)- creada por Decreto el 29 de diciembre de 2004- fueron presentadas como “los actores protagónicos del mismo” (La Nación, 19/10/2006). El convenio ENARSA-YPF representó, al igual que el acuerdo entre la Comisión Trinacional y la UE, un momento de cooperación donde los contextos domésticos de ambos países fueron claves para su concreción. Sin embargo, también como ocurrió en las vinculaciones trilaterales por la Cuenca, se presentaron ciertos hechos, relacionados a sus respectivas realidades nacionales, que *sensibilizaron el vínculo por el gas*. Es decir, hubo una distancia entre lo acordado y lo implementado en la práctica en cuanto a las oscilaciones en los volúmenes de gas exportado y los retrasos en la concreción de obras de infraestructura destinadas a facilitar el

¹³ En adelante, Ministerio de Planificación Federal.

comercio bilateral.¹⁴ Cabe agregar, algunos cuestionamientos a la empresa ENARSA por parte de las compañías transnacionales que operan en Bolivia- encargadas de entregar el gas natural que YPFB exporta a Argentina- sobre su capacidad para hacer frente a las obligaciones contractuales.

Marco Teórico-conceptual

En función de lo expuesto, en el **abordaje teórico** de esta investigación se utilizan los lineamientos de la Teoría del *Linkage* de James Rosenau (1969) y de la Teoría de la Interdependencia Compleja de Robert Keohane y Joseph Nye (1977) debido a que ofrecen las herramientas analíticas necesarias para estudiar pormenorizadamente las relaciones trilaterales y bilaterales propuestas. Los aportes de ambas teorías permiten analizar las vinculaciones por la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo y la comercialización del gas natural en un contexto de profunda interacción entre lo doméstico y lo externo. El tratamiento de estos recursos naturales conforma un *issue area* dentro de las agendas de política exterior donde *el Estado no es el único actor* sino que cobran importancia otros actores como grupos poblacionales diversos, unidades administrativas subnacionales y empresas transnacionales.

Un primer concepto aplicable al binomio cooperación/discordia en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo y en los vínculos energéticos argentino-bolivianos se encuentra en *la política exterior*. A mediados de la década del setenta, James Rosenau manifestó la necesidad de incluir las fuentes domésticas en el análisis de las directrices de acción externa de un Estado a fin de superar la idea de que el comportamiento estatal es sólo producto de las oportunidades y los condicionantes sistémicos (1967; 1973). De acuerdo con sus

¹⁴ Entre las obras de infraestructura acordadas entre Argentina y Bolivia, se encuentran: una planta de separación de licuables en el país andino y el Gasoducto del Nordeste Argentino (GNEA). Este último es un emprendimiento binacional que pretende unir los campos gasíferos del sur de Bolivia con las provincias argentinas de la región del noreste. El tratamiento de esta temática está contemplada en el Capítulo VI donde se analiza la relación bilateral.

palabras, “*the premise is that domestic sources of foreign policy are not less crucial to its content and conduct than are the international situations toward which it is directed. The dilemma is that the links between the domestic sources and the resulting behavior- foreign policy- are not easily observed and are thus especially resistant to coherent analysis*” (1967: 2). A pesar de esta reticencia inicial, con el paso del tiempo, los estudios sobre política exterior fueron incorporando el análisis de los factores domésticos que intervienen en su respectiva formación. En esta dirección, se destacan los trabajos de Putnam (1988); Russell (1990); Van Klaveren (1992); Lasagna (1995); Keohane & Miller (1996); Bueno de Mesquita (2002); Gámez (2005); Fernández Luzuriaga (2010) y Doeser (2010). Sin ahondar en sus particularidades, todos ellos subrayan la importancia de considerar el impacto que poseen los diferentes factores, actores y condiciones estructurales vigentes en los lineamientos de política externa de un Estado.

La política exterior- entendida como actividad pública- comprende un conjunto de decisiones elaboradas por los gobiernos de acuerdo a situaciones específicas para alcanzar determinados objetivos en el ámbito externo. Ante esto no sólo debe conocerse el escenario donde la política exterior es recibida sino también- y en especial- “donde ella es generada” (Lasagna, 1995: 390). En palabras de Fernández Luzuriaga, “la política exterior es una actividad que se procesa en el sistema político interno, se ejecuta en el espacio de dominio gubernativo de un Estado y se proyecta hacia el exterior”. Esto no puede asumirse como “en desmedro de los factores externos”, sino que “el aspecto definitorio de las relaciones exteriores nacionales” recae en lo doméstico (2010: 3).

Si se analiza la política exterior como un entramado de vínculos, es decir, con un enfoque dinámico, se la puede entender como *formas recurrentes de acción o inacción que un sistema político inicia hacia otro o más objetos de su ambiente exterior con vistas a impedir que sean obstaculizadas la satisfacción de necesidades o para facilitar la obtención de las mismas* (Rosenau, 1973: 85). Esta

idea de concebir a la política exterior como vinculaciones, es decir, “*conductas recurrentes que se originan en un sistema y a las que se reacciona en otro*” (Rosenau, 1973: 66) es adecuada para moldear el cuadro de situación cuando el agua y la energía son parte del accionar externo, fundamentalmente si dichas vinculaciones se mueven en un *contexto contiguo*¹⁵ como lo hacen las relaciones trilaterales y bilaterales en estudio.

Esta conceptualización de Rosenau puede ser complementada con los aportes de Van Klaveren, quien afirma que en las diferentes temáticas concernientes a la política exterior de un Estado deben ser tenidas en cuenta las decisiones “que constituyen la expresión más visible y obvia de la política exterior” y “las no decisiones” (1992: 174). Ahora bien, en este proceso, elementos como las características del sistema político y de la economía, las variables culturales, históricas y sociales, los recursos geográficos y hasta el grado de complejización de la administración gubernamental que interviene de forma directa o indirecta en la formación de la política exterior, son algunos de los ejemplos a considerar en la proyección regional o internacional (1992: 178-183).

Como ya se expresó en la segunda hipótesis, existen un sinnúmero de **condicionantes domésticos** que moldean la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo y la comercialización del gas natural. Dichos condicionantes comprenden *aquel grupo de factores y actores de naturaleza diversa que son parte del escenario nacional y que inciden en la formulación de la política exterior de un Estado en un issue area determinada.*

El escenario correspondiente a las **relaciones trilaterales** relativas al aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca requiere que se tengan en

¹⁵ James Rosenau entiende a los contextos como “el desmembramiento del mundo exterior desde la perspectiva de cualquier sistema político”. El contexto contiguo refiere a “cualquier agrupamiento de sistemas políticos que limita geográficamente con un sistema político dado” (1973: 99-100).

cuentan los condicionantes domésticos de tres dimensiones que se encuentran en estrecha vinculación. La dimensión **socio-económica y ambiental** refiere a las principales características de las realidades regionales/nacionales de los tres países que participan en la Cuenca. En términos generales, se sostiene que en esta unidad natural existen problemáticas *en materia de calidad y disponibilidad de recursos hídricos* que impactan de forma negativa tanto en la vida de sus pobladores como en las actividades económicas y comerciales de la zona. En cuanto a los actores domésticos a destacar, el escenario humano es tan heterogéneo como las particularidades geográficas de la Cuenca. En territorio boliviano como en las áreas fronterizas argentino-bolivianas y argentino-paraguayas, los principales protagonistas que sufren el comportamiento apático por parte de sus Estados son las poblaciones ribereñas y las comunidades aborígenes (Gordillo & Leguizamón, 2002: 49).

En los departamentos paraguayos de Boquerón y Presidente Hayes y en la provincia argentina de Formosa, los pobladores en condiciones de marginalidad “conviven” con los grandes hacendados agrícola-ganaderos que utilizan las aguas del Pilcomayo para sustentar las actividades económicas de la región. La relación entre los hacendados y el tratamiento estatal del río se observa con mayor claridad en el Estado Guaraní debido a que la ARP y la Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO)- donde se nuclean los productores de soja- tienen una fuerte injerencia en la vida política nacional (De Riz, 2008: 10).

En el ámbito **histórico** se entrelazan las connotaciones socio-políticas de un pasado marcado por las disputas territoriales. La *Guerra de la Triple Alianza*- cuya magnitud deshizo “todo el tejido económico, social, político y cultural del Paraguay” (Brezza, 2004: 12)- tiñó de sombras a la relación con Argentina y en parte, a la delimitación del Pilcomayo como “frontera internacional”. Por ello, dicho proceso atravesó varias décadas hasta la firma de los acuerdos limítrofes de 1939 y 1945 en un contexto que conjugó “la destrucción” del vecino guaraní, las

desconfianzas bilaterales y el involucramiento de Paraguay en la *Guerra del Chaco* con Bolivia (1932-1935).

Finalmente, en la **dimensión político-institucional** se contemplan las características institucionales que poseen los tres países en materia de gestión de recursos hídricos compartidos y que repercuten en el tratamiento trilateral de la Cuenca. Aquí se han identificado los siguientes actores domésticos: *i)* los Ministerios de Relaciones Exteriores de los tres Estados involucrados; *ii)* los organismos e instituciones centralizados o de carácter federal con competencias en materia hídrica; *iii)* las provincias argentinas que son parte de la Cuenca (Jujuy, Salta y Formosa) que poseen soberanía sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios y *iv)* la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo como entidad encargada de llevar adelante una política consensuada sobre este espacio natural. Por otro lado, si bien la UE no es parte del ámbito doméstico, ésta ha sido integrada a la dimensión político-institucional debido a que su actuación en la Cuenca apuntó a mitigar las múltiples problemáticas existentes y a facilitar el acercamiento entre los actores estatales a través del Proyecto de Cooperación y Financiación para el período 2002-2008.

En los **vínculos argentino-bolivianos**, los condicionantes domésticos corresponden a dos dimensiones: **la político-económica** y **la humana**. En la primera dimensión se contextualizan las condiciones de ambos países que incidieron para que durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), la compra-venta del gas natural fuera uno de los principales ejes de la vinculación bilateral. Aquí se analizan los procesos de restructuración y privatización de las industrias energéticas de Argentina y Bolivia durante la década del noventa, con especial énfasis en sus resultados. Mientras que en Argentina dichos resultados se tradujeron en a una *crisis energética dos frentes*- en el plano doméstico por las dificultades de abastecimiento y en el externo por los recortes de gas natural a Chile-, en Bolivia, el bajo consumo doméstico y las inversiones en materia exploratoria posibilitaron la exportación del hidrocarburo.

Del lado argentino, los actores domésticos que son tenidos en cuenta son: el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC); el Ministerio de Planificación Federal; las provincias del Nordeste del país (Salta, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe) que están interesadas en la construcción del GNEA; la empresa estatal ENARSA S.A. y las compañías energéticas transnacionales que participan en los diferentes eslabones de la cadena productiva y de comercialización. Del lado boliviano, se identifican el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia; el Ministerio de Hidrocarburos y Energía; los departamentos productores de hidrocarburos (Santa Cruz, Tarija, Cochabamba y Chuquisaca); la empresa estatal YPFB y las empresas transnacionales radicadas en el país.

En la dimensión **humana** se consideran los reclamos históricos por parte de las comunidades indígenas y campesinas de Bolivia¹⁶ en la participación de los beneficios de la explotación hidrocarburífera del país. Esta dimensión forma parte exclusivamente de la realidad de Bolivia pero es de suma importancia tras los sucesos de la *Guerra del Gas* y el ascenso del MAS al poder presidencial. Sus reivindicaciones del retorno del Estado a este sector de la economía han sido uno de los principales nexos entre los denominados *pueblos originarios* y el oficialismo.

Las relaciones trilaterales y bilaterales como *vinculaciones* entre sistemas políticos o *formas recurrentes de acción o inacción de un sistema hacia otro* y la incorporación de los *condicionantes domésticos*, también pueden ser analizadas conforme a los aportes de la Teoría de la Interdependencia Compleja. Aquellas reflejan un cuadro de *interdependencia* ya que existe *dependencia mutua*, es decir, situaciones en las cuales hay efectos *recíprocos* y *asimétricos* entre los Estados o

¹⁶ Según los datos del último Censo de Población y Vivienda de 2001, más del 62% de los encuestados se identifica con algunos de los 36 grupos aborígenes que habitan el país, los cuales poseen su principal asentamiento en la región occidental del país y no en las zonas productoras del oriente. Puede consultarse la información del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE). Disponible en: <http://www.ine.gov.bo>. [diciembre de 2010]

entre los actores de dichos Estados (Keohane & Nye, 1988). Estos efectos recíprocos y asimétricos retroalimentan los vaivenes de la cooperación y la discordia ante la interacción entre diferentes actores y factores que responden a *canales de comunicación* interestatales pero también *transgubernamentales* y *transnacionales* (Keohane & Nye, 1988: 29).

Las relaciones *transgubernamentales* son “*las interacciones entre las subunidades gubernamentales a través de las fronteras estatales*”, las transnacionales refieren a “*los contactos, coaliciones e interacciones a través de la fronteras estatales que no están controlados por los órganos centrales de política exterior*” (Keohane & Nye, 1974).

En las **relaciones trilaterales**, los canales *transgubernamentales* se expresan, por un lado, en las vinculaciones de las provincias argentinas de la Cuenca, en especial, Formosa con los departamentos paraguayos de Boquerón y Presidente Hayes. Por otro, se encuentran los contactos entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de los tres países y las conexiones que se establecen entre las respectivas instituciones o agencias nacionales dedicadas al tema del agua. En las **relaciones bilaterales**, el plano *transgubernamental* se identifica en los vínculos mantenidos entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Bolivia y los Ministerios con injerencia en la cuestión gasífera (Ministerio de Planificación- Argentina- y Ministerio de Hidrocarburos- Bolivia).

En **la gestión de la Cuenca**, los *vínculos transnacionales* pueden ser hallados en las relaciones entre la Comisión Trinacional y la UE durante la implementación del Proyecto de Cooperación y Financiación Internacional (2002-2008). Por su parte, en las **relaciones por el gas natural**, dichos vínculos están representados por las empresas extranjeras dedicadas a la explotación energética que operan en ambos países y cuyo accionar ha impactado en las directrices de acción externa por la comercialización del hidrocarburo.

Ahora bien, en este cuadro de interdependencia donde conviven relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, los vaivenes entre la cooperación y la discordia también constituyen *la conducta recurrente* de las vinculaciones trilaterales y bilaterales. De acuerdo al planteo teórico de Robert Keohane, la *cooperación* refiere a esas situaciones que se presentan “cuando los actores partes adaptan sus conductas de manera recíproca mediante un proceso de negociación a través de la coordinación de sus políticas con el objetivo de satisfacer determinados intereses” (1984: 74). Siguiendo con los lineamientos del autor, la cooperación entre los Estados u otros actores no se produce en momentos de *armonía*- cuando las políticas de los actores facilitan de forma automática los propósitos de los otros- (Keohane, 1984: 73) porque la *armonía* no requiere la coordinación y adaptación de políticas que son propias de la cooperación.

En cambio, en un contexto de *discordia* o conflicto, es decir, “aquellas instancias en las cuales los actores carecen de interés en adaptar sus respectivas políticas” (Keohane, 1984: 74-75), la cooperación cobra otro matiz. Como la cooperación implica la puesta en marcha de cambios en los esquemas de conducta, “ocurre en situaciones en las que los actores perciben que sus políticas están real o potencialmente en conflicto, no en las que reina la armonía” (Keohane, 1984: 77). Es por esto que la discordia, al requerir un proceso de adaptación de políticas para lograr un entendimiento entre las partes involucradas, puede ser considerada como un puntapié inicial en la búsqueda de cooperación. Sin embargo, la cooperación no debe ser vista desde una mirada altruista ya que no implica que los actores involucrados dejen de lado sus propios intereses sino que éstos pretenden “acuerdos que beneficien a todos los asociados, aunque no necesariamente de manera pareja” (Keohane, 1984: 75).

En lo que respecta a **la gestión de los recursos hídricos** de la Cuenca del Pilcomayo, los momentos de cooperación entre los respectivos Estados fueron encauzados luego que se produjeran instancias de tensión donde los *condicionantes domésticos* se ubicaron en un lugar significativo. Los reclamos por

parte de Argentina y Paraguay para que Bolivia controle los niveles de contaminación de la Cuenca alta y los entredichos diplomáticos en la Cuenca baja por la distribución *equitativa* de las aguas, generaron la necesidad de un proceso de coordinación de políticas que se plasmó en la creación de la Comisión Trinacional. Teniendo conocimiento de *las problemáticas ambientales, históricas e institucionales*, dicho organismo gestionó el Proyecto de Cooperación con la UE. Este último no quedó al margen de la influencia del ámbito doméstico y los momentos de *discordia* entraron nuevamente en escena, los cuales se manifestaron en: *i)* la persistencia de intereses nacionales carentes de una mirada en conjunto que llevó a la implementación de obras de infraestructura de pequeña envergadura; *ii)* las tensiones interestatales para reformar la Comisión Trinacional y *iii)* la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los Estados de la Cuenca en el acuerdo con la UE.

En las **relaciones argentino-bolivianas**, la compra de gas natural por parte de Argentina para paliar las dificultades energéticas nacionales y la necesidad de Bolivia de exportar dicho recurso dieron lugar a la *cooperación* entre ambos países tras los acuerdos firmados entre 2003-2007. Desde el convenio Mesa-Kirchner del 21 de abril de 2004, pasando por sus respectivas renovaciones en 2004 y 2005 hasta el acuerdo Morales-Kirchner del 19 de octubre de 2006, los vínculos presidenciales y ministeriales estructuraron la relación bilateral sin altibajos. No obstante, *lo doméstico* que ayudó a potenciar las posibilidades de cooperación, también estuvo presente en los momentos de *discordia*. Los desencuentros giraron en torno a tres hechos principales: *i)* los vaivenes en los volúmenes exportados desde Bolivia por las dificultades propias de las reformas de su industria energética; *ii)* los retrasos en las obras de infraestructura proyectadas; *iii)* los cuestionamientos a ENARSA, entendida como una empresa de escasa trayectoria.

Por último, además de la importancia que poseen los condicionantes domésticos en la dinámica cooperación/discordia debe tenerse en cuenta el lugar

de la *variable sistémica* en esta lógica dual. La variable sistémica se entiende como *aquellos condicionantes exógenos que influyen en la formulación de las respectivas políticas exteriores en el ámbito internacional*. Si bien, estos condicionantes son parte de las diferentes realidades que se presentan en el escenario mundial e inciden según los actores de los cuales se trate, en sendas relaciones, *lo sistémico* se identifica con las situaciones de *crisis* en materia hídrica y energética. Crisis que dan cuenta de la falta de políticas eficientes para utilizar y aprovechar de manera adecuada el agua y la energía sin comprometerlos en términos de calidad, cantidad o disponibilidad.

Diseño Metodológico

La **periodización** de la presente investigación, orientada a analizar la incidencia de los condicionantes domésticos en la dinámica cooperación/conflicto en las relaciones trilaterales (1994-2008) por los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo y en las relaciones argentino-bolivianas por el gas natural (2003-2007), responde a la existencia de determinados factores propios de cada vinculación. Dichos factores que dotan de singularidad a las ejemplificaciones en estudio, moldean el binomio cooperación/discordia como la plataforma de las interrelaciones en juego cuando el aprovechamiento de dichos recursos naturales son *issues areas* en política exterior.

El recorte temporal de las **relaciones trilaterales** por la gestión de la Cuenca del Pilcomayo trasciende a una administración en particular para dar cuenta de acontecimientos claves que marcaron el aprovechamiento compartido. El año 1994 representó el inicio del tratamiento trilateral a través de la Declaración de Formosa cuando Carlos Menem, Juan Carlos Wasmosy y Gonzalo Sánchez de Lozada, reconocieron la necesidad de la institucionalización de la región para abordar problemáticas comunes y así poner un punto de inflexión en los momentos de discordia. Por su parte, el 2008 representa la culminación del proyecto de cooperación entre los países de la Cuenca y la UE destinado a que las

partes incorporen- desde los ámbitos nacionales- la temática hídrica en las agendas externas estatales en detrimento de los momentos de discrepancia generados a partir de la incidencia de *lo doméstico*.

Las **relaciones entre Argentina y Bolivia** por la comercialización del gas natural son estudiadas en el marco de la administración de Néstor Kirchner (2003-2007), quien intensificó la vinculación con el Estado andino ante la crisis energética nacional y la *Crisis del Gas* con Chile. El acuerdo Mesa-Kirchner del 21 de abril de 2004 fue el puntapié inicial en la compra-venta del hidrocarburo boliviano, el cual, fue consolidado en el convenio ENARSA-YPFB el 19 de octubre de 2006. Este último no quedó exento de la incidencia de las realidades domésticas de ambos países ya que a pesar de establecerse como un ejemplo de un *proceso de coordinación* bilateral no evitó la existencia de tensiones en torno a su implementación.

Estado del arte

Al realizar un recorrido por la bibliografía consultada para esta investigación, se observa lo siguiente. En primer lugar, hay un gran número de trabajos que caracterizan en términos regionales e internacionales las problemáticas del agua y la energía. En segundo lugar y aplicándolo a las relaciones trilaterales y bilaterales en estudio, existen diversos trabajos de carácter parcial pero que no dan cuenta con especificidad de los condicionantes domésticos en la gestión de los recursos naturales que aquí se tratan.

Dentro del primer grupo de trabajos que contextualizan en líneas generales la **cuestión hídrica** en el ámbito internacional, se encuentran: *i*) los Informes de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (2003, 2006, 2009). Dichos informes analizan el cuadro de situación del agua a escala global bajo la presión de factores diversos- demográficos, económicos, políticos y culturales- que afectan su calidad como las posibilidades de acceso al recurso; *ii*)

los trabajos de Gleick (1993, 1998); Dourojeanni & Jouravlev (2001); Colacrai (2005); Wolf, Kramer, *et.al.* (2005); Giordano, Giordano & Wolf (2005) y Bloch (2005), entre otros, quienes, además, de caracterizar las múltiples problemáticas que afectan el agua, enfatizan desde diferentes perspectivas los elementos que motivan la dinámica de cooperación/conflicto y la relevancia que el tema del agua cobra día a día.

En la **cuestión energética**, por un lado, los informes anuales de la Agencia Internacional de Energía- AIE- (2000 a 2009) sistematizan los cambios en el uso de los recursos energéticos renovables y no renovables a nivel internacional. A su vez, aportan datos contundentes e información estadística sobre los mercados regionales de la energía con proyecciones a futuro. Por otro, los trabajos de Honty (2006); Linkhor (2006); Sohr (2006); Kozulj (2004, 2006); Dirmoser (2007); del Granado Cosío (2008); Mokrani (2008) y Navajas (2008), entre otros, contribuyen al análisis de las dificultades existentes en materia energética y también refieren- desde distintas aristas- a la vinculación entre la política y el tratamiento de la energía.

En cuanto a las particularidades de las relaciones en estudio, la **gestión compartida de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo** ha sido abordada desde *diferentes enfoques académicos*. Primeramente, se encuentran los *estudios antropológicos* de Gordillo (2001) y Gordillo & Leguizamón (2002) sobre el Pilcomayo y su región. Estos son de gran utilidad para comprender la interacción entre diferentes grupos poblacionales- comunidades indígenas, hacendados y poblaciones ribereñas- que son usuarios de las aguas del Pilcomayo y el impacto de las políticas implementadas por los Estados de la Cuenca.

El segundo grupo de importancia para esta investigación radica en *los informes de tipo técnico* que examinan los problemas socio-económicos, institucionales y ambientales de la Cuenca ya sea desde una perspectiva general- García Moritán (1999); Malo de Molina y Martínez (2005) y Bourlon (2005)- o

con énfasis en alguna de sus dos sus secciones. Para la Cuenca alta, se destacan los trabajos de Mariuz (2004); Restrepo Bardon (2004); Soria Galvarro (2005) y Molina Carpio & Espinoza Romero (2006) que caracterizan pormenorizadamente la degradación de las aguas Pilcomayo. En el tramo argentino-paraguayo, las investigaciones de Crespo & Martínez Luraghi (2000); Malbrunot (2005) y Martin Vide (2006; 2008) estudian las causas, consecuencias y políticas llevadas adelante por los Estados de la baja Cuenca para hacer frente al retroceso y divagación del río.

El tercer grupo de trabajos pertenece a aquellos de *indole histórico y político* donde el tratamiento del Pilcomayo, si bien, no ocupa un lugar central, es presentado como un tema de la agenda compartida. Desde la perspectiva histórica, se encuentran las investigaciones de Doldán (1981); Maeder & Gutiérrez, *et.al.* (1995); Brezzo & Figallo (1999); Escudé & Cisneros (1999); Sosa Tenailón (1999); Borrini (2003); Salum Fecha (2006); Scavone Yegros & Brezzo (2010). Desde la perspectiva política, los trabajos de Simon (1995); Masi & Simon (1995); Aranibar (1997); Escudé & Cisneros (1999); Torres Armas (2001); Soria Galvarro (2005) y Tini (2008) tienen como punto de contacto el análisis de los momentos de empatía y tensión en torno del recurso hídrico como asunto estatal bilateral.

En las **relaciones bilaterales entre Argentina y Bolivia por el gas natural**, se presenta, en primer lugar, un sinnúmero de investigaciones que describen la situación de las industrias energéticas de ambos países en el período en estudio y con anterioridad al mismo. Éstos tienen en común los siguientes puntos de análisis: la caracterización de la industria durante los procesos de restructuración de la década del noventa; el contexto normativo y político que impulsó la privatización del sector y las consecuencias que derivaron de la presencia de las empresas transnacionales. Para el caso de Argentina, los trabajos de Gadano (1998); Campodónico (1998, 2004); Kozulj (2000, 2004, 2005); Pistonesi (2001); De Dicco (2005, 2006); Mansilla (2007); Hidalgo (2009)

ofrecen información detallada para contextualizar “el antes y el después” del sector energético nacional.

Para la problemática boliviana, los trabajos de Campodónico (1998, 2004); Mora Contreras (1998); Kozulj (2000, 2004); (Fernández & Birhuet, 2002); Villegas Quiroga (2003, 2004); Miranda Pacheco (2007); Gandarillas, Tabbuh & Rodríguez (2008) y Pascual (2008), son de gran utilidad para comprender los cambios de este sector económico clave del país andino. Asimismo, las investigaciones de Andersen & Faris (2002); Villegas Quiroga (2003); Arrarás & Deheza (2005); Alenda (2005); Mesa Gisbert (2006, 2008); Mayorga (2007, 2008); Moreno & Aguirre (2007) y Gandarillas, Tabbuh & Rodríguez (2008) dan cuenta de **la problemática social boliviana** relacionada con las demandas y reclamos en torno al tratamiento estatal de los hidrocarburos. Esta línea argumentativa fue de importancia para analizar los condicionantes domésticos de la dimensión humana.

En segundo lugar, deben mencionarse aquellos trabajos dedicados a analizar las **relaciones entre Argentina y Bolivia** donde *la comercialización del hidrocarburo es subrayada como tema de impacto en la vinculación*. Los estudios de Barrios Morón (1995); Aranibar (1997); Escudé & Cisneros (1999); Torres Armas (2001); Saavedra Weise (2006); Seoane Flores (2008) y Tini (2008) permiten realizar un recorrido sobre el lugar otorgado a este recurso natural en los lineamientos de política exterior proyectados en sus relaciones mutuas.

Por último, se encuentran los aportes de Colacrai & Lorenzini (2006); Gamboa & Huneus (2007); Rudnick, *et. al.*, (2007); Coloma (2008) y Lorenzini (2009), que si bien, analizan las relaciones entre Argentina y Chile, en particular durante la administración de Néstor Kirchner, su abordaje de la *Crisis del Gas* posibilita complementar los trabajos sobre el vínculo argentino-boliviano por el hidrocarburo.

La **alternativa metodológica** se corresponde con un **abordaje cualitativo** que utiliza un diseño de investigación bibliográfico y documental e incorpora el recurso de la entrevista. Dicha elección se encuentra en concordancia con las variables que recorren la temática en estudio con miras a identificar el *cómo* y el *por qué* de la dinámica cooperación/discordia por la gestión de los recursos hídricos en la Cuenca del Pilcomayo entre Argentina, Bolivia y Paraguay (1994-2008) y la temática energética en las relaciones entre Argentina y Bolivia (2003-2007). No obstante, la investigación emplea **elementos cuantitativos** para sustentar el análisis de factores significativos (población, actividades económicas, volúmenes de IED, entre otros).

Como las variables seleccionadas para la investigación fueron profundizadas en los lineamientos teóricos, en este apartado, se subrayan los *conceptos claves* que estructuran el trabajo y se presentan sus respectivos *indicadores*. Las variables que se contemplan son: **política exterior en recursos naturales** Sus **indicadores** son: *i)* las características de las relaciones trilaterales por la gestión de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008) y las bilaterales por la comercialización del gas natural (2003-2007); *ii)* el lugar de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo y del hidrocarburo en las vinculaciones trilaterales y bilaterales, respectivamente; *iii)* las visitas presidenciales y ministeriales teniendo como eje los recursos naturales mencionados y *iv)* los acuerdos internacionales firmados en el ámbito trilateral y bilateral por la Cuenca del Pilcomayo y el gas natural.

Con respecto a la variable **condicionantes domésticos por la gestión de la Cuenca** del Pilcomayo, éstas pertenecen a tres dimensiones de análisis: **a- la dimensión socio-económica y ambiental** y sus **indicadores** son: *i)* el tipo de actividades comerciales en los departamentos y provincias de la Cuenca alta y la Cuenca baja; *ii)* los niveles de contaminación hídrica en la alta Cuenca; *iii)* el grado de retroceso del río en la sección inferior; *iv)* las comunidades que habitan la Cuenca alta y la Cuenca baja afectadas por la degradación ambiental; *v)* las

obras de infraestructura emprendidas a la largo de la Cuenca; **b- la dimensión histórica** tiene como **indicadores:** *i)* el contenido de los acuerdos limítrofes relacionados con el Pilcomayo (1939/1945); *ii)* el lugar la temática hídrica en las relaciones entre Argentina y Paraguay y entre los tres Estados miembros de la Cuenca y *iii)* las normas de Derecho Internacional sobre el tratamiento de recursos hídricos compartidos; **c- la dimensión político-institucional** posee los siguientes **indicadores:** *i)* los temas y resultados de las reuniones de la Comisión Trinacional por el tratamiento compartido del recurso en el período en estudio; *ii)* los encuentros presidenciales, ministeriales y técnicos entre los tres países relacionados con el Pilcomayo y *iii)* las negociaciones entre la Comisión Trinacional y la UE por la gestión de la Cuenca (2002-2008).

La variable **condicionantes domésticos por el gas natural** han sido agrupadas en **dos dimensiones**, por un lado, **la político-económica**, cuyos **indicadores** son: *i)* las referencias a la cuestión energética en los discursos presidenciales y ministeriales; *ii)* las disposiciones en la normativa nacional de Argentina y Bolivia por el gas natural; *iii)* los acuerdos entre los Estados y las empresas transnacionales energéticas; *iv)* los acuerdos bilaterales gasíferos correspondientes al período 2003-2007; *v)* las disposiciones de YPF y ENARSA por la comercialización del gas natural; *vi)* la composición de las matrices energéticas nacionales; *vii)* el grado de participación estatal/privado de las industrias energéticas nacionales; *viii)* los volúmenes de IED en el sector gasífero de Bolivia y Argentina. Por otro, la dimensión **humana** comprende los siguientes **indicadores:** *i)* el porcentaje de grupos étnicos de Bolivia; *ii)* el nivel promedio de ingresos departamentales; *iii)* el porcentaje de participación de los hidrocarburos a nivel nacional y departamental y *iv)* el porcentaje de distribución de las regalías energéticas.

La variable **cooperación** en las relaciones trilaterales y bilaterales tiene como **indicadores:** *i)* los acuerdos firmados por los recursos hídricos de la Cuenca (1994-2008) y el gas natural (2003-2007); *ii)* los encuentros ministeriales

y técnicos entre Argentina, Bolivia y Paraguay por la Cuenca y entre Argentina y Bolivia por el gas natural; *iii*) la cantidad de obras de infraestructura emprendidas o finalizadas; *iv*) los discursos presidenciales y de primera línea que hacen menciones positivas sobre la gestión de la Cuenca del Pilcomayo y la comercialización del gas natural y *v*) las propuestas estatales ensayadas durante los momentos de discordia. En cuanto a los **indicadores** de la variable **discordia** para las ejemplificaciones en estudio, se distinguen: *i*) los acuerdos firmados por la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008) y el gas natural (2003-2007) sobre los acuerdos efectivizados; *ii*) los discursos presidenciales, ministeriales y de funcionarios de primera línea que hacen menciones negativas sobre la gestión de las aguas del Pilcomayo y la compra-venta del gas natural y *iii*) la brecha de tiempo transcurrido entre los plazos establecidos trilateral y bilateralmente y la implementación de lo acordado.

La **variable sistémica**, correspondiente a la **cuestión hídrica**, cuenta con los siguientes **indicadores**: *i*) los conflictos interestatales por el aprovechamiento del agua; *ii*) el grado de contaminación generalizada de los recursos hídricos; *iii*) la brecha entre los volúmenes de agua utilizados para actividades industriales y/o agrícolas y las posibilidades de acceso al recurso para consumo. La **cuestión energética** contiene como **indicadores**: *i*) la recurrencia de conflictos interestatales por la utilización de los hidrocarburos; *ii*) el deterioro medioambiental producto de uso intensivo de recursos energéticos no renovables; *iii*) la relación oferta-demanda de los hidrocarburos en el escenario internacional.

Técnicas de recolección y análisis de datos

En cuanto a las técnicas de recolección de información se ha hecho uso de la búsqueda bibliográfica y de las entrevistas semi-estructuradas. La primera de ellas estuvo destinada a la recopilación de **fuentes directas** de las relaciones trilaterales y bilaterales en estudio. Para los vínculos entre Argentina, Bolivia y Paraguay, se destacan los convenios internacionales por la Cuenca del río

Pilcomayo (los Acuerdos limítrofes entre Argentina y Paraguay de 1939 y 1945; la Declaración de Formosa, 26 de abril de 1994; el Estatuto de la Comisión Trinacional, 9 de febrero de 1995 y el Convenio de Cooperación y Financiación entre la Comisión Trinacional y la UE para el período 2002-2008). Para los vínculos argentino-bolivianos por el gas natural se encuentran: el Acuerdo Mesa-Kirchner (21/04/2004) y sus respectivas addendas; el Convenio Marco para la venta de gas natural y la realización de Proyectos de Integración Energética (29/06/2006), el acuerdo ENARSA-YPFB (19/10/2006) y el Acuerdo sobre el inicio de las actividades del GNEA y la planta de extracción de licuables (26/03/2007). En ambos casos, se recurrió a las Declaraciones presidenciales y ministeriales referidas a la Cuenca y a la comercialización del hidrocarburo y a las leyes, estatutos y decretos de cada país por los recursos naturales en cuestión.

Dentro de las **fuentes directas**, las entrevistas semi-estructuradas se orientaron a incorporar la mirada de aquellos funcionarios y académicos vinculados al tratamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo y a las relaciones argentino-bolivianas por el gas natural. Durante el transcurso de la investigación se ha viajado a Bolivia y Paraguay para la recolección de información y la realización de las entrevistas mencionadas. En las **relaciones trilaterales**, la búsqueda de información presentó algunas dificultades ante la falta de respuestas de las personas seleccionadas para entrevistar. Se establecieron diversos contactos informales, en especial, en el ámbito técnico de los tres países involucrados pero no resultaron en entrevistas. De los tres países de la Cuenca, se tuvo la posibilidad de contar con varias entrevistas a un funcionario de alto nivel en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, mientras que las gestiones para contactar a funcionarios de Argentina y Bolivia no fueron exitosas.¹⁷

¹⁷ En el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay fue entrevistado el Dr. Ramón Cabrera, representante diplomático del país en la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo y miembro de la Comisión Demarcadora de Límites. Entrevistas realizadas en la ciudad de Asunción, Paraguay, los días 13 de marzo y 17 diciembre de 2008.

En los **vínculos energéticos**, se contactaron y entrevistaron a funcionarios y ex funcionarios relacionados con la industria energética de Bolivia.¹⁸ En el ámbito académico se entrevistaron a investigadores de la Universidad Mayor de San Simón de Cochabamba y del Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB) para analizar la realidad interna del país y el lugar de los hidrocarburos en la política doméstica y en las relaciones argentino-bolivianas.¹⁹ Por otro lado, un ex funcionario del servicio diplomático de Bolivia también respondió de forma positiva para la realización de entrevistas.²⁰ En el caso de Argentina, no se obtuvieron entrevistas de los funcionarios ministeriales contactados por el tema del gas.

En **las fuentes indirectas**, se destacan los artículos en revistas especializadas, las publicaciones periódicas, los principales diarios nacionales *on line* de cada uno de los tres países (El Deber, Los Tiempos, ABC, Última Hora, La Nación, Clarín y Página 12), los comunicados de prensa y los documentos, publicaciones oficiales y estadísticas correspondientes a los organigramas ministeriales de los países seleccionados. A su vez, se han realizado consultas permanentes a los sitios electrónicos de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina, Bolivia y Paraguay para seguir de forma detallada los acontecimientos involucrados en la gestión de la Cuenca del Pilcomayo y en la comercialización del gas natural.

Con respecto a las *técnicas de análisis de datos* se hizo uso del análisis de contenido y del análisis del discurso a fin de discernir entre la información central y secundaria y contextualizar e interpretar los datos obtenidos en función de lo que se ha manifestado como de aquellas cuestiones que fueron omitidas.

¹⁸ Con respecto a los funcionarios de YPF, fueron entrevistados Christian Inchauste- Presidente de Gas TransBoliviano (Santa Cruz, 29 de septiembre de 2010) y Jorge Ortíz- ex asesor del Presidente de YPF, Carlos Villegas Quiroga (La Paz, 13 de octubre de 2010).

¹⁹ Fueron entrevistados en la ciudad de Cochabamba, el Dr. Fernando Mayorga, investigador de la Universidad Mayor de San Simón (6 de octubre de 2010) y Gustavo Rodríguez Cáceres, investigador del CEDIB (8 de octubre de 2010).

²⁰ Se entrevistó al Sr. Alberto Zelada Castedo, ex diplomático boliviano, el 27 de septiembre de 2010 en la ciudad de Santa Cruz, Bolivia.

El modo en que se ha organizado el trabajo, permite dividirlo en tres partes: la primera, *Los recursos hídricos y energéticos en el escenario internacional: encuentros y divergencias*, la segunda, *La gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008)* y la tercera, *Las relaciones entre Argentina y Bolivia por el gas natural (2003-2007)*.

En la Primera Parte, el *Capítulo I* aborda desde la óptica sistémica la concurrencia a la cooperación y la discordia por el aprovechamiento de los recursos naturales en general y en particular, en torno del agua y la energía. Dicho abordaje se realiza a través del análisis de las Cumbres de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) y del IV Foro Mundial del Agua (México, 2006). La elección de estos escenarios multilaterales radica en que sus negociaciones reproducen a escala macro el binomio cooperación/discordia cuando los recursos naturales son un *issue area* en las vinculaciones interestatales.²¹ En esta dinámica, los condicionantes domésticos han jugado un rol de impacto y contribuyeron a potenciar el lugar de los recursos naturales y su significado socio-político y económico como tema sensible y complejo en el ámbito de la política exterior.

La Segunda Parte, correspondiente a la gestión compartida de la Cuenca del Pilcomayo fue trabajada en tres capítulos de acuerdo a los condicionantes domésticos sostenidos en la segunda hipótesis. El *Capítulo II*, denominado “la agenda histórica” realiza un recorrido de la cuestión del recurso compartido entre Argentina y Paraguay desde la finalización de la Guerra de la Triple Alianza en 1870 hasta la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989. Esta dimensión fue contemplada como parte de las vinculaciones de los países de la Cuenca del Plata, la cual, además de establecerse como un marco de referencia para la Cuenca

²¹ La elección de estos espacios multilaterales no implica desconocer la importancia de otras reuniones en el seno de Naciones Unidas o promovidas por la organización que han tenido mayor especificidad en la temática.

del Pilcomayo, fue el espacio por excelencia donde los Estados dirimieron disputas por la utilización de los recursos hídricos compartidos de la región.

El *Capítulo III* se centra en los condicionantes domésticos de la dimensión socio-económica y ambiental. En este capítulo se presentan los principales rasgos sociales y económicos de la Cuenca y las problemáticas ambientales generales y sectoriales que impactan en la gestión compartida. Asimismo, se tienen en cuenta los diferentes actores sociales que están vinculados al aprovechamiento del Pilcomayo y sus afluentes. Su análisis permite entender por qué a pesar de que la Cuenca es entendida como una unidad, los problemas ambientales poseen mayor o menor relevancia, según se trate de la Cuenca alta o la Cuenca baja. Además, la importancia de esta dimensión subyace en que es el nexo entre los *condicionantes político-institucionales y la agenda histórica*.

El *Capítulo IV* está abocado al tratamiento de los condicionantes domésticos de la dimensión político-institucional. Aquí se analiza los puntos de contacto y de diferenciación con respecto a las políticas e instituciones de los tres Estados de la Cuenca que están vinculados al manejo de recursos hídricos compartidos. Se indaga sobre el proceso de conformación de la Comisión Trinacional de la Cuenca en 1995 y su vinculación con la UE tras la firma del Convenio de Cooperación y Financiación para el período 2002-2008. Este último que tuvo como objetivo mitigar las problemáticas ambientales de la región y las situaciones de discordia interestatales- generadas por el impacto de las dimensiones ya mencionadas- dio lugar a avances importantes para la región pero también dejó sentado ciertos interrogantes ante la imposibilidad de plasmar en la práctica lo acordado internacionalmente.

La Tercera Parte recorre las relaciones argentino-bolivianas por la comercialización del gas natural y está estructurada en dos capítulos. El *Capítulo V-* donde se trabajan los condicionantes domésticos de las dimensiones político-económica y humana- estudia los procesos de reestructuración y liberalización de

las industrias energéticas de Argentina y Bolivia durante la década del noventa y sus respectivas consecuencias para el sector. A partir de esto, se establecen las principales semejanzas y diferencias y cuáles fueron los elementos que llevaron a que durante la administración de Néstor Kirchner (2003-2007), Argentina recurriera a la importación del hidrocarburo boliviano.

El Capítulo *VI* examina la relación argentino-boliviana por la comercialización del hidrocarburo entre 2003 y 2007. Para ello, se focaliza en los condicionantes domésticos que impulsaron el acercamiento bilateral. Seguidamente, se analiza cómo la crisis energética argentina derivó en momentos cooperativos con Bolivia y en situaciones de tensión con Chile ante las interrupciones de provisión de gas por parte de Argentina que llevaron al episodio de la *Crisis del Gas* con el país trasandino. Asimismo, considera las medidas acordadas en materia energética entre Néstor Kirchner y Evo Morales, cotejando los discursos y las acciones efectivas y reflexiona sobre la distancia que media entre unos y otros.

Por último, en las *Conclusiones* se realiza un balance de lo expuesto a lo largo del trabajo a fin de subrayar la relevancia de los recursos naturales como tema de vinculación a nivel global y en las relaciones estudiadas. Con respecto a éstas, se plantean- desde una mirada crítica- los avances y las cuestiones pendientes que han motivado los vaivenes entre la cooperación y la discordia por los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo y el gas natural. Además, se hace hincapié- a partir de una visión prospectiva- en los principales desafíos asociados a dichos recursos que los Estados deben enfrentar para avanzar sobre las cuestiones que sensibilizan la agenda compartida y obstaculizan la concreción de metas comunes.

Primera Parte

CAPÍTULO I

Los recursos hídricos y la energía en el escenario internacional: encuentros y desencuentros

“Las insuficiencias y los conflictos por los recursos no representan más que una pequeña parte de la atiborrada agenda de los responsables políticos internacionales [...] Por tanto, un análisis de las tendencias en cuanto a los recursos globales y sus fenómenos políticos y geográficos asociados ofrecería a los responsables de las políticas una poderosa lente a través de la cual examinar el conjunto más general de los problemas de seguridad. Un análisis de este tipo también ayudaría a los líderes a elaborar prescripciones de política general” (Klare, 2001: 13-14)

Los espacios multilaterales han sido los principales contextos donde los Estados han debatido, acordado o confrontado sobre el aprovechamiento de los recursos naturales como temática socio-política y económica. Los cambios que fueron presentándose en el escenario internacional a partir de la década del setenta estructuraron un sistema *interdependiente*, donde las vinculaciones interestatales dejaron de estar reducidas a los tópicos militares (Keohane & Nye, 1988). La diversificación de la agenda internacional permitió que el tratamiento de los recursos naturales cobrara relevancia en las relaciones entre los Estados y en consecuencia, en sus respectivas políticas exteriores, proyectándolo como tópico oscilante entre la cooperación y la discordia.

El primer apartado realiza un recorrido general sobre el cuadro de situación del agua y la energía, recursos que son parte de las relaciones trilaterales y bilaterales estudiadas en la presente investigación. Esta contextualización permite introducir su tratamiento en los espacios multilaterales a fin de subrayar que los encuentros y los desencuentros entre los Estados no se reducen a una cuestión de acceso o suministro de un recurso natural determinado.

El segundo apartado analiza el binomio cooperación/discordia a través de las Cumbres internacionales de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992) y Johannesburgo (2002) y el IV Foro Mundial del Agua (México, 2006). Como se expresó en la Introducción, dichos escenarios fueron seleccionados por dos cuestiones principales: en primer lugar, por los precedentes que han sentado sus resoluciones y agendas y en segundo lugar, porque en sus negociaciones a escala global es posible observar cómo los condicionantes domésticos estatales inciden en las políticas y acciones que los países reproducen en sus relaciones mutuas.

1- Algunas consideraciones de carácter general

El uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables, categorías dentro de las cuales se encuentran el agua y los energéticos fósiles, constituyen una de las temáticas más proclives al binomio cooperación/discordia en las relaciones interestatales. En esta afirmación convergen dos cuestiones estrechamente vinculadas: por un lado, los recursos naturales- en especial, los hídricos y energéticos- son considerados “las fuerzas impulsoras del desarrollo” porque su valor radica en satisfacer las múltiples necesidades del hombre (Barberis, 1979: 146) y por otro, no han quedado exentos de las presiones que derivan de un mundo en constante cambio. Factores como el rápido incremento demográfico, la ampliación del proceso de urbanización, el crecimiento económico e industrial y los niveles de degradación medioambiental²² han modificado el contexto global de los recursos hídricos y energéticos, proyectándolos como una problemática compleja y preocupante. Tal es así, que en términos generales, desde mediados de la década del noventa, en el caso del agua,

²² Estos son los principales factores que Naciones Unidas y sus respectivas agencias han identificado como “elementos de presión” sobre la situación hídrica y energética mundial. Pueden consultarse las siguientes páginas electrónicas:
UNESCO: http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml.
AIE: <http://www.iea.org/>. [diciembre de 2010]

y a partir de los primeros años del nuevo siglo, en el caso de la energía, el concepto de “crisis” comenzó a estar asociado a la “realidad” de ambos recursos.²³

Con respecto a los recursos hídricos, Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) ponen el acento en la existencia de una *crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*. De acuerdo al planteo de Dourojeanni & Jouravlev el énfasis no sólo está puesto en las situaciones de contaminación, escasez o sobreexplotación sino también en las deficiencias existentes en ámbitos como la conservación, la generación de alternativas y el control de los impactos. Estas situaciones originan que “las disputas por el agua sean cada vez más crecientes mientras que la capacidad para solucionarlos sea cada vez menor” (2001: 5).

La crisis de gobernabilidad se explica a través de los siguientes indicadores: *i)* el consumo del agua se ha triplicado en los últimos cincuenta años a causa del incremento demográfico y de la expansión de la agricultura; *ii)* alrededor de 1300 millones de personas padecen la escasez de agua y unas 6000 mueren por día, producto de las enfermedades relacionadas con la mala calidad del recurso; *iii)* la contaminación de ríos y mares es una problemática creciente ante la falta de tratamientos que mitiguen los efectos negativos de los residuos provenientes de actividades económicas diversas. Este cuadro de situación se agrava en aquellos recursos hídricos que son compartidos entre dos o más países- como las cuencas hídricas internacionales- donde la propia lógica de vinculación entre sus actores, los hace proclive al nacimiento o resurgimiento de divergencias interestatales.

²³ Algunos de los trabajos a destacar que asocian las características del escenario hídrico internacional con una situación de crisis son: Gleick (1993; 2007); Dourojeanni & Jouravlev (2001); Barlow (2001); Colacrai (2005); Bloch (2005); Llamas (2006); Llamas & Custodio (2006). En cuanto a la asociación crisis-energía, es importante destacar que si bien, los shocks petroleros de la década del setenta fueron definidos como “la crisis del petróleo”, en realidad, respondían más a un hecho de tipo específico que a los rasgos generales del contexto internacional de la energía como se presenta en esta investigación. En esta dirección, se encuentran los trabajos de Menéndez Pérez (2004); López (2005); De Dicco (2004; 2005; 2006); Dirmoser (2007); Derghougassian (2007); Navarrete (2008); Granado del Cosío (2008).

Por su parte, la asociación entre crisis y energía que atraviesa el escenario internacional se expresa en términos de *inseguridad energética*. Si la seguridad energética es “la capacidad para satisfacer de manera suficiente, oportuna y competitiva, la demanda de energía, en el presente y por un período razonable hacia el futuro” (Navarrete, 2008: 2), los Estados enfrentan un momento de incertidumbre. La AIE alertó que “*el sistema mundial se encuentra en una encrucijada*” porque “*las tendencias actuales del suministro y consumo de energía son claramente insostenibles tanto desde el punto de vista medioambiental como del económico y social*” (WEO, 2008). Los cuestionamientos a este modelo se presentan en términos de la relación oferta-demanda y en los impactos que los procesos de combustión de los recursos fósiles generan al medio ambiente. Entre 1990 y 2007, las emisiones de dióxido de carbono se incrementaron en un 37%, pasando de 20.9 gigatoneladas (Gt) a 28.8 Gt y con “un aumento medio del 1.5% anual” hacia la tercera década del presente siglo (WEO, 2010: 7).

Desde los shocks petroleros de la década del setenta, el mercado del gas natural ha mantenido un crecimiento sostenido, llegando a representar en la actualidad alrededor del 25% de las fuentes de energía que son utilizadas mundialmente (WEO, 2010). Este crecimiento²⁴ se debe a que es un recurso económicamente competitivo, con una tasa de incremento anual calculada en el 13% frente al 8.5% del petróleo, dentro de un esquema de correlación en materia de precios entre ambos hidrocarburos (Dirmoser, 2007: 9). En consecuencia, para aquellos países donde el gas natural posee un lugar prioritario en sus realidades económico-política nacionales y cuya dependencia se encuentra marcada en términos de importación o exportación, “es absurdo ignorar o disminuir” su importancia como tema de contactos con el exterior (DerGhougassian, 2007: 13).

²⁴ También debe tenerse en cuenta que en términos comparativos con el petróleo y el carbón, la combustión del gas natural produce menos emisiones contaminantes. Esta situación también ha contribuido a su crecimiento en la matriz energética mundial.

Así, puede afirmarse que la gestión de los recursos hídricos y energéticos no es una tarea sencilla. El tratamiento de ambos recursos como una *issue area* política requiere de la conjunción de las presiones sistémicas y de los diversos condicionantes domésticos que son parte de las realidades estatales. De este modo, cuando el tratamiento de los recursos naturales conforma una temática más en las vinculaciones interestatales, el binomio cooperación/discordia cobra relevancia ya que se pone en juego la satisfacción de intereses y necesidades nacionales.

Es importante tener en cuenta que, como la *finalidad* de los recursos naturales radica en “estar al servicio de múltiples necesidades” humanas (Wolf, *et. al*, 2005: 156) la *discordia o los conflictos* en torno a su gestión, son tan antiguos como la propia existencia del hombre. El conflicto es un fenómeno inherentemente social, universal pero por sobre todas las cosas, un proceso que muchas veces es inevitable (Burton, 1989). En otras palabras, el conflicto implica la existencia de relaciones en calidad de discrepancia, desencuentros y disputas donde los actores que intervienen perciben- o creen hacerlo- que sus intereses, metas o demandas son incompatibles en un contexto determinado (Burton, 1989). El conflicto como “fenómeno natural” de las interacciones entre comunidades *no conlleva necesariamente situaciones de violencia o enfrentamiento armado* y tampoco debe ser considerado como una circunstancia anómala. Como lo expresa Silva García, el conflicto, “*en realidad no es por definición ni bueno ni malo, es una consecuencia histórica y social de las relaciones sociales*” (2008: 40). Es en esta dirección, es decir, concebir al conflicto como una parte inherente de las vinculaciones entre los Estados, dejando de lado las posibles connotaciones negativas, donde pueden aplicarse los lineamientos de Robert Keohane sobre la discordia y la cooperación. Ambos fenómenos se encuentran conectados debido a que la cooperación no se presenta en situaciones de armonía, por el contrario, “*la cooperación- cuando los actores partes adaptan sus conductas de manera recíproca mediante un proceso de negociación a través de la coordinación de sus políticas con el objetivo de satisfacer determinados intereses- no debe ser*

considerada como ausencia de conflicto [...] sin el fantasma del conflicto no habría necesidad de cooperar” (1984: 74/77).

La mayor parte de la bibliografía consultada, ubica el binomio cooperación/discordia por el agua y los energéticos fósiles dentro de una “esfera micro” de vinculación, es decir, entre un grupo reducido de países cuyas relaciones están signadas por alguno de ellos.²⁵ La gestión trilateral de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008) y la comercialización del gas natural entre Argentina y Bolivia (2003-2007), analizadas en el presente trabajo, son claras ejemplificaciones de la denominada “esfera micro”. Sin embargo, desde el período bipolar los Estados también han utilizado los espacios multilaterales para establecer ámbitos de cooperación o dirimir instancias de conflictos en torno de los recursos naturales. Las organizaciones internacionales, en especial, las gubernamentales, han posibilitado subrayar a una escala mayor *el lado político del tratamiento del agua y la energía*. Son las decisiones de los Estados, influidas en parte por los condicionantes de su entorno y que reflejan en sus políticas exteriores, las que establecen la adopción o no de determinadas pautas de acción cuando dichos recursos constituyen un *issue area* en las relaciones con otros Estados.

Naciones Unidas fue precursora en la temática, a pesar de que la preocupación por las cuestiones asociadas al uso de recursos naturales ingresó con cierto retraso en comparación con otros tópicos de su agenda. No obstante, debe destacarse que tras la Resolución 523 (VI) del 12 de enero de 1952, la Asamblea General introdujo tímidamente el asunto, estableciendo concomitancia entre el desarrollo socio-económico y la explotación de las riquezas naturales como un

²⁵ Algunos de los trabajos que abordan el binomio cooperación/conflicto entre varios Estados por la temática del agua, son los siguientes: Sánchez- Sánchez (1995); Gerlak (2004); Majzoub (2006); Vea (2007); Fernández Jaúregui (2008) y los Informes de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los recursos Hídricos en el Mundo (2003; 2006; 2009). Por su parte, en el ámbito de la energía, se encuentran: Renner (2006); Marcú (2007); Boonstra (2008); Youngs (2008); Denison (2009).

derecho inherente a la soberanía territorial. En este sentido, dicha Resolución expresa que:

*“Los países insuficientemente desarrollados tienen el derecho de disponer libremente de sus recursos naturales y deben utilizar esos recursos de manera que los coloque en mejores condiciones para impulsar la realización de sus planes de desarrollo económico en conformidad con sus intereses nacionales, y para estimular la expansión de la economía mundial.”*²⁶

*“El desarrollo de los recursos naturales que puedan ser utilizados para las necesidades internas de los países insuficientemente desarrollados, así como las necesidades del comercio internacional, entendiéndose que tales acuerdos comerciales no deberán entrañar ninguna condición económica o política que viole los derechos soberanos de los países insuficientemente desarrollados, incluso el derechos que tienen de determinar sus propios planes de desarrollo económico”.*²⁷

Entre la Resolución 523/52 y la realización de la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo en 1972, el tratamiento de los recursos naturales no fue un tema que mantuvo continuidad en la preocupación de Naciones Unidas. Para ese entonces, problemáticas como los procesos de descolonización, la admisión de nuevos miembros a la organización, el control de las armas de

²⁶ Resolución 523 del VI período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de enero de 1952, “Desarrollo económico integrado y acuerdos comerciales”. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/070/99/IMG/NR007099.pdf?OpenElement>. [abril de 2011]

²⁷ *Ibidem*. Otras Resoluciones de la Asamblea General a tener en cuenta y que siguieron la lógica de promover la explotación de recursos naturales como un medio de progreso económico y social, se destacan: 626 (VI), “Derecho a explotar libremente las riquezas y recursos naturales”, 21 de diciembre de 1952; 1831 (XVII), “El desarrollo económico y la conservación de la naturaleza”, 18 de diciembre de 1962; 2158 (XXI), “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”, 6 de diciembre de 1966; 2692 (XXV), “Soberanía permanente sobre los recursos naturales de los países en desarrollo y expansión de las fuentes internas de acumulación para el desarrollo económico”, 11 de diciembre de 1970. Disponibles en: <http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml>. [abril de 2011]

destrucción masiva, el flagelo de los refugiados, la lucha contra el racismo y la discriminación y el respeto de los derechos humanos, relegaron la temática medioambiental. Con el paso del tiempo, *Naciones Unidas fue escenario de diversas reuniones internacionales relacionadas con los encuentros y las disputas que entrañan las relaciones interestatales con foco en los recursos naturales*. En consecuencia, los próximos apartados analizan a través de las Cumbres de *Estocolmo (1972)*, *Río de Janeiro (1992)* y *Johannesburgo (2002)* el binomio cooperación/discordia por los recursos naturales en tanto instancias de impacto a nivel global sobre los cuales se han llevado a cabo reuniones con mayor especificidad en materia de agua y energía. Asimismo, se abordan los encuentros y desencuentros que se presentaron en el *IV Foro Mundial del Agua (México, 2006)* en torno al reconocimiento o no del acceso al agua potable como un derecho humano.

La idea de cotejar la dinámica cooperación/conflicto en los espacios multilaterales mencionados *pretende despejar la creencia de que dicha dicotomía es sólo un reflejo de los encuentros o desencuentros entre los Estados por el mero suministro de un recurso en particular* (Wolf, *et. al.*, 2005: 177). Como se expresó con anterioridad, dichas reuniones han dotado de mayor visibilidad el “valor político” de los recursos naturales porque éstos son los motores del desarrollo y además son bienes económicos en sí mismos. Tal como ocurre en la “esfera micro”, los Estados hacen uso de los espacios multilaterales para negociar, acordar, discrepar o intentar “imponer” medidas y posturas- guiadas por necesidades e intereses individuales- en virtud de los obstáculos y posibilidades que se presentan en sus contextos domésticos y aquellos que derivan del ámbito sistémico. En este sentido, estos ámbitos poseen una connotación particular para los países en desarrollo puesto que se constituyen en plataformas donde buscan concretar sus metas e influir en temáticas de su interés a partir de estrategias conjuntas destinadas a mitigar las asimetrías propias del sistema internacional (Krasner, 1989: 14).

2-El binomio cooperación/discordia en los escenarios multilaterales

2.1- La Conferencia de Estocolmo de 1972: *el puntapié inicial*

A partir de la realización de la Conferencia de Estocolmo en 1972, el tratamiento de los recursos naturales adquirió dimensiones internacionales, especialmente en lo que respecta a las consecuencias de la degradación del planeta. Estocolmo llamó a la incorporación de principios comunes, consensuados por la comunidad en su conjunto para recapitular sobre el accionar de los Estados en la materia. Producto de este primer encuentro, se elaboró la *Declaración de Estocolmo* la cual tuvo un carácter general sin hacer hincapié en ningún recurso natural en particular.²⁸ Dicho documento adoptó un principio de rango fundamental que con posteridad fue vinculado con la idea de desarrollo sostenible: “*los recursos naturales deben ser utilizados de forma tal que no ponga en riesgo el aprovechamiento de las generaciones presentes y futuras*”.²⁹

²⁸ La Conferencia de Estocolmo dio origen al Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con sede en Nairobi, Kenia, como un espacio de coordinación de políticas y actividades entre los Estados, destinado a prevenir y paliar crisis relacionadas con el uso del medio ambiente. En la actualidad, una de sus áreas prioritarias se encuentra en el Programa “Desastres y Conflictos” el cual busca reducir las amenazas o consecuencias negativas para el bienestar humano provenientes de conflictos o desastres que involucren el aprovechamiento de recursos naturales. Una de sus líneas de trabajo más importante se encuentra en “*From Conflict To Peacebuilding: The Role Of Natural Resources And The Environment*”. Según el Programa, en los últimos sesenta años más del 40% de los conflictos interestatales se vinculan con la utilización de algún recurso natural en particular. Los sucesos en Liberia, Angola, la República Democrática del Congo, Darfur y Medio Oriente, entre otros, dan cuenta de conflictos que han llegado a la violencia debido a las acciones que los Estados llevan adelante con respecto al uso de recursos naturales renovables y no renovables. Puede consultarse el link electrónico del PNUMA. Disponible en: <http://www.unep.org>. [mayo de 2010]

²⁹ El Principio 2 de la Declaración de Estocolmo de 1972 estableció que “Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga”. Disponible en: <http://www.miliarium.com/Proyectos/Agenda21/Memoria/Estocolmo.pdf>. [abril de 2011]

Estocolmo fue la primera reunión internacional que tuvo al aprovechamiento de recursos naturales como tema de debate y convocatoria durante la confrontación Este-Oeste. Sin embargo, como sostienen Bologna & Busso, para ese entonces, el contexto mundial presentaba “síntomas que lo diferenciaban del estricto bipolarismo característico de los cincuenta” (1988: 17). Los procesos de descolonización que habían impulsado las demandas de crecimiento económico y social de un sinnúmero de países tanto en el seno Naciones Unidas como en otras instancias internacionales; la recuperación de Europa y Japón, convirtiéndolos en competidores directos de Estados Unidos en el ámbito económico y ciertas evidencias de crisis de la economía capitalista mundial, evidenciaban un claro camino hacia la multipolaridad (Bologna & Busso, 1988: 17-18). Así, a la fractura tradicional entre Estados capitalistas o socialistas deben agregarse las tensiones entre países desarrollados y en desarrollo, siendo estas últimas claves debido a que fueron las encargadas de moldear los momentos de cooperación y discordia en la Conferencia de Estocolmo. Si bien, la preocupación por el deterioro progresivo del medio natural había sido el tema que llevó a la realización de la misma, los países desarrollados y los países en desarrollo plantearon “diferentes formas de entender y asumir” dicha problemática (Pierri, 2001: 32).

Los Estados desarrollados, haciendo uso de los resultados expuestos en el Informe del Club de Roma “The Limits of Growth”³⁰ reflejaron una mirada catastrófica sobre el futuro del planeta y apelaron a medidas drásticas: si no se establecían límites físicos al crecimiento y a la explotación de los recursos naturales, el mundo asistiría en décadas a un colapso, por lo cual, el crecimiento económico y poblacional debía ser detenido (Pierri, 2001: 34). Esta postura fue fuertemente rechazada por los países en desarrollo bajo los argumentos de que,

³⁰ El Informe “The Limits of Growth” fue dado a conocer en 1972 por un grupo de estudiosos del Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT, en inglés) a pedido del Club de Roma. Éste advertía sobre la “mensurabilidad” del medio ambiente ya que alertaba sobre la conexión existente entre la disminución de los recursos naturales, el incremento población y el desarrollo económico.

por un lado, la degradación de los recursos naturales fue promovida por el creciente consumo e industrialización de los Estados desarrollados y por otro, la propuesta de frenar el uso de recursos sólo contribuiría a mantener a sus poblaciones en el subdesarrollo. En otras palabras, dichos países *defendían el derecho soberano a disponer y explotar sus propios recursos naturales* a fin de alcanzar mayores niveles de crecimiento (Gudynas, 2001).³¹

Al interior de Estocolmo, la discordia se vinculó en una primera instancia a la “sobreexplotación” de los recursos naturales por parte de los Estados pero como afirman Wolf, Kramer [& et.al], rara vez, los recursos naturales son la única causa de las divergencias interestatales sino que éstos son *disparadores* de contextos enfrentados (2005:156/177). Esta afirmación permite explicar que en Estocolmo, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales fueron catalizadores de cuestionamientos más profundos en torno a un orden económico internacional caracterizado por la existencia de diferencias estructurales entre un *Norte* desarrollado y un *Sur* empobrecido. La preocupación que manifestaban los países desarrollados no se vinculaba de forma directa a los recursos naturales en sí mismos. Su propuesta de establecer un *impasse* al aprovechamiento de los recursos naturales y a su vez declararlos “patrimonio de la humanidad” era una forma mitigar las consecuencias negativas que podrían derivar si el *Sur*, haciendo

³¹ Es importante destacar que la postura de los países en desarrollo estaba sustentada no sólo en los principios del derecho internacional sino también en la **Resolución 1803** de la Asamblea General de Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1962, titulada “**Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales**”. La misma expresa que: “Teniendo presente lo dispuesto en la Resolución 1515(XV) de 15 de diciembre de 1960, en la que ha recomendado que se respete el derecho soberano de todo Estado a disponer de su riqueza y de sus recursos naturales, considerando que cualquier medida a este respecto debe basarse en el reconocimiento del derecho inalienable de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales en conformidad con sus intereses nacionales, y en el respeto a la independencia económica de los Estados [...] declara lo siguiente: 1. El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado; 5. El ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basado en su igualdad soberana; 7. La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz”. Estos puntos constituyen una versión resumida de la Resolución 1803. Puede consultarse: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/recursos.htm>. [agosto de 2010]

uso de los bienes de la naturaleza, se encaminaba hacia el desarrollo. Aplicando los lineamientos de Keohane sobre la discordia a las posturas de los “dos bloques de países”, éstas dejaban entrever que *las políticas y el accionar de los otros eran considerados un impedimento para la concreción de las metas que cada uno de ellos perseguía y por ende, se hacían mutuamente responsables* (1984: 75).

A pesar de las presiones ejercidas por los Estados desarrollados, la Declaración de Estocolmo adoptó, según Pierri, una postura antropocentrista donde el eje del aprovechamiento de los recursos naturales se encuentra en “favorecer o posibilitar el desarrollo” (2001: 44). Además, este documento reconoció la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados y alentó a los primeros a cooperar con los segundos para superar la pobreza y los problemas ambientales vinculados con su propio retraso.³² Por último, es importante destacar que tanto la Conferencia de Estocolmo como su Declaración tuvieron el mérito de internalizar la temática del uso y aprovechamiento de los recursos naturales como un *issue area* de impacto en materia política.

2.2- La Cumbre de la Tierra (1992): nuevos consensos, otros conflictos

Dos décadas más tarde, se celebró la Cumbre de la Tierra en la ciudad de Río de Janeiro, entre los días 3 y 14 de junio de 1992. Contó con una trascendencia sin precedentes debido a su concurrencia y al impacto de las

³² En el punto 4 de la Declaración de Estocolmo se afirma: *En los países en desarrollo, la mayoría de los problemas ambientales están motivados por el subdesarrollo. Millones de personas siguen viviendo muy por debajo de los niveles mínimos necesarios para una existencia humana decorosa, privadas de alimentación y vestido, de vivienda y educación, de sanidad e higiene adecuados. Por ello, los países en desarrollo deben dirigir sus esfuerzos hacia el desarrollo, teniendo presente sus prioridades y la necesidad de salvaguardar y mejorar el medio. Con el mismo fin, los países industrializados, los problemas ambientales están generalmente relacionados con la industrialización y el desarrollo tecnológico.*

Puede consultarse: <http://www.miliarium.com/Proyectos/Agenda21/Memoria/Estocolmo.pdf> [mayo de 2010]

cuestiones acordadas en dicha oportunidad.³³ A partir de la Conferencia de Río y más precisamente con el lanzamiento del Programa 21- entendido como plan de acción a adoptar por parte de los países en los planos local, nacional e internacional- la noción de *desarrollo sostenible* fue proyectada como un principio básico en el accionar estatal en la búsqueda de hacer compatibles el progreso y la utilización del medio natural.³⁴

La temática del desarrollo sostenible fue producto del trabajo de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), quien presentó a la Asamblea General en 1987 el Informe Brundtland. Bajo el lema “Nuestro Futuro Común” planteó *la posibilidad de que los Estados aprovecharan sus recursos naturales sin dejar de lado las oportunidades de crecimiento económico nacional o regional y sin perjudicar a las generaciones del futuro*.³⁵ Como afirma Gudynas, “mientras que entre 1970 y 1985 la postura dominante era la negación, a partir de 1992 [...] la discusión pasó a residir en cómo articular la protección ambiental con el desarrollo socio-económico, y en caso de conflictos, cuál de estas dimensiones debía prevalecer” (Gudynas, 2001: 12).

La Conferencia de Río se convirtió en “una especie de *big bang* de iniciativas y de voluntad política que se extendió rápidamente a todos los confines del planeta” (González Guyer, 2008: 131). La propuesta de cambio de una mirada conservacionista a una sostenible tuvo eco en el Programa 21 el cual destinó un apartado a la gestión de los recursos hídricos. En su vasto Capítulo 18 se contextualizaron los *ítems* ordenadores del aprovechamiento del agua, entendido

³³ Estuvieron presentes delegaciones de 175 países y se aprobaron tres acuerdos de gran importancia: el Programa 21; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Declaración de Principios Relativos a los Bosques. Asimismo, se abrieron a la firma dos instrumentos jurídicos, a saber, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

³⁴ Puede consultarse el Preámbulo del Programa 21. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/Agenda21/Pre%E1mbulo.htm>. [mayo de 2011]

³⁵ Informe Brundtland.

Disponible en: <http://www.oarsoaldea.net/agenda21/files/Nuestro%20futuro%20comun.pdf>. [mayo de 2011]

como un recurso multifacético y en constante cambio en términos de uso y disponibilidad. Los noventa criterios que fueron desarrollados en el documento final dejaron entrever que elementos como la *gestión integral*, la *planificación* y la *coordinación de acciones* se constituyen en partes indispensables de este proceso de cambio. Proceso que busca disminuir los efectos nocivos en la calidad y la cantidad del agua y reconciliar intereses contrapuestos de un recurso, cuyas funciones lo catalogan como un bien social pero también económico.³⁶ Algunas de las principales pautas de acción recomendadas y que son resultado de la *cooperación* entre los Estados partícipes debido a que éstos *debieron negociar y coordinar sus respectivas políticas*, son las siguientes:

“El medio natural es quien brinda los propios límites al hombre, por lo cual debe establecerse una relación equilibrada entre cantidad, calidad y población beneficiaria (18.2).

La planificación en materia de agua dulce implica una planificación sectorial e integrada que se adecue al contexto de desarrollo socio-económico vigente (18.3).

Los cursos de aguas transfronterizos deben ser administrados mediante instancias de cooperación a fin de preservar no sólo el recursos sino también los intereses de los Estados que los comparten (18.4).

Las políticas deben estar orientadas a generar, dentro de las capacidades y de los recursos que dispongan los Estados, a emprender actividades como: “a- protección y conservación de recursos hídricos; b- control y prevención de la

³⁶ Principio 18.17: “La función del agua como bien económico y social y base de la vida debería reflejarse en los mecanismos de gestión de la demanda y tenerse en cuenta mediante la conservación y reaprovechamiento del agua; la evaluación de los recursos; y los instrumentos financieros”. Consultar el Capítulo 18 del Programa 21 “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce”. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm>. [abril de 2011]

contaminación del agua; c- desarrollo y aplicación de tecnologías no contaminantes; d- protección de aguas subterráneas; e- protección de ecosistemas acuáticos; f- protección de los recursos vivos de agua dulce; g- vigilancia y supervisión de los recursos hídricos y de las aguas a las que se viertan desechos; h- elaboración de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales para la protección de la calidad de los recursos hídricos; i- vigilar y controlar la contaminación de las aguas nacionales y transfronterizas” (18.40).

Otra cuestión que merece ser destacada como producto de la Conferencia de Río '92 radica en la propuesta de creación del Consejo Mundial del Agua (World Water Council, WWC, siglas en inglés). Este último, con sede en Marsella, Francia, se institucionalizó en 1996 como una de las principales instancias multilaterales dedicadas al tratamiento de las problemáticas hídricas planetarias. Desde 1997 y cada tres años, organiza los denominados *Foros Mundiales del Agua* con miras a crear *espacios de diálogo y de coordinación de políticas* a seguir al congregar los múltiples intereses y miradas existentes en torno a los recursos hídricos.³⁷ La participación no se restringe a representantes estatales sino que también lo hacen académicos, investigadores, organizaciones no gubernamentales, sectores empresariales y agencias de Naciones Unidas.³⁸ Estos

³⁷ El I Foro Mundial del Agua fue realizado en 1997 en Marrakech. Estableció como objetivo fundamental “crear una visión a largo plazo sobre el agua, la vida y el medio ambiente para el siglo XXI”. El II Foro se llevó a cabo en La Haya, abordándose el concepto de agua segura como meta a alcanzar conjuntamente con la seguridad alimentaria y medioambiental. En 2003, en la ciudad de Kyoto, tuvo lugar el III Foro Mundial en el Año Internacional del Agua Dulce. En dicha reunión se hizo hincapié en el rol del agua en el desarrollo sostenible, partiendo de una gobernabilidad integrada y a favor de los países menos desarrollados. El IV Foro sobre el agua se desarrolló en México en 2006 donde se reafirmó el lugar del agua en materia de desarrollo sostenible y se abogó particularmente por la cooperación para aquellos países en desarrollo que atraviesan situaciones de degradación en ríos, lagos y cuencas. A su vez, se condenó el tratamiento del agua como un bien de tipo comerciable. Puede consultarse: <http://www.worldwatercouncil.org>. [mayo de 2011]

³⁸ Algunos de los miembros- a excepción de los Estados- que figuran en la lista de participantes del Consejo Mundial del Agua, actualizada en mayo de 2010, son los siguientes: International Water Resources Association, United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation, Banco Mundial, African Development Bank, African Water Association, Water Institute of South Africa, American Water Resources Association-USA, Comisión Nacional del Agua- México, Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda.- Bolivia, Itaipu Binational- Brasil, National

Foros, al constituirse en encuentros de voluntades políticas dispares, generan que los debates por el tratamiento del agua se encuentren signados por la cooperación pero también por la discordia. Al congregarse actores que abogan por instaurar principios y medidas que respondan a sus propias demandas, las situaciones de conflictividad se han instalado en el seno de estos encuentros internacionales ya que se ponen en pugna intereses, necesidades y hasta contextos enfrentados.

Con respecto a la *energía*, en los primeros años de la década del noventa, los informes del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC) presentaban una doble lectura. En primer lugar, la situación internacional era definida en términos de tranquilidad ante la abundancia de recursos fósiles, la estabilidad de sus precios y los adelantos tecnológicos destinados a hacer más eficiente su extracción.³⁹ En segundo lugar, la utilización intensiva de las energías fósiles planteaba serias preocupaciones sobre cómo sus procesos de combustión contribuían a potenciar el efecto invernadero y el cambio climático, teniendo en cuenta que para ese entonces el 90% de la energía mundial consumida provenía de fuentes energéticas no renovables.

No obstante, la energía no tuvo en la *Eco '92* un lugar trascendental en el debate internacional ni contó con un capítulo exclusivo como ocurrió con el agua. Sólo hubo en el Capítulo 7 del Programa 21, denominado “Fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos” una breve referencia a la conexión existente entre energía-niveles de bienestar/ desarrollo económico y problemáticas afines.⁴⁰ La presentación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el

Water Agency- Brasil, PETROBRAS- Brasil, China Institute of Water Resources and Hydropower Researches, Daelim Industrial Company- República de Corea-, Japan Water Agency, Agence Française de Développement, Lyonnaise des eaux, group Suez- Francia, PriceWaterhouseCoopers Advisory- Francia, SHELL, Suez Environnement, Véolia Eau. Puede consultarse: http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Membership/List_of_Members_Mai_2010.doc. [mayo de 2011]

³⁹ Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Comité de Fuentes de Energías Nuevas y Renovables y de Energía para el Desarrollo. Primer Período de Sesiones, 7 al 18 de febrero de 1994. Disponible en: <http://www.un.org/es/ecosoc/about/>. [mayo de 2010]

⁴⁰ Consultar el Capítulo 7 del Programa 21 “Fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos”.

Cambio Climático (CMNUCC) y el correspondiente llamado de adhesión estatal dio lugar a dos cuestiones importantes: 1- el reconocimiento por parte de los representantes gubernamentales sobre las advertencias científicas de que el exceso de dióxido de carbono- producto del consumo de fósiles- llevaría a un cambio climático que perjudicaría la vida humana (Honty, 2006: 120); 2- los antagonismos entre países desarrollados y en desarrollo⁴¹ ante la *inexistencia de interés por parte de los primeros de adaptar sus políticas* con respecto a reducir las emisiones contaminantes y transferir tecnología y recursos financieros hacia los segundos para que éstos se encaminen hacia el desarrollo. De acuerdo a Glender [en Fuentes Torrijo, 2003] los países desarrollados promovieron “un enfoque de libre mercado y de baja participación de los gobiernos” para solucionar los problemas relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales, deslindándose de responsabilidades (2003: 2). Ante las reservas presentadas, el punto 13 del Capítulo 33 de la Agenda 21, correspondiente a los mecanismos de financiación, quedó redactado de la siguiente manera:

*[...] Los países desarrollados reafirman sus compromisos de alcanzar la meta aceptada de las Naciones Unidas del 0,7% del PNB para la asistencia oficial para el desarrollo, y, en la medida en que aún no hayan alcanzado esa meta, están de acuerdo en aumentar sus programas de asistencia a fin de alcanzar esa meta lo antes posible y velar por la ejecución rápida y eficaz del Programa 21. Algunos países han convenido en alcanzar la meta para el año 2000 [...].*⁴²

Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter7.htm>. [mayo de 2010]

⁴¹ Fuentes Torrijo sostiene que esta distinción entre Norte/Sur ofrece pautas a grandes rasgos para explicar el resultado de las negociaciones interestatales en Río pero que, en realidad, hubo matices, por ejemplo, la postura de China, quien sostenía una cierta desconfianza porque lo acordado en la Conferencia podía limitar sus planes domésticos de desarrollo (2003: 3).

⁴² Consultar el Capítulo 33 (13) del Programa 21 “Recursos y mecanismos de financiación”. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter33.htm>. [mayo de 2010]

Las discordias al interior de la Conferencia de la Tierra demostraron las fuertes connotaciones político-económicas de esta reunión. Es importante subrayar las palabras de Estrada Oyuela, quien destacó que Río '92 debe ser entendida como *una reunión política con contenidos económicos y no como un encuentro sobre temáticas ecológicas* (Estrada Oyuela, 1993 en Cabrera Medaglia, 2001: 6). Allí se debatieron problemáticas medioambientales pero se potenciaron los desacuerdos y las tensiones entre países desarrollados y subdesarrollados en cuanto a los beneficios que derivan de la vinculación medio ambiente-comercio-desarrollo. La necesidad de coordinar medidas sobre el modelo imperante de uso de las fuentes de energía fue vista en sí misma como un impedimento a la consecución de fines económicos, políticos y sociales estatales, por lo cual, en este aspecto *primaron más las divergencias que las posibilidades de coordinar acciones de forma conjunta*.

Los diferentes acontecimientos que se fueron presentando durante el transcurso de la década del noventa impactaron en la gestión de los recursos energéticos y fortalecieron a posteriori su tratamiento político. Entre los hechos a subrayar se encuentran: *i)* la consolidación planetaria de Estados Unidos como vencedor indiscutible de la disputa Este-Oeste; *ii)* el fomento de los procesos de liberalización económica promovidos desde los países desarrollados y de las instituciones financieras internacionales que incentivaron la participación de las empresas transnacionales en el sector de recursos naturales; *iii)* el reacomodamiento geopolítico de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la cual redireccionó su política exterior a través de su potencialidad gasífera (Sánchez Ortega, 2009) y *iv)* el crecimiento en la proyección regional e internacional de países de la República Popular China e India como dos de los mayores consumidores mundiales de energías fósiles.⁴³

⁴³ Según la AIE, en la actualidad representan alrededor del 20% del consumo mundial de energía.

2.3- Johannesburgo 2002: energía y discrepancias

El entusiasmo inicial que generó la Cumbre de la Tierra se vería paulatinamente opacado a partir de la segunda mitad de la década del noventa por los informes del ECOSOC que alertaban sobre los escasos avances realizados en materia de desarrollo sostenible desde la Eco'92.⁴⁴ Si bien, este último no fue presentado como “un concepto estático ni dogmático, sino un proceso a largo plazo”⁴⁵ surgieron interrogantes en el seno de Naciones Unidas sobre la existencia de voluntad política para el cumplimiento de los compromisos adquiridos una década atrás.

En cuanto a América Latina y el Caribe, los trabajos de la CEPAL han esquematizado el cuadro de situación socio-económica y ambiental de la región con anterioridad a la Cumbre de Johannesburgo de 2002. Los cambios implementados durante los años noventa que generaron políticas de apertura económico-comercial y la restructuración del aparato del Estado no lograron modificar las marcadas asimetrías que son parte de la realidad latinoamericana. (2003: 30 y ss.).

La escasa reducción de la pobreza, el incremento de las desigualdades entre los países y las políticas económicas adoptadas tuvieron un correlato nocivo en materia ambiental, evidenciándose en el agravamiento de la contaminación de los suelos, el aire y el agua, el hacinamiento y la falta de obras de infraestructura destinadas a paliar la degradación del medio natural (Guimarães, 2006: 20). Para ese entonces, la ayuda al desarrollo era menor al 0.35% del PBI de los países desarrollados, es decir, era inferior a la mitad del porcentaje establecido en la

⁴⁴ Se recomienda consultar los informes pertenecientes al ECOSOC, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible. Disponibles en: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/docs_ga_ecosoc.htm. [mayo de 2011]

⁴⁵ “Cuestiones y políticas críticas para el desarrollo sostenible: la energía, el transporte y el agua”, Informe de la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible para el examen de 1997 de los compromisos de Río, Consejo Económico y Social, Comisión sobre Desarrollo Sostenible, V período de sesiones, 7 a 25 de abril de 1997, p. 4. Disponible en: <http://www.un.org/esa/documents/ecosoc/cn17/1997/ecn171997-17add1.htm>. [abril de 2011]

Conferencia de Río, lo cual, dificultaba la concreción de un proceso de desarrollo sostenible (Guimarães, 2006: 26). De acuerdo a Fuentes Torrijo, este último, implica poner en acción cambios en las relaciones internacionales en general, pero especialmente en su dimensión económica-comercial (2003: 10). Dichos cambios son contrarios a las políticas sostenidas por los Estados desarrollados debido a que mientras éstos han promovido una gestión ambiental estructurada en base a un enfoque de libre mercado y con una escasa participación de las instancias estatales, los países en desarrollo han abogado desde finales de la década del noventa por una liberalización comercial regulada y con un menor protagonismo del mercado (Fuentes Torrijo, 2003: 10).

En consecuencia, los debates y las negociaciones que se llevaron adelante entre el 24 de agosto y el 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo se desarrollaron en un contexto de expectativas y complejidad. De dicho encuentro surgieron dos documentos: la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible⁴⁶ y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

El Plan de Aplicación, documento donde se plasmaron las decisiones y las pautas de acción acordadas en la Conferencia, enfatizó en el continuo deterioro de los recursos naturales pero también demostró que los conflictos entre los Estados radicaban en el establecimiento de metas de desarrollo sostenible en base a tiempos determinados y en un esquema de compromisos multilaterales (La Vina, Hoff & De Rose, 2002: 3-4). En Sudáfrica se aunaron, por un lado, la creencia de que la mera cooperación interestatal llevaría a modificaciones sustanciales en los patrones de conductas, sin tener en cuenta los objetivos y los intereses de los

⁴⁶ La Declaración de Johannesburgo recoge los principios y compromisos adquiridos en Río de Janeiro en 1992 y manifiesta que los principales problemas a resolver son: la pobreza, las disparidades en la distribución de la riqueza como una amenaza al desarrollo sostenible y la sobreexplotación de los recursos naturales que deviene de una producción y un consumo excesivos. Disponible en: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm. [agosto de 2010]

actores partes y por otro, la elaboración de un documento general, sin mayores especificidades, orientado a “agradar a todos, o por lo menos a no disgustar a los más poderosos” (Guimarães, 2006: 143).

La temática energética concentró gran parte del debate sobre el desarrollo sostenible⁴⁷ y se erigió como el tópico disparador de los intereses de los Estados presentes. La centralidad que tuvieron los recursos energéticos en Johannesburgo y las tensiones interestatales derivadas poseen correlato con las características del entorno internacional de ese momento. Sin dejar de reconocer la influencia de los condicionantes domésticas que han intervenido para que los bloques negociadores apoyaran o no el fortalecimiento de las energías renovables a nivel mundial, lo sistémico detentó un lugar más que destacado. Los primeros años del nuevo siglo eran analizados por académicos, organismos internacionales y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales desde una mirada crítica debido al impacto atmosférico de la explotación de fósiles y a la desigualdad en las posibilidades de acceso a diferentes fuentes de energía. En su informe anual de 2002, la AIE alertaba sobre el dinámico incremento de las emisiones de carbono derivadas de la utilización y explotación de energías primarias. Las proyecciones sostenían un aumento de 1.8% anual en el período 2000-2030, concentrándose dos terceras partes del mismo en los países desarrollados pero sin dejar de lado a los gigantes demográficos como China e India, definidos como *key players* en el mercado energético mundial.⁴⁸ Para ese entonces, dichos datos eran los primeros signos de que crisis y energía comenzaban a estar asociadas.

El deterioro de las condiciones ambientales estaba acompañado de “diversos factores que contribuían al clima de pesimismo, muy diferente del vivido diez años antes en Río” (Fuentes Torrijo, 2003). Entre ellos, se señalan: *i*)

⁴⁷ “Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, Johannesburgo, 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, p. 109. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>. [mayo de 2011]

⁴⁸ Puede consultarse *World Energy Outlook 2002*, AIE. Disponible en: <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2000/weo2002.pdf>. [abril de 2011]

la no ratificación del Protocolo de Kyoto por parte de Estados Unidos; *ii*) la falta de cumplimiento de la asistencia del 0.7% del PBI de los países desarrollados a aquellos en desarrollo y *iii*) las controversias para conjugar una protección adecuada al medio ambiente en general y los principios de liberalización económica y comercial promovidos por los organismos multilaterales (Fuentes Torrijo, 2003). Por otro lado, el fantasma de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense desencadenó los cuestionamientos sobre las crisis del orden pos Guerra Fría, las consecuencias negativas de la globalización, la inestabilidad sistémica, el rol del Estado (Busso, 2001: 127) y por qué no agregar la redinamización de los conflictos interestatales directa o indirectamente relacionados a la energía.

Desde la óptica de Giordano, Giordano & Wolf los recursos energéticos son entendidos como *international pool resources*, lo cual significa que se trata de recursos cuyo uso por parte de un Estado puede impactar en su disponibilidad para el aprovechamiento de otros países en el sistema (2005: 56). En consecuencia, las vinculaciones regionales e internacionales por la energía es un proceso conflictivo en sí mismo ya que las relaciones interestatales están entrelazadas e incluso alimentadas por la injerencia de las empresas transnacionales que compiten tanto por la explotación de las fuentes energéticas como por las rutas de los ductos destinados a la exportación (Renner, 2007: 125-126).

Los llamados de atención sobre la necesidad de reducir el uso de energías contaminantes no fueron suficientes para impedir que los momentos de discordia primaran en Johannesburgo 2002. Las negociaciones se establecieron por grandes bloques. Por un lado, la mayoría de los países en desarrollo estaban representados en el Grupo de los 77 (G-77) + China, luego se encontraban los Estados de la UE y por último, el grupo formado por Estados Unidos, Japón, Australia, Canadá y algunos miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) (Alfonso, 2002). Las divergencias giraron principalmente en torno de dos

cuestiones: *i*) los porcentajes de participación de las energías renovables en la matriz energética mundial- 15% impulsado por la UE y con apoyo de algunos países latinoamericanos, en especial, Brasil⁴⁹ y *ii*) la “promoción de tecnologías para reducir la polución ocasionada por los combustibles fósiles” (Costa, 2002: 6), área de acción compartida por Estados Unidos y los Estados exportadores de petróleo y gas natural.

Finalmente, el bloque petrolero-gasífero logró imponer su posición de no establecer ni plazos ni porcentajes de diversificación de la matriz energética internacional pero con el apoyo de China y de algunos miembros del G-77, en este caso, Venezuela (Macan Markar, 2002). La postura de estos dos Estados no debe generar demasiadas sorpresas, teniendo en cuenta la profunda incidencia que los energéticos fósiles, poseen en sus realidades nacionales. Por su parte, Venezuela, no sólo es miembro de OPEP, detenta una de las mayores reservas de petróleo a nivel mundial y además ha impulsado su política exterior regional a través de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), cuyo motor económico y político se encuentra en el petróleo.⁵⁰ En cuanto a China, la magnitud de su economía y su población la han convertido en uno de los principales consumidores de fósiles, y por lo tanto, en uno de los mayores contribuyentes al cambio climático, por lo cual, establecer plazos o metas para reducir su uso afectaría de forma directa “sus políticas de desarrollo”.

El tratamiento del agua también formó parte de las preocupaciones de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible aunque con un lugar menos destacado que las fuentes de energía. Sin embargo, esto no se tradujo en grandes divergencias como

⁴⁹ Brasil es uno de los países latinoamericanos que ha expandido el uso de biocombustibles en su matriz energética nacional e intenta proyectarse regional e internacionalmente como uno de los principales productores en el rubro a nivel mundial.

⁵⁰ El ALBA es una propuesta de integración, impulsada inicialmente por Venezuela y Cuba en 2004, a la cual, se fueron adhiriendo países de América Central y el Caribe y Bolivia. En este proyecto, el rol de Venezuela es clave ya que a través de la comercialización de su petróleo se promueve la liberalización de otros sectores de la economía. Venezuela vende petróleo a países que no cuentan con el mismo a “precios solidarios” a cambio de una apertura económica en otros ámbitos y de apoyo político al propio proyecto. Puede consultarse: <http://www.alba-tcp.org/>.

en el caso de la energía, por el contrario, fue uno de los aspectos donde los Estados más cooperaron. Los Estados alentaron al cumplimiento de los principios sostenidos en el Capítulo 18 del Programa 21 de 1992 y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2000⁵¹ e incluyeron reducir a la mitad, antes del año 2015, el porcentaje de personas que no poseen acceso al agua o a los servicios básicos de saneamiento.⁵² Para la fecha, según el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, más de 1000 millones de personas carecían de acceso a un suministro fijo de agua limpia y 2400 mil millones de personas no contaban con un saneamiento adecuado.⁵³

2.4- Post Johannesburgo: el tema del agua y las visiones enfrentadas

Con posterioridad a Johannesburgo, uno de los espacios donde el binomio cooperación/conflicto entró en juego por el tratamiento de los recursos hídricos radicó en el IV Foro Mundial del agua, realizado en la ciudad de México entre el 14 y 22 de marzo de 2006. Si bien, en el Foro anterior, llevado a cabo en Kyoto en 2003 se dejaron entrever las dos posiciones vinculadas al acceso al agua potable como necesidad básica o como un derecho humano⁵⁴ en realidad, desde la óptica estatal, éstas se hicieron más explícitas en el encuentro de México. Entre los puntos a destacar de la Declaración Ministerial de 2006, se encuentran los

⁵¹ El Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente” propuso como meta C “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible a agua potable”. Disponible en: <http://www.undp.org/spanish/mdg/goal7.shtml>. [abril de 2011]

⁵² “Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible”, Johannesburgo, 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, p. 11.

Disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>. [abril de 2011]

⁵³ “Agua: cuestión de vida o muerte”. Informe de Naciones Unidas.

Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/water/Devidaomuerte.htm>. [abril de 2011]

⁵⁴ Durante la realización del III Foro Mundial del Agua se realizó de forma paralela “el Foro Alternativo”, en la ciudad de Florencia, Italia, convocado por diversos organismos de la sociedad que defienden el reconocimiento del agua como un derecho humano. A su vez, en este encuentro se cuestionó el accionar del Consejo Mundial del Agua debido a su vinculación con los organismos multilaterales de crédito. Para mayor información, consultar “Declaración de Florencia para otra Política del Agua”. Disponible en: <http://iepe.org>. [mayo de 2011]

siguientes: *i)* la preocupación sobre la situación crítica de los recursos de agua dulce y la necesidad de incluirlos “*como prioridades en los procesos nacionales*”; *ii)* la afirmación sobre el papel que deben cumplir los Estados para mejorar el acceso al agua potable y el saneamiento básico a través de “una mejor gobernabilidad en todos los niveles”; *iii)* la puesta en marcha de un trabajo conjunto entre los diferentes actores de los ámbitos público y privado para promover una gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos del planeta.⁵⁵

Como puede apreciarse, el IV Foro Mundial del Agua concluyó sin incorporar en su Declaración Ministerial el reconocimiento del agua potable como un derecho humano fundamental. Esta cuestión que fue el elemento nodal de los intereses en pugna trajo aparejado acciones de protesta y veto para que el agua continuara siendo concebida como una necesidad básica (Arconada Rodríguez, 2006: 117). En esta situación, Roberto Bloch identificó como factor decisivo, la presión ejercida por las empresas transnacionales, las instituciones financieras y algunos países desarrollados para liberalizar los servicios hídricos y así poder comprar, vender o intercambiar el recurso (2005: 98). La negativa a catalogar el agua como derecho humano fue parte del proceso de eludir las implicancias estatales sociales y políticas que esto conllevaría, es decir, satisfacer de forma equitativa y económicamente asequible el acceso al agua (Cuesta, 2009: 48). Sin dejar de reconocer que los lineamientos acordados en los Foros Mundiales del Agua carecen de capacidad vinculante, el asentimiento del agua como necesidad básica y no como derecho humano, estimula de cierta manera, la lógica de mercado en torno a sus diferentes instancias de aprovechamiento.

Ante la negativa de considerar al agua como un derecho humano y representando uno de “los polos de la confrontación” (Arconada Rodríguez, 2006: 175), Bolivia impulsó la firma de una declaración disidente- conocida como

⁵⁵ Puede consultarse la Declaración Ministerial del IV Foro Mundial del Agua, “Acciones Locales para el Reto Global”, México, 2006. Disponible en: <http://www.worldwatercouncil.org>. [noviembre de 2010]

Declaración Complementaria- con la cual manifestaba su descontento. Este país, conjuntamente con Venezuela, Uruguay y Cuba declararon lo siguiente:

“El acceso al agua en calidad, cantidad y equidad, constituye un derecho humano fundamental. Los Estados con la participación de las comunidades deben realizar esfuerzos en todos los niveles para hacer efectivo este derecho para sus habitantes, dentro de los respectivos países. Así acordamos continuar realizando todas las gestiones en el marco de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y otros foros internacionales dentro de sus competencias, para reconocer y hacer efectivo este derecho.

*Manifestamos la profunda preocupación sobre los posibles impactos negativos de aquellos instrumentos internacionales, como los Tratados de Libre Comercio e Inversiones, pueden tener sobre los recursos hídricos y reafirmamos el derecho soberano de cada país a regular el agua en todos sus usos y servicios”.*⁵⁶

Los Estados que no participaron en esta Declaración Complementaria buscaron justificar su decisión al argumentar la inexistencia en el marco de Naciones Unidas de acuerdos internacionales que aceptaran al agua como un derecho humano. Sin embargo, como expresó Peter Gleick, los países defensores de esta última postura parten de la idea de que el agua es “un requisito previo para la realización de los demás derechos”. En consecuencia, los pactos y convenios internacionales sobre derechos humanos⁵⁷ “no excluyeron el acceso al

⁵⁶ Declaración Complementaria en el marco del IV Foro Mundial del Agua, México, 22 de marzo de 2006.

Disponible en:

http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Official_Declarations/Declaraci_n_Bolivia__Cuba__Uruguay_y_Venezuela_IVFMA1.pdf. [diciembre de 2010]

⁵⁷ Entre los pactos y convenios sobre Derechos Humanos, el autor contempla la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

agua, sino que lo consideraron demasiado obvio para mencionarlo explícitamente como uno de los “componentes” (2007: 42).

Ahora bien, las fracturas al interior del IV Foro Mundial del Agua que movilizaron la dinámica de la cooperación y la discordia, pueden vincularse con la presencia de diversos intereses en juego relacionados con las realidades domésticas estatales. Debido a la imposibilidad de abordar los escenarios domésticos de los 140 países que participaron en México 2006, a continuación se toman como referencia a Bolivia y Estados Unidos como ejemplos de las visiones enfrentadas que reflejaron el tratamiento político del agua.⁵⁸

2.4.1-Bolivia: el agua como derecho humano

La postura adoptada por Bolivia en el Foro de México fue un reflejo de la incidencia de lo *doméstico* en el tratamiento externo de la gestión de los recursos hídricos. En este país, el agua ha sido y es un problema político, generador no sólo de desigualdades sociales sino también de conflictos y que como tema de agenda se convierte “en materia prima de promesas electorales y estrategias de poder local” (Kruse, 2005: 140). Dicha afirmación se corresponde con el impacto de un pasado marcado por un conflicto en torno del agua- la *Guerra del Agua*- y la

⁵⁸ Estas visiones enfrentadas entre el reconocimiento del acceso al agua potable como derecho humano o como necesidad básica y cuyos exponentes fueron Bolivia y Estados Unidos en el encuentro de México en 2006 se presentaron en el V Foro Mundial del Agua en Estambul durante el 16 y 22 de marzo de 2009. Si bien, el Foro de Estambul escapa al período de estudio del presente trabajo, es importante mencionar ciertos acontecimientos que se produjeron entre 2009 y 2010. Por su parte, Bolivia promovió nuevamente el reconocimiento del agua como derecho humano tras la firma de una Declaración Disidente. Además de Uruguay, Cuba y Venezuela, países que habían acompañado a Bolivia en la Declaración Complementaria de 2006, se sumaron Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Benín, Camerún, Chad, Etiopía, Marruecos, Namibia, Níger, Nigeria, Senegal, Sudáfrica, Bangladesh, los Emiratos Árabes Unidos, Sri Lanka, Suiza y España. Aprovechando el consenso logrado, Bolivia encabezó su reclamo ante Naciones Unidas mediante la presentación de un Proyecto de Resolución el 12 de julio de 2010. El 28 de julio del mismo año, mediante la Resolución A/64/L.63/Rev.1 la Asamblea General declaró con 122 votos a favor y 41 abstenciones “el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. Puede consultarse la Resolución A/64/L.63/Rev.1.

Disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N10/464/67/PDF/N1046467.pdf?OpenElement>.

[mayo de 2011]

revalorización del papel del Estado en la administración de los recursos naturales, medida que Evo Morales ha promovido desde su primera victoria presidencial en 2005.

La *Guerra del Agua* fue una expresión violenta en la ciudad de Cochabamba- en los primeros días de abril de 2000- de intereses contrapuestos y miradas encontradas sobre el uso del agua entre pobladores de múltiples sectores y las autoridades gubernamentales y la empresa proveedora de agua (Ceceña, 2004: 36). Mediante la Ley 2029, “Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento Sanitarios” del 29 de octubre de 1999, se promovió la institucionalización del servicio de agua a través del fomento de la actividad privada en el sector.⁵⁹ Esto resultó en el otorgamiento de la concesión de la provisión de agua potable a Aguas del Tunari, un consorcio del grupo estadounidense Bechtel Enterprises, el cual incrementó las tarifas en más del 50%, justificándose en las inversiones en obras de infraestructura a realizarse.⁶⁰ Dicha situación encontró una fuerte oposición, mayoritariamente por parte de los sectores peri-urbanos y rurales (Kruse, 2005: 144) ante dos hechos particulares: 1- la imposibilidad de hacer frente a los costos que demandaba la empresa en un departamento donde el porcentaje de población pobre por necesidades básicas insatisfechas (NBI) representa el 33.8%⁶¹; 2- la monopolización de la prestación de servicios y su correspondiente comercialización eran contrarias a *los usos y costumbres* de estas comunidades, quienes se oponían al uso del recurso según las reglas de la propiedad privada (Crespo & Fernández, 2001: 24).

⁵⁹ Artículo 19 de la Ley 2029 “Ley de Servicios de Agua Potable y Saneamiento Sanitarios” del 29 de octubre de 1999. Disponible en: <http://www.congreso.gov.bo/leyes/2029.htm>. [abril de 2011]

⁶⁰ Uno de los proyectos de infraestructura en juego era el Proyecto Múltiple Misicuni cuyo fin era la captación de aguas del Río Misicuni, ubicado en los valles orientales del departamento para usos diversos como generación de energía eléctrica, provisión de agua y riego de cultivos en los valles centrales y en la ciudad de Cochabamba (Kruse, 2005: 140). A través de Misicuni, el sistema de riego rural creado en base al esfuerzo comunitario quedaría concentrado en manos privadas.

⁶¹ Puede consultarse: <http://www.cochabamba.gov.bo/Informacion/indEconomicos>. [abril de 2011]

El gobierno boliviano decidió poner fin al contrato con Aguas del Tunari el 10 de abril de 2000 tras un centenar de heridos y detenidos y varios muertos. Paralelamente a estos trágicos acontecimientos, la *Guerra del Agua* otorgó voz a los reclamos históricos de las comunidades indígenas y campesinas sobre sus derechos en el uso y aprovechamiento del agua. Estos reclamos encontraron un móvil de canalización política a través del MAS, quien los incorporó como una de sus bases para la redefinición del pacto social y político boliviano (Vacaflores & Lizárraga, 2005: 27).

2.4.2- Estados Unidos: el agua, necesidad básica

La postura de Estados Unidos de reconocer el agua potable como una necesidad básica sin adherir a la conceptualización de derecho humano⁶² respondió en gran medida a la existencia de diversos factores vinculados al ámbito doméstico. En primer lugar y de acuerdo al Tercer Informe de Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo de 2009, Estados Unidos integra la lista de los diez países que mayor cantidad de agua consumen a nivel mundial en tres ámbitos principales: agricultura, industria y abastecimiento doméstico.⁶³ En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que dicho país- conjuntamente con otros Estados desarrollados y los organismos financieros internacionales- han promovido durante décadas la apertura económica mediante la firma o negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC) en los cuales *uno de sus pilares ha consistido en la desregulación del sector de recursos naturales*

⁶² El 28 de julio de 2010 en la votación en la Asamblea General de Naciones Unidas por el reconocimiento del acceso al agua potable como un derecho humano, Estados Unidos representó una de las 41 abstenciones. Sus argumentos fueron: “*Expressing regret that the text had diverted the Assembly from the serious international efforts under way to promote greater coordination on water and sanitation issues, he said it attempted to take a short cut around the serious work of formulating, articulating and upholding universal rights. It had not been drafted in a transparent, inclusive manner, and neither the Assembly, nor the Geneva process had yet considered fully the legal implications of a declared right to water. For those reasons, the United States had called for a vote and would abstain in the voting, he said*”. Disponible en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm>. [marzo de 2011]

⁶³ III Informe de Naciones Unidas sobre los Recursos Hídricos en el Mundo, “El agua en un mundo en constante cambio”, 2009, pp. 98 y ss. Disponible en: http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml. [abril de 2011]

(Ruiz Caro, 2005: 7). Este punto no es menor debido a que, si bien, los recursos naturales no suelen ser objeto de debate en los TLC como otros sectores, dichos acuerdos proveen el marco general para que se profundice o consolide la liberalización de la IED en este ámbito (Ruiz Caro, 2005: 12). Así, entra en juego el tercer factor que respalda la postura estadounidense ya que esos flujos de inversiones son canalizados a través del accionar de “las empresas multinacionales del agua, en todas sus formas (servicios, agua embotellada, tratamiento, infraestructura, etc.), quienes codifican sus metas en los tratados internacionales” (Bloch, 2005: 99).

Lo anteriormente mencionado indica que en la visión de Estados Unidos prevalece la noción del agua como bien económico y por lo tanto, comerciable. En los años posteriores a la Declaración de Dublín en 1992,⁶⁴ esa conceptualización sirvió para “argumentar que el agua debería ser tratado como un bien privado, sujeto al control de las corporaciones, a las reglas financieras, a las fuerzas del mercado y a precios competitivos (Gleick, Wolff, *et. al.*, 2002: 17).

Entre las diferentes aristas que comprenden el negocio del agua, se remarca el lugar en incremento que está adquiriendo internacionalmente la comercialización del agua embotellada. Sin desconocer que el 75% del mercado mundial de agua embotellada se localiza en Europa,⁶⁵ Estados Unidos ocupa el

⁶⁴ El IV Principio de la Declaración de Dublín sostiene que: “*El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.*” Disponible en: http://www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/valorar_agua.shtml [junio de 2010]

⁶⁵ Marc Laimé sostiene que Europa, especialmente Francia, es quien lidera “la participación de las empresas privadas en la gestión del agua”, las cuales comenzaron a crecer a pasos agigantados desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Entre ellas, se encuentran tres compañías francesas que el autor denomina ‘Las Tres Hermanas’: Veolia, ex-Vivendi, Ondeo, filial de Suez-Lyonnaise y Saur que perteneció al grupo Bouygues hasta noviembre de 2004 tras vender su filial “al fondo de inversiones Paribas Affaires Industrielles (PAI) por mil millones de euros” (Laimé,

segundo lugar al concentrar el 20% del negocio, mientras que el 5% restante se distribuye en el resto del mundo (Pérez Díaz, s/f: 160). A pesar de que ninguna de las empresas que lidera el mercado mundial del agua es estadounidense, mediante las diversas fusiones y compras por parte de las transnacionales, Estados Unidos ha fortalecido su participación internacional en la comercialización del recurso (Montero, 2006: 197-199). En este sentido, las políticas de liberalización económica y comercial- tan defendidas por dicho país- en sus relaciones con otros Estados fueron claves expandir su posicionamiento en las diferentes aristas que comprenden el negocio del agua.⁶⁶ En el caso del agua embotellada, Estados Unidos ha podido avanzar frente a otros competidores gracias a que sus compañías de gaseosas y refrescos de renombre mundial⁶⁷ firmaron acuerdos comerciales con las europeas para las tareas de embotellamiento y la adquisición de empresas locales de menor envergadura. Es por ello, que “no es importante disponer del recurso, sino de capital, redes de distribución y una legislación favorable para realizar alianzas estratégicas (Montero, 2006: 215).

Es interesante observar que, como Estados Unidos es uno de los mayores consumidores de agua embotellada, este producto no se encuentra arancelado- o bien sus aranceles son mínimos- en los tratados de libre comercio firmados por

2005). Asimismo, Christina Deckwirth agrega que desde los años noventa las transnacionales francesas que abastecen en más de 100 países a 200 millones de personas con agua potable “seguidos por la empresa alemana Centrales Eléctricas de Renania-Westfalia (RWE) y su filial británica Thames Water que proveen a 70 millones de usuarios” (2006: 14), han logrado *globalizar* sus inversiones tanto en el sector hídrico- nacional e internacional- como en las industrias que hacen un uso intensivo del recurso.

Un dato interesante con respecto al accionar de estas empresas, se encuentra en el caso de Suez en Argentina. En la década del noventa, esta compañía adquirió por un plazo de 30 años el servicio de agua potable de las ciudades más importantes del país (Capital Federal, 17 partidos del cono urbano bonaerense y las provincias de Santa Fe y Córdoba. La privatización redundó en el incremento de las tarifas y el incumplimiento de la universalización del servicio, el cual, muchas veces fue utilizado como un mecanismo de presión por parte de la empresa. Ante las diferentes protestas sociales, Suez anunció en mayo de 2005 la rescisión de su contrato (Muñoz, 2006: 93-97). A partir de ello, el Estado argentino y la empresa transnacional decidieron llevar su disputa al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

⁶⁶ La empresa estadounidense Bechtel, quien estuvo involucrada en la Guerra del Agua en Cochabamba, ingresó al sector por requerimiento del BM. Este organismo le exigió a Bolivia la renovación de un préstamo de 25 millones de dólares a cambio de la privatización de los servicios de agua del país (Ramos Delgado, 2006: 71).

⁶⁷ Entre esas empresas se encuentran Coca-Cola y Pepsico.

este país. En palabras de Hans-Joachim Laue & Ralf Hufen, en la región del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el auge comercial ha sido definido como imparable no sólo por el negocio del agua embotellada en sí sino también por el crecimiento de la industria del policarbonato empleado para la elaboración de los envases (Laue & Hufen, 2002).

De las referencias generales puede explicarse, en parte, la posición de Estados Unidos sobre el agua como necesidad básica. Debe tenerse en cuenta que el respaldo a concebir el agua como derecho humano se corresponde con la obligación del Estado de brindar y proteger el recurso “desde una perspectiva de supervivencia, ajena a los intereses de beneficio económico” (Arconada Rodríguez, 2006: 180). Es decir, supone asegurar *sin distinción alguna* que el acceso al agua sea de forma *asequible* sin quedar sujeto a las restricciones que imponen las leyes del libre mercado, lo cual va en contra de una de sus principales políticas promovidas en el ámbito internacional.

En resumen, el breve repaso realizado por las Conferencias de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) y el IV Foro Mundial del Agua (México, 2006) permitió dar cuenta de que el binomio cooperación/discordia se presenta como una conducta recurrente entre los Estados cuando se abocan al tratamiento sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Los encuentros y los desencuentros interestatales no se reducen a los recursos en sí mismos, sino que éstos tienen lugar cuando las políticas o acciones a implementar relacionadas con los recursos pueden afectar la satisfacción de intereses o necesidades nacionales. Por otro lado, lo acontecido en los espacios multilaterales analizados posibilitó subrayar la idea de concebir al conflicto como un fenómeno propio del ámbito político y sin connotaciones negativas. Por ello, la conceptualización de Keohane, de entender a la discordia como “aquellas instancias en las cuales los actores carecen de interés en adaptar sus respectivas políticas” (1984: 74) se ajusta a las posturas que estuvieron presentes en las reuniones internacionales mencionadas.

En Estocolmo, las discusiones en torno de *cómo* debían gestionarse a futuro los recursos naturales dispararon los momentos de discordia entre los Estados desarrollados y los Estados en desarrollo. Esto se debió a que ese modelo de *cómo* aprovechar los recursos del medio natural, impulsado por los primeros fue visto como un obstáculo que dificultaba o frenaba la concreción del progreso de aquellos países que aún no habían transitado el desarrollo.

La Cumbre de Río de Janeiro, a diferencia de Estocolmo '72, brindó un tratamiento más específico a la situación del agua y la energía en el escenario internacional, aunque como ya se mencionó, esta última no contó con un lugar destacado en la Agenda 21. En materia de los recursos hídricos, el comportamiento estatal fue más proclive a las instancias de cooperación que a los conflictos. Los principios acordados en la Agenda 21 fueron resultado de un proceso de coordinación de políticas con el objetivo de establecer modificaciones en los esquemas de conductas estatales. En cambio, la cuestión energética presentó mayores desavenencias ante la negativa y la falta de interés de los mayores consumidores de recursos fósiles de reducir su uso. Debe tenerse en cuenta que los patrones de cambio solicitados en la Cumbre representaban “altos costos” para sus ámbitos domésticos, en especial, para aquellos Estados que sustentan sus economías en base a los hidrocarburos y que además, ocupan un lugar prioritario en la connotación y el diseño de sus políticas exteriores.

En cuanto a Johannesburgo, el debate sobre la energía primó por sobre los recursos hídricos pero sin conseguir cambios sustanciales con respecto a Eco '92. La cooperación lograda entre algunos Estados europeos y latinoamericanos no fue suficiente para imponerse sobre las presiones ejercidas por los países productores de energéticos fósiles. De esta manera, las divergencias se estructuraron en reclamos ya presentados con anterioridad sin que pudieran lograrse avances significativos en la temática.

Por último, el IV Foro Mundial del Agua de 2006 reivindicó la “atención menor” que tuvieron los recursos hídricos en la Cumbre de Johannesburgo. El binomio cooperación/discordia con respecto a si el agua es o no un derecho humano, se internalizó en un escenario altamente político. Las posturas de Bolivia y Estados Unidos reflejaron dos visiones diferentes sobre el recurso en sí, que a su vez, dieron cuenta de políticas estatales diferentes para gestionarlo. Mientras que para Bolivia, el agua se asocia más a la idea de *un bien social*, donde el Estado debe cumplir un rol preponderante en su abastecimiento, en Estados Unidos, la promoción de medidas de desregulación y liberalización de los múltiples sectores relacionados con el agua, hace prevalecer la noción del agua como un bien económico. Si se aplican los lineamientos de Hirt & Soares de Lima a lo acontecido en este Foro, la posición de ambos países demostró que “existe una clara vinculación entre acción diplomática y política interna, dado que la primera es determinada por las condiciones políticas y económicas vigentes, tanto como por el juego de intereses estatales y privados en el ámbito doméstico” (en Russell, 1990: 273).

Independientemente de sus particularidades, el abordaje *sistémico* a través de las instancias multilaterales caracterizadas en el presente Capítulo fue de gran utilidad para cotejar la existencia del binomio cooperación/discordia que atraviesa las vinculaciones estatales cuando los recursos naturales constituyen un *issue area* de agenda. Asimismo, las negociaciones llevadas adelante en dichos espacios demostraron que los condicionantes domésticos poseen una incidencia más que significativa en las decisiones que los Estados establecen en política exterior.

Segunda Parte

La gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008)

CAPÍTULO II

La agenda histórica

“Within each international basin, demands from environmental, domestic, and economic users increase annually, while the amount of freshwater in the world remains roughly the same as it has been throughout history. Given the scope of the problems and the resources available to address them, avoiding water conflict is vital. Conflict is expensive, disruptive, and interferes with efforts to relieve human suffering, reduce environmental degradation, and achieve economic growth” (Wolf, 2007: 3.5).

Desde la finalización de la Guerra de la Triple Alianza en 1870⁶⁸, la gestión de la Cuenca del río Pilcomayo ha sido parte- con momentos de mayor o menor intensidad- de las vinculaciones entre los tres países que la integran. A lo largo del tiempo, el aprovechamiento hídrico compartido atravesó diversas situaciones. El diálogo, la indiferencia y la confrontación fueron intercalándose como partes de las *secuencias de conducta* que estructuraron el manejo trilateral de la Cuenca ante el peso de lo doméstico de cada una de las tres realidades nacionales. En este contexto, los condicionantes pertenecientes a la *dimensión histórica*, concentrados en la relación argentino-paraguaya, constituyen un elemento de gran importancia para comprender los vaivenes estatales en la administración conjunta de esta unidad natural. Esto se debe no sólo a las connotaciones simbólicas y materiales propias heredadas de la *Guerra del Paraguay*, sino que además éstas, se han circunscripto a un ámbito mayor: la

⁶⁸ Esta contienda bélica recibe diferentes denominaciones. *La Guerra de la Triple Alianza* suele ser utilizada por países que no han sido parte del enfrentamiento. En Paraguay, se la conoce como la *Guerra Grande* o la *Guerra contra la Triple Alianza*, mientras que en Argentina desde su estallido se la llamó *Guerra del Paraguay*. Consultar, BREZZO, Liliana, “La Guerra de la Triple Alianza en los límites de la ortodoxia: mitos y tabúes”, en Revista *Universum*, N° 19, Vol. 1, 2004.

Cuenca del Plata. Hasta finales de los años setenta del siglo XX, su escenario fue testigo de grandes disputas territoriales, socio-políticas y económicas en torno a la utilización de los ríos internacionales (Escudé & Cisneros, 1999).

Ahora bien, antes de analizar la “agenda histórica” que influye en la dinámica cooperación/conflicto de la administración trilateral de la Cuenca, es necesario despejar algunas cuestiones en materia conceptual y jurídica relacionadas con el objeto en estudio. Ante esto, el presente Capítulo ha sido organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se abordan desde el Derecho Internacional la noción de “cuenca hídrica compartida” y los principios y normas que regulan el accionar de los Estados frente a un recurso natural de estas características. En segundo lugar, se explican los condicionantes domésticos de la *dimensión histórica* en la relación entre Argentina y Paraguay, producto de la delimitación del Pilcomayo como frontera internacional tras la finalización de la Guerra de la Triple Alianza. Este proceso que conllevó situaciones de discordia entre ambos países tuvo como eje de disputa los derechos, obligaciones y usos del Pilcomayo como recurso hídrico compartido. Dicha dimensión es contemplada dentro de las relaciones de cooperación y conflicto de la Cuenca del Plata debido a que ésta se constituye en un marco referencial e institucional para la Cuenca del Pilcomayo.

Por último, el tercer apartado ofrece evidencias para mostrar cómo desde la firma del Tratado de la Cuenca del Plata en 1969 hasta la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989, el tratamiento compartido del Pilcomayo fue desplazado por dos cuestiones: las rivalidades argentino-brasileras por el aprovechamiento del río Paraná y la falta de concordancia político-ideológica entre Argentina y Paraguay una vez iniciado el proceso de redemocratización argentino. Si bien, durante la década del setenta hubo algunos momentos de acercamiento entre los tres Estados en el marco institucional de la Cuenca del Plata y de la Organización de Estados Americanos (OEA) para obtener

financiamiento destinado a obras conjuntas, el peso de la “agenda histórica”, imposibilitó la concreción de avances significativos.

1- Cuencas hidrográficas internacionales: Conceptualización y cuestiones jurídicas

La 52ª Conferencia de la *International Law Association*, realizada en agosto de 1966, dio origen a las Normas de Helsinki que definieron a una cuenca hídrica internacional como “una zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados y está demarcada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida común”.⁶⁹ Desde lo jurídico, una cuenca es considerada una unidad donde el protagonismo recae en sus recursos hídricos compartidos, es decir, en “aquellos cursos de agua cuyos elementos pertenecen a más de un Estado” (Barberis en Querol, 2003: 8). Asimismo, toda cuenca internacional se caracteriza, en general, por presentar los siguientes elementos constitutivos que permiten avalar esta idea de “unidad”:

* *Las líneas divisorias de aguas son entendidas como límites naturales totales o parciales.*

* *Existe una porción de territorio donde un sistema de aguas tributarias alimenta un curso de agua principal. Este último conduce las aguas superficiales hacia donde “finaliza” la cuenca, es decir, un río, un lago, un mar u otra cuenca.*

* *La dinámica ambiental se encuentra definida por las diferentes interacciones que se establecen entre el medio natural y el escenario humano.*

* *En términos geográficos, toda cuenca es dividida en tres secciones: la llamada cuenca alta, que se corresponde generalmente con el área donde nacen las líneas divisorias de aguas; la sección media, es decir, la zona donde el río conserva un cauce relativamente definido y finalmente la cuenca baja, donde el*

⁶⁹ Puede consultarse el artículo II de las Normas de Helsinki, agosto de 1966. Disponible en: <http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/272.htm>. [mayo de 2010]

río divaga y desaparece como tal. Existen cuencas donde el contraste topográfico es tan marcado que sólo es posible identificar con claridad las secciones alta y baja (Basterrechea, Dourojeanni, et al., 1996: 16-17).

1.1- El Derecho Internacional y el manejo de cuencas compartidas

La práctica no reconoce un modelo único de gestión estatal de cuencas internacionales. Son sus características naturales, las condiciones socio-económicas y “las necesidades y prioridades” que cada país le otorgue al uso del agua los instrumentos que definen la participación compartida (Querol, 2003: 9). No obstante, como esta participación puede afectar el curso, el volumen o la calidad de los recursos hídricos, los acuerdos bilaterales o multilaterales que rigen una cuenca internacional suelen adoptar “principios rectores” provenientes de la costumbre y el derecho positivo.⁷⁰

a) -La obligación de no causar un perjuicio sensible

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. El perjuicio *sensible* refiere a un daño de importancia y no una mera incomodidad debido a que implica atentar contra la esencia del recurso (Barberis, 1974: 60). La alteración del cauce del río, la modificación de

⁷⁰ Cabe aclarar, que el 21 de mayo de 1997 fue aprobada como anexo a la Resolución 51/229 de la Asamblea General de Naciones Unidas, la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines Distintos de la Navegación. Su importancia radica en que es el único tratado universalmente aplicable a los cursos de agua dulce compartidos, proporcionando un conjunto de principios y normas a seguir en su gestión (McCaffrey, 2009). Dichos principios son explicados en el cuerpo del trabajo ya que la Convención de 1997 es producto de la codificación de la práctica existente. Sin embargo, este convenio internacional no ha entrado en vigor debido a que todavía no se han conseguido las 35 ratificaciones que son requeridas de acuerdo a su artículo 36. De los tres países de la Cuenca del Pilcomayo, sólo Paraguay firmó la Convención pero todavía no la ha ratificado. Puede consultarse: “Convention on the Law of Non-navigational uses of international watercourses”.

Disponible en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en. [mayo de 2010].

los caudales o volúmenes de agua y las actividades contaminantes son algunos ejemplos que pueden afectar de forma negativa el aprovechamiento por parte de los Estados que comparten un río o una cuenca. Este principio fue propuesto, entre otros, por los países miembros de la Cuenca del Plata “como coautores de la Resolución 2995 (XXVII)” de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 15 de diciembre de 1972 (Barberis, 1974: 61).

*“[...] en la exploración, explotación y el desarrollo de sus recursos naturales, los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional”.*⁷¹

El impulso otorgado para la aprobación de la Resolución 2995 radicó en que este principio había sido acordado como pauta de acción al interior de la Cuenca del Plata a través de la Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales, suscripta el 3 de junio de 1971.⁷² En ese entonces, había

⁷¹ Resolución 2995(XXVII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 15 de diciembre de 1972. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/274/66/IMG/NR027466.pdf?OpenElement>. [junio de 2010]

⁷² Entre los puntos a destacar de la siguiente Declaración se encuentran los siguientes: 1º: “En los ríos internacionales contiguos, siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido de un acuerdo bilateral entre los ribereños”; 2º: “En los ríos internacionales de curso sucesivo, no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca”; 5º: “Los Estados procurarán en la medida de lo posible [...] las medidas necesarias a fin de que las obras que se realicen no afecten de manera perjudicial otros usos actuales del sistema fluvial”. Julio Barberis sostiene que se denominan “ríos internacionales a aquellos que atraviesan el territorio de dos o más Estados o que constituyen el límite entre Estados. Los ríos que sirven de límites entre Estados reciben el nombre de ríos contiguos [...] aquellos ríos que corren sucesivamente a través del territorio de distintos Estados reciben el nombre de ríos sucesivos. La distinción entre ríos sucesivos y contiguos no es excluyente y un mismo tramo fluvial puede ser contiguo entre dos Estados y sucesivo respecto de un tercero” (1974: 47).

Con respecto a esta temática, es interesante incorporar la opinión de Guillermo Cano, quien en su tesis, *Recursos hídricos de la República Argentina. Régimen jurídico-político* (1979), expone su opinión. Según Cano, en los recursos compartidos, hay soberanía compartida, siendo ambos términos sinónimos. Esto se encuentra relacionado al hecho de que al momento de elaborar la Declaración de Asunción, los representantes argentinos hicieron un distingo entre recurso compartido y soberanía compartida ante la afirmación de Brasil de que los ríos internacionales sucesivos no son recursos compartidos. En palabras de Cano, la postura de Argentina estuvo basada en una cuestión semántica, vinculada a la idea de soberanía absoluta que mantiene el país, la cual no es practicada en las vinculaciones con los Estados vecinos. La existencia de tratados y

una preocupación generalizada sobre la posibilidad de impactos y daños de importancia ante el grado de avance que tenían los estudios técnicos y ambientales que con posterioridad promovieron la construcción de las represas de Itaipú (Brasil-Paraguay) y Yacyretá (Argentina-Paraguay).

b) -El aprovechamiento razonable y equitativo

Uno de los elementos determinantes para el establecimiento de los derechos y las obligaciones de los Estados ribereños se presenta en el hecho de que una cuenca es una unidad espacial, funcional y económica (Diez de Velasco, 1997: 459). La práctica internacional y los principios generales sobre la materia establecieron que los países deben hacer uso de los recursos hídricos de manera razonable y equitativa. La razonabilidad y la equidad constituyen las dos caras de una misma moneda. Mientras que la primera refiere a un *aprovechamiento metódico y responsable* de los recursos naturales, la equidad requiere que se incorporen las necesidades, las características y los intereses particulares de cada Estado en la distribución de los beneficios (Barberis, 1979: 156). La *equidad* no significa la existencia de una participación igualitaria entre los países ribereños. El uso razonable y equitativo resulta de un entendimiento previo entre los actores estatales de la cuenca, quienes establecen una distribución *proporcional* en relación con “el caudal y la pendiente aportados por cada Estado” (Barberis, 1979: 45).

convenios firmados por Argentina donde se habla de usos comunes da cuenta de una soberanía compartida, por lo cual los ríos sucesivos son recursos compartidos. Asimismo, Guillermo Cano explica que el principio II de la Declaración de Asunción exhibe una contradicción porque al sostener que el Estado arribeño está impedido de causar un perjuicio sensible al Estado aguas abajo, se ha delimitado la soberanía y por lo tanto, ésta y el recurso son compartidos. En consecuencia, la votación argentina que favoreció el artículo II fue un descuido (Cano, 1979: 21-24).

c)- La obligación de comunicar a otros Estados los proyectos de obras o trabajos hidráulicos

Como ya se expresó, los trabajos y las obras de infraestructura que los Estados ribereños llevan a cabo para la utilización de los recursos hídricos pueden derivar en diversos perjuicios para los vecinos. Los acuerdos entre los integrantes de una cuenca suelen mencionar los requisitos a cumplir para la ejecución de obras en los ríos internacionales pero la comunicación previa y el mutuo consentimiento son fundamentales a la hora de evitar momentos de conflictividad (Cano, 1979). Las Normas de Helsinki, consideraron a este principio general como un factor que facilita las relaciones políticas y económicas entre los Estados miembros de una cuenca. El artículo 29 establece que:

“1. Con miras a evitar que entre Estados ribereños surjan disputas relativas a sus derechos legales o a otros intereses, se recomienda que los Estados ribereños se proporcionen informaciones pertinentes y adecuadas respecto a las aguas de una cuenca hidrográfica comprendida en su territorio, a los usos de dichas aguas y otras actividades conexas.

*2. Prescindiendo de su ubicación en una cuenca hidrográfica, un Estado deberá notificar en especial a todo otro Estado ribereño cuyos intereses pudieran verse afectados considerablemente, cualquier proyecto de construcción o instalación que pudiera alterar el régimen de la cuenca de manera que dé lugar a una controversia [...] En la notificación deberán figurar los hechos esenciales que permitan al notificado hacer una evaluación del efecto probable de la alteración propuesta”.*⁷³

La aceptación de este principio en el ámbito de Naciones Unidas ha sido objeto de múltiples controversias. La falta de consenso en la Comisión de Derecho⁷⁴ generó que la temática fuera enviada- a propuesta de la delegación uruguaya- a la Asamblea General en su período XXVII de 1972 (Barberis, 1974: 77). Las miradas encontradas en torno a su aprobación reflejaron- de cierta manera- los celos y las competencias interestatales que impregnaron al sistema internacional propio de la época. En pleno período de Guerra Fría, el otorgamiento de información por parte de los Estados sobre emprendimientos

⁷³ Artículo 29 de las Normas de Helsinki, 1966. El subrayado es propio.

⁷⁴ Una de las principales discusiones en torno a este tema se estableció entre la delegación de Argentina y Brasil. Esta es contemplada en el apartado de la Cuenca del Plata.

relacionados con la explotación de recursos naturales era una cuestión que acarrearía grandes suspicacias. Desde la óptica estatal, la facilitación de datos sobre qué obras se llevarían a cabo, qué empresas participarían y qué beneficios serían obtenidos, eran cuestiones asociadas a un contenido de índole geopolítico.

A pesar de los momentos de discordia, la solicitud de notificación previa de emprendimientos relativos a recursos hídricos compartidos fue incorporada dentro de las 106 recomendaciones que acordaron los Estados en la Conferencia de Estocolmo de 1972⁷⁵ y en la ya citada Resolución 2995 (XXVII/15/12/1972). La misma dispuso dos elementos a destacar: **1-** los Estados deben dar a conocer los trabajos a realizarse dentro de la jurisdicción nacional a los fines de evitar un perjuicio sensible en la zonas vecinas; **2-** los datos sobre las obras y proyectos tienen que ser otorgados dentro de un marco de cooperación interestatal y no pueden ser utilizados para retardar o impedir la explotación y el aprovechamiento compartido de los recursos naturales.⁷⁶

Por último, es importante considerar que además de estos tres principios generales del Derecho, los Estados tienen que contemplar las particularidades de los escenarios en los cuales se encuentran los recursos hídricos. Cada caso es único por estar inserto en un contexto socio-económico, político, cultural y geográfico determinado. Ante esto, las normas reconocidas por el Derecho

⁷⁵ Puede consultarse la **Recomendación 51** de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 1972. La misma establece que: “*Se recomienda que los gobiernos interesados estudien la posibilidad de establecer comisiones internacionales de cuencas hidrográficas u otro mecanismo adecuado para la colaboración entre los Estados interesados cuando se trate de recursos hidráulicos comunes a más de una jurisdicción [...] b) Los Estados interesados deberían considerar, cuando proceda, los siguientes principios: i) Que los países acuerden que cuando se trate de llevar a cabo actividades importantes relativas a los recursos hidráulicos que puedan tener considerables efectos ambientales en otro país, ese hecho deberá notificarse al otro país mucho antes de que den comienzo las actividades previstas; ii) Que el objeto fundamental de todas las actividades de utilización y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, desde el punto de vista del medio ambiente, es asegurar el mejor aprovechamiento del agua y evitar su contaminación en cada país; iii) Que los beneficios netos de las regiones hidrológicas comunes a más de una jurisdicción nacional deben distribuirse equitativamente entre todos los países interesados*”.

Disponible en: http://www.medioambiente.cu/declaracion_estocolmo_1972.htm. [mayo de 2010]

⁷⁶ Resolución 2995(XXVII), *Op. Cit.*

Internacional pueden- y deben- ser complementadas con medidas y políticas que revaloricen el medio natural como instrumento de satisfacción de las necesidades del hombre (Diez de Velazco, 1997).

2- La Cuenca del Plata: escenario de controversias estatales por el aprovechamiento de los recursos hídricos

La Cuenca del Plata está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, posee uno de los sistemas hídricos más importantes del mundo y un peso más que significativo a nivel económico y social para sus Estados. Este espacio congrega alrededor de 130 millones de habitantes, “más de 50 ciudades principales, 75 grandes presas y una economía que representa más del 70% del PIB per cápita de los cinco países.”⁷⁷

MAPA I: CUENCA DEL PLATA



Fuente: CIC, en http://www.cicplata.org/?id=lc_infogen.

⁷⁷ “El Agua, una responsabilidad compartida” (2006). Disponible en: http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/case_studies/pdf/la_plata_es.pdf. [junio de 2010]

Las potencialidades del medio natural permiten explicar por qué desde el fin de la *Guerra del Paraguay*, diferentes puntos geográficos de la región despertaron intereses y rivalidades estatales. A partir de entonces, los recursos naturales de la Cuenca del Plata, en especial los hídricos, comenzaron a adquirir un fuerte protagonismo en las políticas exteriores de sus países a fin de satisfacer necesidades de índole doméstico. Así, entre 1870 y la segunda mitad del siglo XX, esta unidad natural y sus subcuencas- como la del Pilcomayo- fueron el contexto contiguo donde la discordia y la cooperación conformaron, en términos de Rosenau, *las conductas recurrentes* de sus tres Estados.

2.1- La cuestión del Pilcomayo en la historia limítrofe argentina-paraguaya

El río Pilcomayo nace en la cordillera de los Frailes, entre los departamentos bolivianos de Potosí y Oruro, recorre de forma transversal y con profundas ambivalencias la región del Gran Chaco para terminar su extenso recorrido en el río Paraguay.⁷⁸ Su área de influencia comprende parte de los territorios de las provincias argentinas de Salta, Jujuy y Formosa; los departamentos paraguayos de Presidente Hayes y Boquerón y los departamentos bolivianos de Chuquisaca, Potosí y Tarija, respectivamente.⁷⁹ Desde la perspectiva del Derecho Internacional, el Pilcomayo es un río internacional *sucesivo*, al correr por el territorio de varios Estados y *contiguo* porque es tomado como referencia limítrofe entre Argentina y Paraguay.

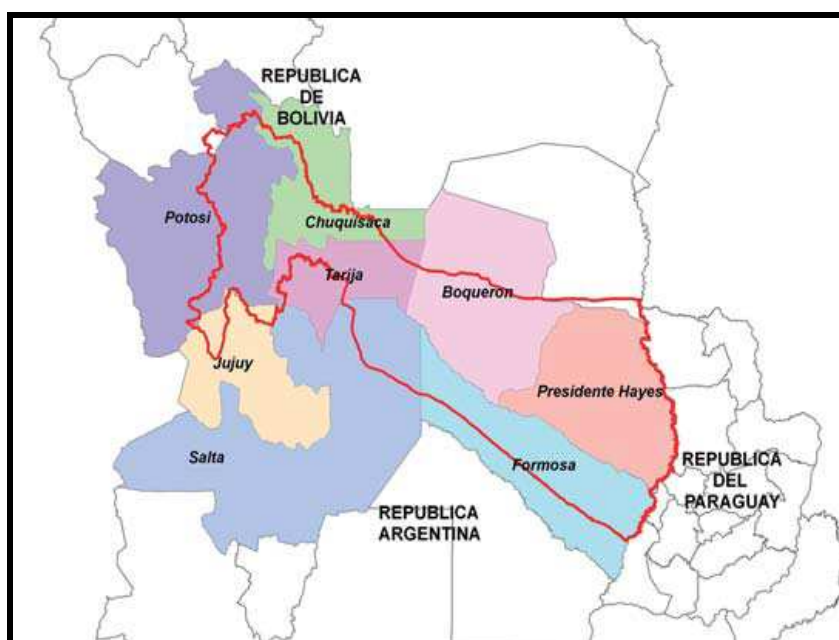
De acuerdo con las nociones sobre cuencas hídricas compartidas expuestas en las páginas anteriores, este sistema hídrico internacional posee dos tramos claramente definidos: *la sección superior* que comprende desde el nacimiento del

⁷⁸ Es importante destacar que debido a las profundas ambivalencias que posee el recurso, desde hace unos años, el río no desemboca de forma directa en el río Paraguay sino que lo hace en esteros y bañados de la zona fronteriza.

⁷⁹ *Somos Pilcomayo*. Revista del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo, Asunción, Año 2007, N° 1, p. 3.

Pilcomayo hasta la localidad boliviana de Villa Montes y la *sección inferior* desde Villa Montes hasta su “desembocadura” en el río Paraguay. Ambos tramos tienen problemáticas socio-ambientales propias que han contribuido a la generación de diversas instancias de conflicto. Sin embargo, en la relación argentino-paraguaya las dificultades en el aprovechamiento del recurso se exacerban ante los impactos de una guerra cuyo trauma, al presente, no ha sido totalmente superado (Brezzo, 1995: 57).

MAPA II: CUENCA DEL PILCOMAYO



Fuente: Revista Somos Pilcomayo, 2007: 7.

Según Brezzo, “entre 1864 y 1870 el Paraguay y los tres países signatarios de la Triple Alianza- Argentina, Brasil y Uruguay- protagonizaron un conflicto que sigue siendo único en el escenario latinoamericano por su duración, el número de víctimas y sus consecuencias” (2004: 12). Finalizado este enfrentamiento que produjo un punto de inflexión en la historia del Estado Guaraní, una de las cuestiones a resolver en el ámbito bilateral radicó en definir los límites internacionales de los territorios en disputa.⁸⁰ El 21 de enero de 1876,

⁸⁰ Es importante destacar que, como sostienen Scavone Yegros & Brezzo, los límites entre Argentina y Paraguay no pudieron ser fijados en los años previos a la Guerra de la Triple Alianza, por lo cual, la temática demandó arduas negociaciones entre los dos países. A esto se agrega que,

los plenipotenciarios, Facundo Machain por Paraguay y Bernardo de Irigoyen por Argentina, iniciaron las conversaciones para el futuro acuerdo bilateral. Este último fue firmado en Buenos Aires el 3 de febrero de 1876 cuando ambos Estados acordaron someterse a un laudo arbitral precedido por el entonces Presidente de los Estados Unidos para culminar con la controversia pendiente. Allí se estableció lo siguiente:

Artículo 4: “El territorio comprendido entre el brazo 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.

Artículo 5: “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.”⁸¹

El 12 de noviembre de 1878, Rutherford Hayes determinó el destino de las zonas en litigio a través de su laudo arbitral. Paraguay fue contundente al demostrar que había ejercido dominio en el área de disputa ya que el fallo Hayes adjudicó a dicho país el territorio comprendido entre el río Verde y el Pilcomayo, incluida Villa Occidental (denominada Villa Hayes).⁸²

el 1° de mayo de 1865, Argentina, Brasil y Uruguay firmaron en Buenos Aires el Tratado de la Triple Alianza contra el Paraguay. Dicho acuerdo no sólo era una alianza militar secreta sino que además regulaba, de cierta manera, las conductas entre los actores de la Triple Alianza. A pesar de que el mismo garantizaba la integridad territorial de Paraguay, en ese entonces, los aliados ya se habían “repartido” los territorios que estaban en litigio o bien, donde Paraguay ejercía su soberanía. Con respecto a Argentina, se adjudicaba el Chaco Boreal hasta Bahía Negra y la margen izquierda del Paraná hasta el Iguazú. Sin embargo, con posterioridad al conflicto, este asunto fue resuelto a través de un laudo arbitral. Puede consultarse “La Guerra del Paraguay contra la Triple Alianza” en *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay*, Colección La Gran Historia del Paraguay, El Lector, ABC, 2010, pp. 67-90.

⁸¹ Tratado de Límites entre Argentina y Paraguay, 3/02/1876. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/datos/dilyf/paraguay1876.swf>. [julio de 2010]

⁸² La presentación de los alegatos recayó en los Dres. Benjamín Aceval, por Paraguay y Manuel García, por Argentina. La contundencia de los argumentos de Paraguay- en bases a memorias,

Con respecto a la temática del Pilcomayo, el laudo Hayes sólo indicó que el *brazo principal* del río sería el límite del territorio que había sido adjudicado a la República del Paraguay y por lo tanto, se convertiría en el futuro límite internacional entre los dos países. Debido a que como el pronunciamiento no estableció cuál de los diferentes cursos de agua que bañaban a Argentina y Paraguay podía identificarse como principal, la cuestión quedó en manos de las respectivas diplomacias.

MAPA III: FALLO HAYES Y TERRITORIOS ANEXADOS POR ARGENTINA Y BRASIL



Fuente: <http://www.lagazeta.com.ar>

documentos y mapas- radicó en que éstos fueron más allá de demostrar los derechos del país en la zona de litigio. La región del Chaco fue considerada como una unidad histórica y geográfica donde el Paraguay ejerció dominio sobre el territorio en general sin particularizar sobre alguna zona determinada (Salum Fecha, 2006: 90). Entre dichos documentos se encontraba 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 (Sosa Escalada, 1939).

2.1.1- Los primeros pasos en el proceso demarcatorio

Los representantes José Caminos (Paraguay) y Carlos Rodríguez Larreta (Argentina) firmaron en 1905 en la ciudad de Buenos Aires un acuerdo para la creación de la Comisión Mixta Internacional con el objetivo de concluir con el proceso delimitatorio. Por el lado argentino, estuvieron presentes los peritos Tomás Zulueta y Domingo Krausse, mientras que por Paraguay, Augusto Cálcena y Elías Ayala fueron los escogidos para emprender dicha tarea. La Comisión hizo un relevamiento completo de los brazos del Pilcomayo, del Estero Patiño, los pantanos y las lagunas de la región. Esta Comisión fue modificada dos años más tarde mediante la firma de un Protocolo Adicional del 1º de febrero de 1907, reduciéndola a un perito por país, siendo en Domingo Krausse y Elías Ayala en quienes recayó la tarea de otorgar una solución *definitiva* al tema del Pilcomayo (Escudé & Cisneros, 1999). Mientras que la postura argentina alegaba que el brazo norte del río correspondía a su cauce principal, el gobierno del Paraguay reclamaba que éste se constituía en el brazo sur del recurso.

En 1909, a pesar de las dificultades técnicas y cartográficas propias de la época, ambos peritos elevaron a sus gobiernos el denominado “Informe Ayala-Krausse”. Sus resultados arrojaron que el brazo sur del río Pilcomayo era el brazo principal del recurso y a tener en cuenta como límite entre Argentina y Paraguay. Como para ese entonces, en el brazo sur no se observaban ni depresiones ni desbordes frecuentes, éste fue identificado como prioritario ante su conformación más antigua y mayor definición en su curso (Pérez Uribe & Lugo, s/f: 212-214).

El Informe Ayala-Krausse no solucionó las fricciones bilaterales por la delimitación de forma inmediata y tras algunos años de postergación, los Ministerios de Relaciones Exteriores lo retomaron en la década del veinte. En abril de 1921, el Canciller argentino Honorio Pueyrredón, envió una nota al representante paraguayo en Buenos Aires, Pedro Saguier, para agilizar las actividades demarcatorias. Pueyrredón expresó que su país disentía con el Informe

Ayala-Krausse, alegando que la temática de límites debía ser observada desde una mirada jurídica y no geográfica por la existencia de unos supuestos derechos que Argentina había obtenido en el Tratado Secreto de la Triple Alianza (Salum Flecha, 2006: 134).

Tras estos contactos ministeriales, Argentina y Paraguay mantuvieron una comunicación intensa por el descontento del Estado Guaraní. Este último sostenía que sus intereses estaban siendo perjudicados debido a que en las publicaciones cartográficas, Argentina exponía partes de la frontera como propias aún cuando el diferendo no se había resuelto. El paso del tiempo encontró a Paraguay enfrentado a Bolivia en la disputa por el Chaco Boreal- territorio al norte del Pilcomayo- en los primeros años de la década del treinta. Ante esto, el conflicto por el recurso natural fue otra vez postergado. La lucha armada se desencadenó por los reclamos de Bolivia sobre la región norte del Chaco y las pretensiones de obtener una salida al Atlántico a través del río Paraguay tras su “encierro” territorial, producto de la Guerra del Pacífico. La contienda fue declarada por Paraguay el 10 de mayo de 1933 y culminó el 14 de junio de 1935 tras el cese el fuego y la derrota del país andino (Figallo, 2003: 108 y ss).

2.1.2- El cumplimiento del laudo Hayes. La firma de “los Tratados limítrofes”

Concluida la guerra en 1935, Argentina y Paraguay retomaron el tratamiento conjunto de la Cuenca del Pilcomayo. Los plenipotenciarios Higinio Arbo y José María Cantilo firmaron en Buenos Aires, el 5 de julio de 1939, el Tratado Complementario de Límites en el cual reconocieron que la naturaleza indómita del río no impediría llevar a la práctica el fallo Hayes. Por sus características naturales, el Pilcomayo pudo ser delimitado sólo en dos tramos: **a) Esmeralda-Horqueta** y **b) Salto Palmar-río Paraguay**. La sección media, es decir, **Horqueta-Salta Palmar** quedó pendiente ante las dificultades geográficas de la zona.

“La República del Paraguay acuerda con la Nación Argentina, fijar en la siguiente forma el límite definitivo de ambos países en los tramos del río Pilcomayo que se determinan a continuación:

1° arrancando desde su desembocadura en el río Paraguay al Sud del Cerro Lambaré...la línea fronteriza remontará el curso del Pilcomayo hasta su bifurcación...y de aquí seguirá el actual curso del brazo Sud al que se refiere el informe presentado por los peritos Krausse y Ayala, de fecha 23 de marzo de 1909 hasta el punto denominado Salto Palmar.

*2° Desde el punto llamado Horqueta [...] la línea seguirá nuevamente el curso actual del río Pilcomayo hasta el lugar denominado Esmeralda, límite entre Bolivia y Paraguay”.*⁸³

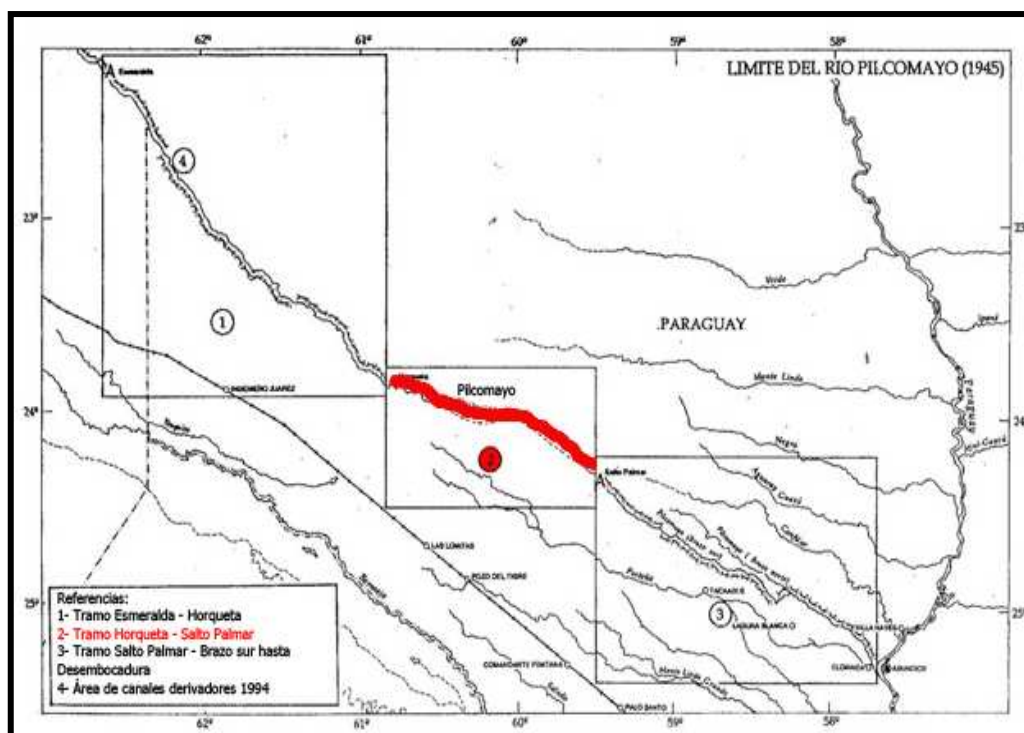
La falta de definición del área Horqueta-Salto Palmar se explica en el hecho de que ésta era- y continúa siéndolo- una de las zonas más inestables de la Cuenca baja, situación que llevó a la constitución de una Comisión Mixta para estudiarla con mayor precisión. Los resultados de la delimitación del tramo pendiente se plasmaron en el Tratado Complementario de Límites Definitivos el 1° de junio de 1945.⁸⁴ Según el funcionario entrevistado de la Comisión Demarcadora de Límites de Paraguay, el Dr. Ramón Cabrera, dicho tratado fue de suma importancia para la relación bilateral. Por un lado, fijó las coordenadas geográficas que separan a ambos países a través del río y por otro, dio paso a una institucionalización de tipo incipiente. Se crearon tres Comisiones de tipo técnico-mixta, a saber, la Comisión Mixta Demarcadora de Límites (encargada de delimitar lo establecido en el Tratado), la Comisión Técnica Mixta de Estudios y Obras Hidráulicas del Pilcomayo y la Comisión Mixta de Administración y

⁸³ Artículo I del Tratado Complementario de Límites, 5/07/1939. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.ar/datos/dilyf/paraguay/1939trat.swf>. [agosto de 2010]

⁸⁴ Puede consultarse el Tratado Complementario de Límites Definitivos, 1/06/1945. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=2042&tipo=1. [agosto de 2010]. Por otro lado, es importante mencionar que debido a la dinámica ambivalente del recurso, recién en 1999 se completó su demarcación a través de la fijación de hitos (Scavone Yegros & Brezzo, 2010).

Vigilancia del Río Pilcomayo.⁸⁵ Ahora bien, si se tiene cuenta la incidencia de la “agenda histórica”, estas instancias pueden ser entendidas a través de una doble lectura: como un pequeño avance en el tratamiento compartido o como un mecanismo de *control mutuo* donde el “avance del otro” encendía una luz de alarma.

**MAPA IV: DELIMITACIÓN DEL TRAMO HORQUETA - SALTO PALMAR
EN 1945**



Fuente: Atlas Histórico del Nordeste Argentino, 1995: 135.

Las vicisitudes del río en el tramo intermedio requirieron la intervención de la Comisión Mixta de Administración y Vigilancia del Río Pilcomayo. Este organismo estaba integrado por un técnico por cada país y debía cumplir con el objetivo de controlar que el recurso hídrico tuviera un cauce estable y beneficioso para ambos Estados.⁸⁶ La Comisión se reunió por primera vez en 1953 pero tras la llegada al poder de Alfredo Stroessner un año más tarde, el Palacio de López

⁸⁵ Entrevista realizada al Dr. Ramón Cabrera en la ciudad de Asunción, 17 de diciembre de 2008.

⁸⁶ Puede consultarse el artículo V del Tratado Complementario de Límites Definitivos, 1/06/1945.

inició su acercamiento a Brasil en la denominada *marcha hacia el este* y relegó la gestión de la Cuenca a un tema secundario (Doldán, 1981: 15). Debe tenerse en cuenta que para ese entonces ya se vislumbraban las rivalidades argentino-brasileras en la Cuenca del Plata por la explotación y la utilización del Alto Paraná. Esta situación dio impulso para que la diplomacia argentina le restara importancia a “una problemática entendida como resuelta” para concentrar los esfuerzos en un nuevo frente.

La información proporcionada por el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina constata que desde la firma del Tratado de 1945 hasta la década del ochenta, Argentina y Paraguay suscribieron más de una decena de acuerdos vinculados directa o indirectamente al Paraná. En cuanto a la Cuenca del Pilcomayo, las políticas exteriores de ambos países adhirieron a cuestiones más de *forma* que de contenido. Entre 1962 y 1985 se firmaron sólo tres acuerdos por el tratamiento de la Cuenca baja: **1-** La ampliación de 1 a 2 el número de miembros de las Comisiones de Obras Hidráulicas y de Administración y Vigilancia del Río (10/12/1962); **2-** La construcción del puente Clorinda-Puerto Elsa para agilizar el tránsito entre ambas localidades y dinamizar el comercio (23/01/1967); **3-** La elaboración de un plan de trabajo para la Comisión Demarcadora de Límites en diferentes puntos de la frontera (22/08/1985).⁸⁷

3- La institucionalización de la Cuenca del Plata: entre la cooperación y el control mutuo

El largo proceso de delimitación del Pilcomayo en la Cuenca baja y la competencia argentino-brasilera por los emprendimientos hidroeléctricos en el curso del Paraná demostraron que los recursos hídricos se erigieron como temática de impacto en las relaciones entre los miembros de la Cuenca del Plata.

⁸⁷ Datos proporcionados por el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Disponible en: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>. [agosto de 2010]

En este contexto, se realizó la Primera Reunión de Cancilleres de los cinco Estados en la ciudad de Buenos Aires entre el 24 y el 27 de febrero de 1967. Allí, los representantes ministeriales dispusieron la creación del Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata (CIC)⁸⁸ como el organismo encargado de consensuar las políticas estatales a seguir en la región destinadas a: *i*) lograr el desarrollo socio-económico nacional de los países miembros a través de la explotación de la riqueza natural, *ii*) modernizar los puertos y *iii*) crear las conexiones ferroviarias y viales que favorezcan el comercio y las comunicaciones.

Conscientes de la necesidad de avanzar en la institucionalización de la Cuenca del Plata, el 20 de mayo de 1968 se llevó a cabo la Segunda Reunión de Cancilleres en Bolivia. Los cinco Estados suscribieron el Acta de Santa Cruz de la Sierra por la cual reconocieron formalmente al CIC como órgano ejecutivo de las actividades a emprender en el espacio compartido. Asimismo, se propuso arribar a la firma de un acuerdo entre los integrantes de la Cuenca a fin de mitigar las tensiones existentes por el uso de los ríos internacionales (Escudé & Cisneros, 1999). El 23 de abril de 1969 se suscribió el Tratado de la Cuenca del Plata con miras a “mancomunar esfuerzos y promover el desarrollo y la integración física.”⁸⁹ Según Greño Velasco, la existencia de “petróleo, energía y puertos” producía “la combinación adecuada para una buena amalgama política” (1976: 167). Sin embargo, este Tratado demostró que las vinculaciones al interior del espacio platense se orientaban en dos direcciones. De un lado, estaban los considerados “Estados mayores” que procuraban no sólo afirmar sus pretensiones en el manejo de los ríos internacionales sino también ganar espacios de influencia. En el otro, se encontraban los países de menor tamaño- Bolivia, Paraguay y Uruguay o llamada “solidaridad horizontal” (Greño Velasco, 1976: 148/167) que

⁸⁸ El CIC está integrado por Representantes de cada uno de los países miembros con las plenipotencias necesarias para tomar decisiones que comprometan a los Estados. Además, las delegaciones nacionales están compuestas por Especialistas técnicos y otros funcionarios políticos. Las reuniones del CIC se efectúan dos veces al año. Disponible en: <http://www.cic.org> [julio de 2010]

⁸⁹ Tratado de la Cuenca del Plata, 23/04/1969. Disponible en: <http://www.cic.org>. [julio de 2010]

al tener en cuenta sus limitaciones estructurales, buscaron ajustar su accionar al esquema político-económico planteado por los primeros.

Los intentos de Argentina de avanzar con respecto a su vecino carioca en el aprovechamiento de los recursos hídricos del sistema del Plata ocasionaron durante el gobierno de Alejandro Lanusse (1971-1973) el acercamiento a Uruguay y Bolivia para establecer los pasos a seguir en el Río Uruguay y en las cuencas argentino-bolivianas. En la Declaración entre Argentina y Uruguay del 9 de julio de 1971 como en el Acta de Buenos Aires entre Argentina y Bolivia sobre cuencas hidrológicas del 12 de julio del mismo año,⁹⁰ el país buscó revalidar los principios sobre ríos internacionales de la Declaración de Asunción. Argentina miraba con desconfianza los estudios técnicos y de prefactibilidad que estaban siendo llevados a cabo en el alto Paraná desde 1967 tras la firma del Acta de Iguazú entre Brasil y Paraguay para la construcción de la represa de Itaipú. La firma de su tratado el 26 de abril de 1973 constituyó un punto de inflexión en las vinculaciones entre los Estados de la Cuenca del Plata. Además de contar con un marco legal para la producción conjunta de energía hidroeléctrica, el convenio fue considerado como una victoria de Brasil que, a su vez, reflejó la imagen de Argentina como “un país detenido”, sin una proyección adecuada y coherente que pudiera contrarrestar el dinamismo de su vecino (Greño Velasco, 1973: 73).

⁹⁰ La Declaración entre Argentina y Uruguay estableció lo siguiente: “Ambos Cancilleres [Luis María de Pablo Pardo y José Mora Otero] declaran su coincidencia sobre los siguientes principios básicos aplicables al régimen de utilización de los ríos internacionales y sus afluentes: 1- La utilización de las aguas fluviales se hará en forma equitativa y razonable; 2- Se evitará cualquier forma de contaminación de los ríos internacionales y sus afluentes y asimismo, se preservarán los recursos ecológicos en las zonas de las respectivas jurisdicciones; 3- Cuando un Estado se proponga realizar un aprovechamiento del recurso, facilitará previamente a los Estados interesados el proyecto de la obra, el programa de operación y de los demás datos que permitan determinar los efectos que esa obra producirá en el territorio de dichos Estados; 4- La parte requerida deberá comunicar dentro de un plazo razonable si hay aspectos del proyecto o del programa de operación que puedan causarle perjuicios sensibles”. Con respecto al Acta de Buenos Aires sobre Cuenca Hidrológicas, Argentina y Bolivia expresaron que “consecuentes con los principios contenidos en la Declaración de Asunción sobre aprovechamiento de ríos internacionales” del 3 de junio de 1971 [...], se reconoce expresamente las normas de derecho internacional general para el aprovechamiento de las aguas comunes entre ambos países”. Puede consultarse la Biblioteca Digital del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina. Disponible en: <http://www.tratados.cancilleria.gob.ar>. [agosto de 2010]

Para mitigar el impacto del Tratado de Itaipú y la influencia de Brasil en el Estado Guaraní (Escudé & Cisneros, 1999), la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974) reactivó las negociaciones por la construcción de la represa hidroeléctrica en los saltos de Yacyretá-Apipé sobre el Paraná. Las administraciones de Perón y Stroessner habían firmado el 23 de enero de 1958 un convenio bilateral para evaluar las fortalezas y debilidades de la obra de infraestructura.⁹¹ El Tratado de Yacyretá cobró vida el 3 de diciembre de 1973 aunque no resultó suficiente para poder frenar el avance brasilero sobre los países más pequeños de la Cuenca del Plata.

La discordia argentino-brasilera originó que Bolivia y Paraguay redefinieran sus vinculaciones externas con respecto a los vecinos “mayores”. La tensión bilateral fue utilizada como un elemento de negociación individual ante la presencia de dos factores importantes. En primer lugar, debe recordarse que desde la finalización de la Guerra del Chaco en 1935 hasta el fin del régimen de Stroessner en 1989, las relaciones entre Bolivia y Paraguay atravesaron lo que Torres Armas denomina “la etapa de distanciamiento” (2001: 229). Las pérdidas de la guerra, las desconfianzas recíprocas, las deficiencias en materia de transportes y de conexiones y la escasa demografía en la frontera boliviano-paraguaya generaron que durante cinco décadas, los contactos fueran casi nulos.

En segundo lugar, desde los inicios de la década del setenta, Argentina comenzó a perder influencia sobre Bolivia y Paraguay, quienes decidieron acercarse a Brasil ante un poderío económico y político notable frente a una Argentina que se perfilaba hacia el estancamiento (Torres Armas, 2001: 59; Simón, 1995: 179). De este modo, la firma del convenio con Uruguay en 1971, la importación de gas boliviano- iniciado en 1972- y hasta el propio Tratado de Yacyretá no pudieron opacar el protagonismo carioca frente a la diplomacia argentina. Así, como sostienen el ex diplomático boliviano entrevistado, Alberto

⁹¹ Convenio entre la República Argentina y la República del Paraguay para el estudio del aprovechamiento de la energía hidráulica de los Saltos de Apipé, 23/01/1958. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=5786&tipo=1. [septiembre de 2010]

Zelada Castedo⁹² y José Luis Simón, los socios menores mantuvieron hasta el retorno de la democracia, una política exterior pendular donde las acciones bilaterales hacia Argentina y Brasil buscaron beneficiarse de su competencia geopolítica (Simón, 1995).

3.1- Acciones conjuntas por la Cuenca del Pilcomayo en el marco del CIC y OEA

En un primer momento las disputas entre Argentina y Brasil por el aprovechamiento del alto Paraná le restaron relevancia a la gestión de la Cuenca del Pilcomayo. Sin embargo, puede sostenerse que también incidieron para que Argentina, Bolivia y Paraguay retomaran el tratamiento de la temática. Ante las rivalidades geopolíticas y la sensación de conflicto latente, los tres Estados presentaron solicitudes de financiamiento al CIC para potenciar las fortalezas de la región. Éstas fueron aceptadas y elevadas a consideración de la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes respondieron de manera afirmativa ante la limitación técnico-financiera de los tres países. El apoyo de estos organismos internacionales era considerado clave para llevar adelante proyectos bilaterales o multinacionales que redundaran de forma positiva para los miembros de la Cuenca del Pilcomayo y para encauzar un diálogo político debilitado por un pasado bélico y conflictivo.

Entre 1969 y 1971, el entonces Departamento de Desarrollo Regional (DDR) de la OEA, efectuó a pedido del CIC una serie de análisis sobre diversos aspectos en el escenario de la Cuenca del Plata: recursos naturales, infraestructura, climatología e hidrología (OEA, 1984). La organización recomendó profundizar los estudios en la Cuenca del Pilcomayo con el objetivo de incrementar el desarrollo de una región que cuenta con grandes riquezas naturales. En julio de 1972, los respectivos Jefes de Estado de Argentina, Alejandro Lanusse (1971-

⁹² Este punto fue abordado por el ex diplomático boliviano, el Sr. Alberto Zelada Castedo, quien fue entrevistado en la ciudad de Santa Cruz el 27 de septiembre de 2010.

1973), Hugo Bánzer Suárez de Bolivia (1971-1978) y Alfredo Stroessner elevaron a través del CIC la solicitud de asistencia al PNUD.

Tras la designación del BID como ente ejecutor, la contratación del DDR de OEA y la elección de la ciudad de Asunción como sede del Proyecto, el estudio denominado “Plan para el Uso Múltiple del Pilcomayo” fue puesto en marcha el 1º de febrero de 1975 por un período de dos años (OEA, 1984). El DDR trabajó con el Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas (INCyTH) de Argentina, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay y al Ministerio de Transporte, Comunicación y Aeronáutica Civil de Bolivia, entendidos como las contrapartes nacionales del proyecto. Las actividades que se emprendieron durante los 24 meses que duró el proyecto se dividieron en dos fases.⁹³ La primera de ellas estuvo destinada a evaluar de forma exhaustiva los principales problemas sociales y económicos de la región. La segunda se orientó a la generación de proyectos de corte específico que *no* involucraran de forma directa la distribución de las aguas del Pilcomayo (OEA, 1984). En consecuencia, proliferaron los planes agroforestales, agroindustriales, de salud y educación pública y las propuestas para la construcción y mejoras de caminos tanto al interior de los Estados como en sus interconexiones.

Ahora bien, ¿por qué los organismos internacionales desestimaron la búsqueda de soluciones para regular el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo? En realidad, la respuesta debe buscarse en el reconocimiento por parte de OEA de la *sensibilidad* del momento, donde la intervención para una regulación más equitativa de las aguas era un asunto cargado de susceptibilidades producto de la “agenda histórica”. Los derechos que cada Estado esgrimía sobre los cursos de agua fueron definidos como un “asunto

⁹³ Una cuestión a tener en cuenta fue que cada país debió crear una Comisión Nacional para que trabajara con los expertos internacionales pertenecientes al DDR de OEA. A su vez, los tres Estados debieron seleccionar un representante por país para que integrara la Comisión Coordinadora, compuesta además por delegados de PNUD, BID y OEA. En dicha Comisión recaía la supervisión y la revisión de las actividades que se estaban llevando a cabo en los diferentes puntos de la Cuenca.

político muy delicado”. Es decir, se necesitaba de un entendimiento interestatal más profundo que demostrara la aceptación por parte de los tres países de que cuando se trata de recursos hídricos internacionales, *“cada uno de ellos puede ganar o perder en relación con los otros”* (OEA, 1984).

La precaución de OEA de no recomendar medidas sobre la participación que cada Estado hace en los recursos hídricos de la Cuenca Pilcomayo se fundamentó de forma explícita unos años más tarde. En base a los precedentes que asentaron las fases I y II del Proyecto de Aprovechamiento Múltiple, los representantes estatales solicitaron nuevamente la asistencia del DDR para realizar estudios de sedimentología, infraestructura y fluviomorfología. Los tres Estados buscaban contar con un cuadro de situación más acabado que llevara a una negociación por el uso equitativo de las aguas del Pilcomayo (OEA, 1984). Tras la aprobación de la propuesta en 1981, Argentina, Bolivia y Paraguay requirieron la participación del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). Este organismo había sido creado el 12 de junio de 1974 con el fin de *“financiar [...] 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 [...]”*.⁹⁴

No obstante, en 1981 Paraguay había protestado diplomáticamente por un supuesto desvío intencional que la Argentina había hecho del Pilcomayo (Sosa Tenaillon, 1999) y FONPLATA decidió suspender el financiamiento hasta que problemática se resolviera en buenos términos. La propuesta fue revisada en 1983 pero ante el comienzo del proceso de redemocratización tras la asunción de Raúl Alfonsín, Argentina disminuyó la intensidad de la relación con Paraguay por las divergencias político-ideológicas con el régimen de Stroessner.

⁹⁴ Puede consultarse el sitio electrónico del CIC Plata. Disponible en: <http://www.cicplata.org/>.

3.2- La década del ochenta: sin bilateralismos, sin tratamiento conjunto

Raúl Alfonsín inició su mandato el 10 de diciembre de 1983 y tanto en el ámbito interno como en el externo se propuso distanciarse del pasado y diferenciarse cualitativamente de aquel. En las vinculaciones con Paraguay, la diplomacia argentina se debatió entre el condicionamiento que implicaba el régimen militar de Alfredo Stroessner y la existencia de buenos lazos económicos y comerciales tras la ejecución de la represa de Yacyretá (Escudé & Cisneros, 1999). De allí que, Alfonsín otorgó importancia a la dimensión económico-comercial como un intento de resquebrajar las conexiones entre Asunción y Brasilia, mientras que lo político fue dejado en un plano casi irrelevante ante un interlocutor dictatorial involucrado en la violación de derechos humanos.

Durante la década del ochenta, el régimen político tuvo gran importancia en las relaciones de Argentina-Paraguay como en las vinculaciones de Argentina-Bolivia. El regreso a la democracia que había sido inaugurado en el país andino el 10 de octubre de 1982 propició el acercamiento y el fortalecimiento de las relaciones argentino-bolivianas. Como expresa Russell, el accionar externo de Argentina en la región debía dar prioridad a las variables políticas a fin de avanzar en la integración intra-sur (1994: 11). Esta premisa permite entender los motivos que incidieron para que en los años ochenta las relaciones argentino-paraguayas fueran caracterizadas como una diplomacia de *bajo perfil o indiferente* (Tini, 2008: 204). Las divergencias ideológicas entre Alfonsín y Stroessner y el involucramiento de Paraguay en la Operación Cóndor- durante la Dictadura militar argentina- obstaculizaron la posibilidad de que ambos países fueran construyendo una relación más madura. Es de destacar, que el régimen de Stroessner también fue visto como un impedimento para avanzar en las vinculaciones entre Bolivia y Paraguay, por lo cual, durante todo el período del stroessnato las relaciones bilaterales estuvieron sumergidas en la *inacción* (Torres Armas, 2001: 231). La falta de complementariedad ideológica entre un Estado que

pretendía robustecer una democracia incipiente y otro que atravesaba los últimos intentos de permanencia dictatorial- conjuntamente al temor del “revanchismo boliviano”- hicieron que primara la discordia y el acercamiento quedara pospuesto para la próxima década (Torres Armas, 2001: 231).

Por otro lado, el período comprendido en 1983-1989 fue parte de la crisis terminal del régimen stroessnista por la erosión de más de 30 años al poder y el aislamiento en materia de política exterior (Simón, 1995: 164). Alfredo Stroessner ya no contaba con “amigos solícitos en las estructuras argentinas de poder” y el contexto de relacionamiento en el Cono Sur iba distanciándose de las hipótesis de conflicto que habían estado presentes en los años setenta (Simón, 1995: 179).

En esta dirección, la firma de la Declaración Presidencial de Iguazú el 30 de noviembre de 1985 por parte de Raúl Alfonsín y el mandatario brasilero José Sarney para fomentar la integración bilateral le hizo ver a Paraguay, la poca importancia que le había otorgado a los otros Estados de la Cuenca del Plata. Una vez derrocado el régimen de Stroessner, la política exterior del Paraguay pasó a convertirse en lo que Masi & Simón califican como una *política de arrastre*. El aislamiento del pasado autoritario tuvo que revertirse por las fuerzas imperantes del momento, es decir, las políticas de cooperación, concertación e integración regional (1995: 205).

En síntesis, a lo largo de los diferentes apartados se ha reflexionado sobre el lugar que- durante décadas- detentó la utilización de los recursos hídricos compartidos en las políticas exteriores de los miembros de la Cuenca del Plata. Esta búsqueda por obtener mayores márgenes de acción y dominio sobre el escenario natural dio lugar a momentos de cooperación y de discordia, haciendo que estos últimos fueran en sí mismos conductas recurrentes. La delimitación del Pilcomayo como producto de un conflicto que destruyó “el tejido económico, social, político y cultural de la sociedad paraguaya” y que devino en su “desmembramiento territorial” (Brezzo, 1995: 54) hizo que la relación bilateral

quedara atrapada por el sentimiento *antiargentina* (Brezzo, 1995: 56). A su vez, la ardua tarea de reconstruir una historia común pos conflicto fue dificultada por un escenario donde las disputas estatales tuvieron a los ríos internacionales de la Cuenca del Plata como uno de los puntos prioritarios en la política exterior de sus miembros.

La rivalidad entre Argentina y Brasil por controlar sectores claves del Paraná contribuyó a que Bolivia y Paraguay fueran cooptados por las acciones e inacciones de los “Estados mayores”. Si bien, los considerados países menores buscaron beneficiarse de la diplomacia pendular, ello trajo como contrapartida, que las consecuencias de los conflictos bélicos no pudieran ser superados y en consecuencia, tampoco se avanzara en el tratamiento del Pilcomayo. Asimismo, la política de “encapsulamiento” de Paraguay hacia Brasil hizo que Argentina concentrara sus esfuerzos en las obras hidroeléctricas del Paraná y también restara importancia al aprovechamiento del Pilcomayo en la sección compartida con el Estado Guaraní. Francisco Gaona sostiene que la Guerra de la Triple Alianza definió tanto el destino del Paraguay contemporáneo como la relación con Argentina. Creó *“las bases para la estructuración de una economía de tipo colonial que atosigó paralelamente su evolución política”*. Asimismo, permitió que en la disputa argentino-brasilera por el dominio económico y político de Paraguay, este último dejara de ser un *“centro de equilibrio”* para convertirse en una *“zona de fricción en el Río de la Plata”* (Gaona en Brezzo, 1995: 57). En consecuencia, la reconstrucción de las vinculaciones entre los Estados de la Cuenca del Pilcomayo se presentó, a partir de la redemocratización en los tres países, como una tarea ineludible **para superar las diversas problemáticas socio-económicas y ambientales que generan y retroalimentan las discordias interestatales.**

Segunda Parte

La gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008)

CAPÍTULO III

La dimensión socio-económica y ambiental

“El Pilcomayo como región de frontera es por ello básicamente una zona intersticial de desplazamiento, desterritorialización y reterritorialización, que ha moldeado y moldea profundamente la subjetividad de los actores sociales que la habitan (Gupta & Ferguson, 1997a: 48-50 en Gordillo & Leguizamón, 2002: 15)

Este capítulo se focalizará en los condicionantes domésticos pertenecientes a la dimensión *socio-económica y ambiental* de los tres países de la Cuenca del Pilcomayo. Los múltiples problemas relacionados con el medio natural han sido y son- foco de preocupación estatal debido a que impactan negativamente en la calidad de vida de los pobladores y en la productividad de los sectores económico-comerciales de la región. La Cuenca alta y la Cuenca baja poseen *crisis ambientales propias* pero ambas están conectadas ante las posibles repercusiones aguas abajo de las actividades realizadas en territorio boliviano. Además de los factores que originan el cuadro de degradación de la Cuenca del Pilcomayo, es necesario considerar a los principales actores sociales que están vinculados al río y sus afluentes. Este punto ha permitido observar cómo de acuerdo a la influencia que éstos tienen en la vida económica y política regional o nacional, contarán con mayores o menores posibilidades de incidir en el aprovechamiento y la utilización que cada Estado realiza del recurso.

Esta dimensión será analizada, en primer lugar, a partir de los principales rasgos socio-económicos de la Cuenca donde la pobreza es el elemento aglutinante de la región. Seguidamente, se estudian los factores estructurales de

las crisis ambientales sectoriales y sus respectivos impactos en el entorno humano y en la gestión estatal compartida. Por último, se abordan otras problemáticas ambientales de índole más general pero que también han contribuido a posicionar a la Cuenca como un escenario vulnerable en términos humanos y ambientales.

1-Los habitantes de la Cuenca del Pilcomayo y su entorno socio-económico

Los últimos diagnósticos demográficos han estimado que la Cuenca del Pilcomayo cuenta con una población aproximada de 1.500.000 habitantes, de los cuales el 64% pertenece a Bolivia, mientras que el 28% y 8% restantes están repartidos entre Argentina y Paraguay.⁹⁵ Según los datos proporcionados por la Consultora Halcrow-Serman & Asociados⁹⁶, más del 60% de los habitantes se encuentra por debajo de la línea de pobreza, fenómeno que se condice con las realidades regionales de cada uno de los tres países. En términos generales, se observa que mientras los departamentos bolivianos que participan en la Cuenca poseen una marcada presencia de pobreza rural, en las provincias argentinas, “los porcentajes acompañan las proporciones de población rural y urbana”. Por último, en el caso de las divisiones administrativas de Paraguay, predomina la población rural pero no implica “una mayoría de pobres rurales”, lo cual da cuenta de “una ruralidad relativamente próspera” (Halcrow-Serman & Asociados, 2007: 295). En cuanto al Estado Guaraní, es importante señalar que si bien la pobreza y la desigualdad son problemas que afectan al país de manera heterogénea, las diferencias son mayores a nivel distrital que departamental (Robles & Santander, 2004: 15). El próximo cuadro da cuenta de los porcentajes de participación

⁹⁵ Revista *Somos Pilcomayo*, Año 7, N° 1, Revista del Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo- Cooperación UE-Comisión Trinacional, Bolivia, p. 10

⁹⁶ La Consultora Halcrow-Serman & Asociados S.A. es una consultora internacional que posee domicilio legal en la República Argentina. Esta empresa fue contratada- por licitación- en el año 2005 por la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo y la UE para la realización de estudios técnicos y de campo dentro del marco del Proyecto de Gestión Integral y Plan Maestro de la Cuenca del Pilcomayo o Proyecto Pilcomayo.

poblacional en los ámbitos urbano y rural y su respectiva vinculación con los índices de pobreza.

TABLA I: DISTRIBUCIÓN DE PORCENTAJES DE POBREZA SEGÚN ZONAS URBANA/RURALES

	Pobre		No Pobre		Total		
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Total
Formosa	166.497	43.952	109.617	28.936	276.113	72.888	349.001
Salta	10.364	14.361	5.704	7.904	16.068	22.266	38.334
Jujuy	8.876	3.071	4.885	1.690	13.761	4.761	18.522
Argentina	185.737	61.384	120.206	38.530	305.942	99.915	405.857
Chuquisaca	64.557	142.208	138.366	11.103	202.923	153.311	356.234
Potosí	92.950	16.312	98.747	18.190	191.424	252.392	443.816
Tarija	29.789	4.382	50.935	11.743	80.724	68.156	148.880
Oruro	0	14.361	0	64	0	4.934	4.934
Bolivia	187.296	177.263	287.775	41.100	475.071	478.793	953.864
Presidente Hayes	8.651	3.071	20.243	37.287	28.894	53.599	82.493
Boquerón	3.496	236	12.921	16.195	16.418	20.577	36.995
Alto Paraguay	504	4.871	846	397	1.350	634	1.984
Paraguay	12.651	8.178	34.010	53.879	46.662	74.810	121.472
Área de estudio	385.683	520.008	441.992	133.509	827.675	653.517	1.481.192

Fuente: Halcrow-Serman & Asociados (2007: 294) en base a los informes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC); el Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE) y la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos de Paraguay.

Cabe aclarar que la elección de la información proporcionada por la consultora internacional se debe a cuestión formal. Sus estudios reúnen de manera más integral y completa los índices estadísticos de los tres países de la Cuenca al incorporar datos elaborados por las institucionales nacionales que se encargan de las tareas de censo y cómputos.⁹⁷

Otra particularidad que caracteriza a la Cuenca del Pilcomayo se presenta en la diversidad socio-económica y cultural que recorre los departamentos

⁹⁷ Al momento de escribir el presente capítulo, dichos datos fueron cotejados con los informes de los organismos correspondientes.

bolivianos de Chuquisaca, Potosí y Tarija, las provincias argentinas de Jujuy, Salta y Formosa y los departamentos paraguayos de Boquerón y Presidente Hayes. La descripción elaborada por la Revista *Somos Pilcomayo*- publicación perteneciente a la Comisión Trinacional- resume con claridad cuáles son los principales grupos sociales y las actividades económico-comerciales que se vinculan al Pilcomayo y sus afluentes.

[...] para los agricultores de Chuquisaca, el río es sinónimo de riego para sus cultivos. No muy lejos de allí, el habitante de la ciudad de Potosí asocia al río Pilcomayo con los diques de colas de los ingenios mineros y la contaminación.

...en Tarija, las poblaciones ribereñas de Weenhayek se relacionan con el río a través de la pesca como un recurso de sustento socio-económico. Significación que comparten con sus vecinos Wichis, en las riberas salteñas del Pilcomayo.

En territorio paraguayo, el río, entre otras connotaciones, está ligado a la producción ganadera en diversa escala.

*En los campos formoseños, el río desdibujado se transforma en bañados y se vincula con la producción agrícola del este de la provincia y con un Parque Nacional incluido en la lista de Humedales de importancia internacional”.*⁹⁸

Los párrafos citados reflejan el siguiente cuadro de situación. En los departamentos de Chuquisaca y Tarija⁹⁹ como en las áreas fronterizas argentino-bolivianas y argentino-paraguayas, las comunidades indígenas y los pobladores ribereños son los actores más importantes relacionados con la utilización del Pilcomayo. Estos conforman pequeños eslabones de una cadena comercial y productiva de características primarias basada en la agricultura y la pesca de tipo artesanal. Asimismo, en Potosí, la industria minera es el otro sector por excelencia

⁹⁸ Revista *Somos Pilcomayo*, *Op. Cit.*, pp. 10-11.

⁹⁹ Cabe aclarar que en el caso de Tarija no son tomadas en cuenta las actividades hidrocarburíferas departamentales ya que las mismas no están relacionadas de forma directa con el Pilcomayo y sus afluentes.

que se identifica con el río y sus cursos tributarios debido a los efectos nocivos que posee la actividad en la calidad de sus aguas.

Estos *sectores geográficos* de la Cuenca *son los más representativos de esa condición de pobreza generalizada* que fue mencionada en líneas anteriores. En la Cuenca alta, Chuquisaca y Potosí, dos de los tres departamentos que recorre el Pilcomayo tienen- de acuerdo al INE- los niveles de indigencia y marginalidad más altos del país. Potosí es uno de los casos paradójicos del Estado andino porque a pesar de que la minería es uno de los pilares de la economía a nivel regional y nacional, sólo reúne el 5.6% de sus necesidades básicas satisfechas (INE, 2010). Por su parte, las regiones fronterizas, en tanto “espacios liminales” (Grimson, 2005) reproducen, de cierta manera, los rasgos de los departamentos de la Cuenca alta. Tanto las fronteras argentino-bolivianas como argentino-paraguayas cuentan con un desarrollo escaso donde la existencia de actividades agrícolas precarias permite la subsistencia de las poblaciones asentadas en las márgenes del Pilcomayo (Figallo, 2003; Mignone, 2003).

Ahora bien, en el ámbito de la Cuenca baja, la provincia de Formosa y los departamentos paraguayos de Boquerón y Presidente Hayes merecen una consideración especial ya que sus respectivas conexiones con el Pilcomayo se establecen a través de una dinámica socio-económica dual. En estas unidades administrativas conviven localidades y municipios fronterizos sumidos en la pobreza y diversas porciones de sus territorios que cuentan con producción agrícola-ganadera de proyección regional e incluso internacional. Por su parte, la explotación agropecuaria formoseña se ubica en la región del nordeste y es considerada la actividad por excelencia de la provincia. La agricultura y la ganadería- en especial la bovina- son los sectores que generan alrededor del 21% del PBI de la provincia,¹⁰⁰ encontrándose en continuo incremento ante la expansión de la frontera agropecuaria. Así, el dicho popular “poca gente habla

¹⁰⁰ Datos obtenidos del portal oficial de Formosa. Disponible en <http://www.formosa.gov.ar>. [mayo de 2010]

tanto del agua como los formoseños” (La Nación, 8/12/1996) tiene su razón de ser en que el dinamismo económico provincial se encuentra ligado al potencial hídrico de la zona. En su recorrido sinuoso, el Pilcomayo va conformando diferentes esteros y bañados que son aprovechados por los estancieros de la zona mediante la construcción de canales para el riego de sus campos y el suministro de agua al ganado. El funcionario paraguayo, el Dr. Ramón Cabrera, subrayó el lugar destacado que ocupa la provincia en la relación argentino-paraguaya por la utilización del río. La dependencia formoseña al Pilcomayo y la lejanía existente entre la provincia y Buenos Aires- como centro de toma de decisiones-, ubicaron a Formosa como “nexo” en el tratamiento que llevan adelante los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Paraguay. Según sus palabras, *Formosa dialoga con Asunción por sus propios intereses en las aguas del Pilcomayo pero en muchas ocasiones, también lo hace en nombre del país.*¹⁰¹

Por último, en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes el rubro agropecuario está caracterizado fundamentalmente por los medianos y grandes ganaderos. Esta actividad, al igual que la agricultura, es un sector importante en el conjunto total de la economía del país. De acuerdo con los datos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura de Paraguay (IICA), la ganadería representa el 72% del rubro primario y el 30% del PBI (Almada, 2010: 3-9). El Censo Nacional Agropecuario de 2008 demostró que en la región occidental del país, es decir, donde se ubican los departamentos de Boquerón y Presidente se destacan las grandes fincas agropecuarias¹⁰²- de 5.000 hectáreas en adelante- para la ganadería extensiva y las actividades de pastura.¹⁰³ Esta situación

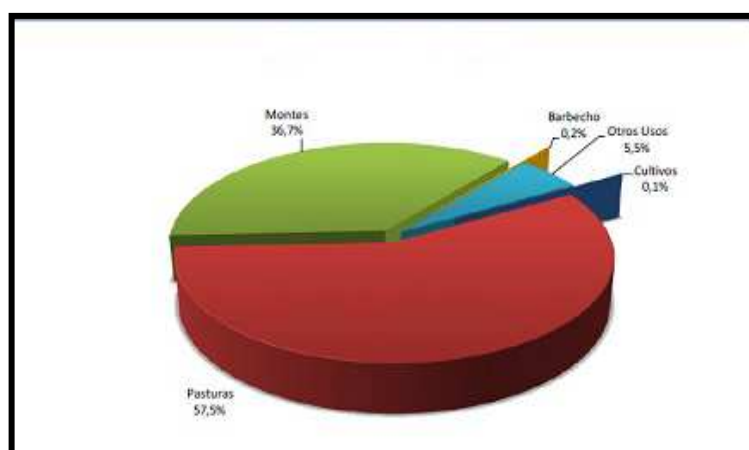
¹⁰¹ Entrevista realizada al Dr. Ramón Cabrera en la ciudad de Asunción, 13 de marzo de 2008.

¹⁰² Para el Censo Agropecuario Nacional una finca agropecuaria fue entendida como “toda la tierra aprovechada total o parcialmente con fines agrícolas o ganaderos, mixtas y manejados por una persona sola o con la participación de otras, independientemente del título, condición jurídica, tamaño o situación. La definición no limita la extensión de la finca y ésta puede ser conocida bajo diferentes denominaciones: granja, estancia, propiedad, establecimiento, hacienda, tambo, quinta, plantación, explotación, etc.”. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/Censo/Book%201.pdf>, p. 12. [noviembre de 2010].

¹⁰³ Pueden consultarse los resultados del Censo Agropecuario Nacional de 2008, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/index.php?pag=dcea.html&tit=DCEA>. Por otro lado, cabe agregar que a

explica la importancia que se le adjudican a las aguas del Pilcomayo para sustentar un sector que moviliza no sólo las economías departamentales sino también el devenir económico nacional. El gráfico siguiente representa los diferentes usos de la tierra en los departamentos occidentales y el porcentaje de participación de las pasturas para su utilización en la ganadería.

GRÁFICO I: USO DE TIERRA. REGIÓN OCCIDENTAL (PARAGUAY)



Fuente: CAN, 2008: 12

Tras observar los rasgos socioeconómicos de la Cuenca, puede afirmarse que a pesar de la existencia de algunas áreas geográficas con mayor desarrollo comercial, la unidad natural es en general, vulnerable en términos sociales y económicos. *Sólo algunas porciones geográficas de la Cuenca poseen un dinamismo un poco más alto que el resto de la región.* Así, al convertirse en gran parte del sustento de las economías regionales, los hacendados ganaderos- argentinos y paraguayos- tienen mayores posibilidades de incidir en las medidas que sus respectivos gobiernos toman con respecto a la gestión del Pilcomayo. Al contrario, las comunidades indígenas y los pobladores ribereños son parte de las franjas de pobreza que prevalecen en diferentes zonas de esta unidad natural y por lo tanto, son los sujetos directos más afectados por las problemáticas ambientales que recorren la totalidad de la Cuenca.

pesar de esta situación, la región occidental posee- en términos comparativos- un desarrollo económico y comercial menor que los departamentos del este.

Las próximas líneas analizan los factores domésticos que componen la otra arista de la vulnerabilidad socio-económica de la Cuenca, a saber, las *crisis ambientales*. En este contexto, se trae a consideración la relación entre la capacidad de presión e influencia de los actores sociales afectados por los problemas ambientales de la Cuenca y su respectivo impacto en el tratamiento del recurso a nivel gubernamental y de opinión pública.

2- Los factores de contaminación en la Cuenca alta

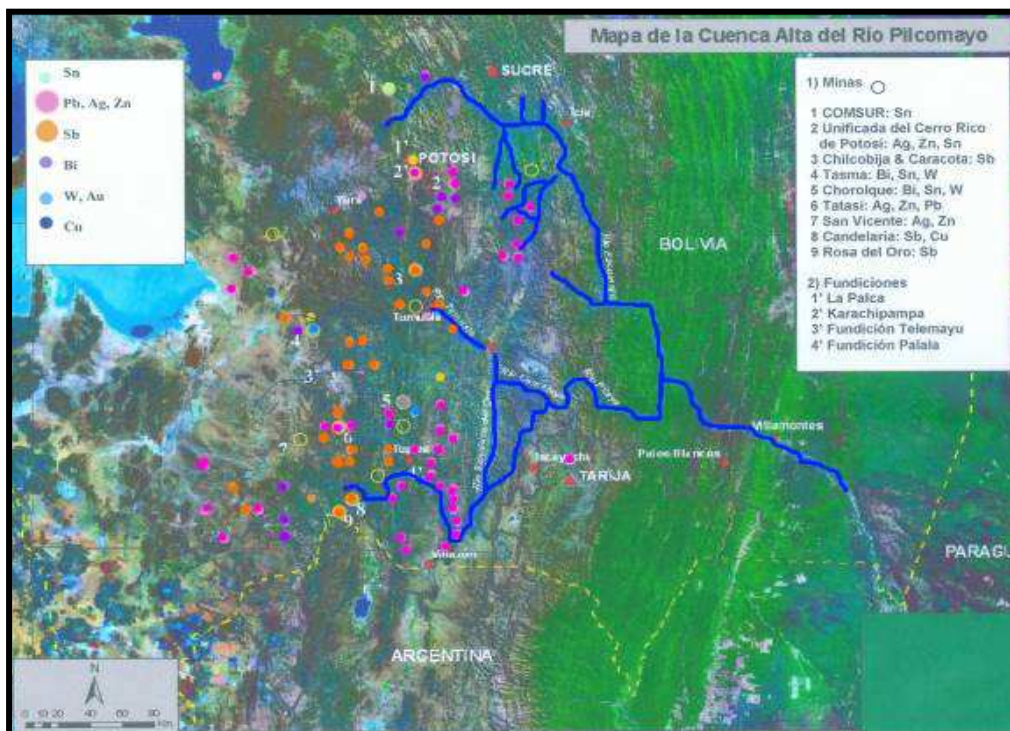
La contaminación¹⁰⁴ de los recursos hídricos de la Cuenca alta y sus consecuencias en el entorno humano y socio-económico constituyen una problemática de larga data. Esta última es un asunto complejo donde convergen una serie de factores a destacar: *i)* el derrame de productos químicos que son utilizados en las actividades agropecuarias; *ii)* la descarga de residuos urbanos y de tipo industrial que no reciben el tratamiento adecuado y *iii)* las externalidades ambientales que son generadas durante las etapas de explotación y extracción de la actividad minera por el uso de metales pesados- plomo, arsénico, cadmio, entre otros- para la depuración de los minerales (Arce Laura, 2005: 7). Todos estos factores afectan el equilibrio acuático de la región y la calidad de vida de las poblaciones que consumen sus aguas o las utilizan de forma indirecta a través de la pesca o el riego de cultivos.

De todas las actividades arriba mencionadas, la minería es el principal agente contaminante del Pilcomayo y sus afluentes debido a que conjuga una serie de características que la convierten en una actividad ambientalmente nociva. Al tener una existencia sin interrupciones de más de cinco siglos, llegando a aportar

¹⁰⁴ Una definición interesante de contaminación es la que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entendiéndola a la misma como “la introducción de sustancias en el medio o energías en el entorno, produciendo efectos nocivos en la naturaleza como poniendo en peligro la salud humana, dañando recursos vivo o interfiriendo su disfrute u otros usos legítimos del entorno (Mariuz, 2004: 11).

en los últimos veinte años alrededor del 5.8% del PBI nacional,¹⁰⁵ produjo pasivos ambientales o remanentes mineros que han contaminado las aguas, los sedimentos y los suelos cercanos a los ingenios. En la degradación hídrica se conjuga el accionar de las empresas que no han ajustado su trabajo a las normativas establecidas y una gestión débil por parte del Estado para hacer frente a los efectos de una industria que es *per se* contaminante. Por último, pero vinculado con lo anterior, se destaca que las obras de infraestructura de las empresas mineras estatales y/o privadas, conocidas como “diques de colas” para mitigar los efectos contaminantes representan soluciones de tipo cortoplacista y con una efectividad limitada.

MAPA V: UBICACIÓN DE MINAS E INGENIOS EN LA CUENCA ALTA



Fuente: Escalera, 2006: 11

¹⁰⁵ Datos proporcionados por la Oficina Comercial de la Embajada de España en La Paz, p. 3. Disponible en: http://www.icex.es/FicherosEstaticos/auto/0606/Estructura%20Economica_14391_.pdf. [enero de 2011]. Si bien, este porcentaje parece menor, en realidad, debe tenerse en cuenta no sólo la escasa diversificación de la economía boliviana- cuya directriz se establece en el sector de hidrocarburos- sino que además su contribución al crecimiento económico está dada por la contratación de fuerza de trabajo.

Las investigaciones realizadas en los recursos hídricos de la Cuenca alta por instituciones bolivianas y extranjeras¹⁰⁶ hasta el año 2003- año en el cual, como se describe en las próximas líneas, se ponen en funcionamiento los diques de colas de mayor envergadura- coincidieron en sus resultados. Éstos demostraron que los niveles de concentración de metales pesados en las aguas del Pilcomayo y sus principales afluentes potosinos- los ríos Tarapaya y La Ribera- eran superiores a lo recomendado nacional e internacionalmente.¹⁰⁷

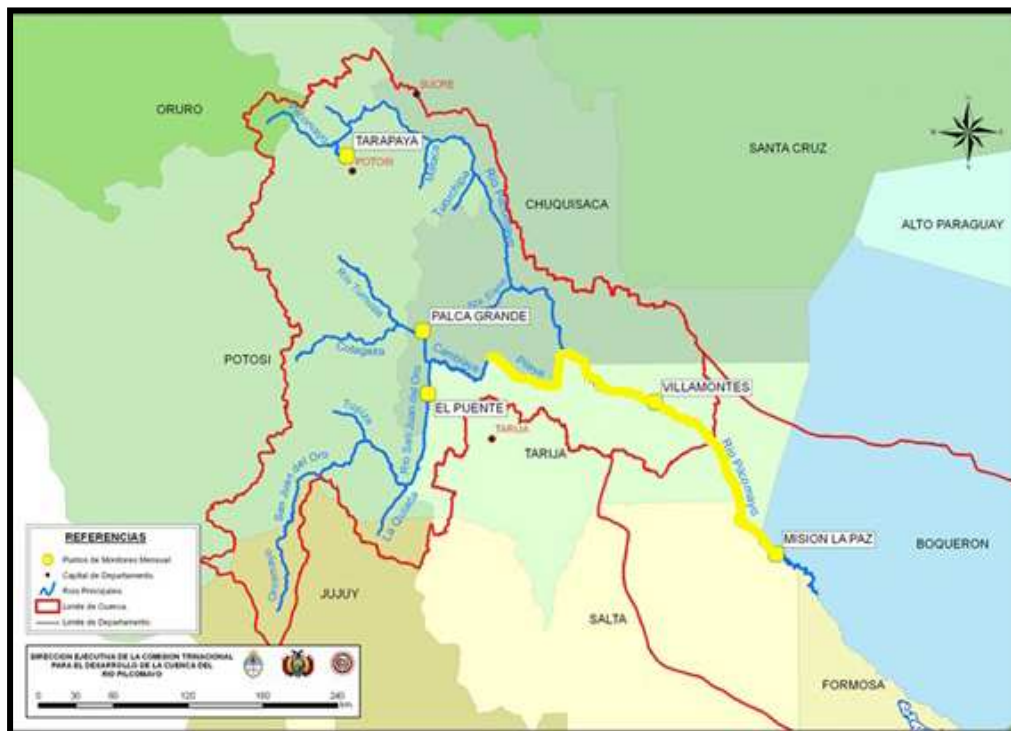
El foco de intensidad de la contaminación se estableció en los municipios y ciudades aledaños a los ingenios mineros pero también se ha descubierto que sus repercusiones van más allá de los límites bolivianos. En la Cuenca media, desde la confluencia del Pilcomayo con el río Pilaya hasta Misión La Paz en Argentina- provincia de Salta- la degradación de las aguas ha sido calificada como leve¹⁰⁸ (Escalera, 2006: 64). Esto evidencia que, si bien, la contaminación minera es una problemática de base regional, asentada en la Cuenca alta, en realidad, constituye un dilema multilateral al repercutir en la región en su conjunto.

¹⁰⁶ Entre los organismos que efectuaron investigaciones sobre la contaminación de la Cuenca del Pilcomayo durante este período se destacan: la Asociación Sucreña de Ecología; la Universidad Mayor de San Francisco Xavier de Chuquisaca; la Agencia de Cooperación Técnica de Japón; la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo; la Fundación Instituto de Tecnología de Alimentos de Bolivia; el Centro de Investigaciones Mineras y Ambientales y la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo, entre otras.

¹⁰⁷ Según Organización Mundial de la Salud, el agua no debe poseer una concentración de arsénico superior al 0.01 miligramo por litro. Las muestras efectuadas en el Pilcomayo y sus afluentes arrojaron resultados de 0.51 miligramo por litro. En “Límites de contaminación se rompieron 5000 veces”, Diario *El Deber*, 08/06/2003. Disponible en: <http://www.eldeber.com.bo/antiores/20030608/pilcomayo3.html>. En cuanto a la normativa nacional el Reglamento de Contaminación Hídrica, Decreto Supremo 24176 del 8 de diciembre de 1995, establece las siguientes cantidades mensuales para los metales pesados: plomo: 0.3; cadmio: 0.15; arsénico: 0.15; zinc: 1.5 mg./l.

¹⁰⁸ La investigación realizada por el Consultor Internacional Ramiro Escalera, quien compara la contaminación de las aguas de la Cuenca con anterioridad y posterioridad al establecimiento del dique Laguna Pampa sostiene que en esta zona los valores de contaminación son entre 5 y 20 veces mayores que la referencia base. Puede consultarse el trabajo *Interpretación de la calidad de los recursos hídricos superficiales en la Cuenca del río Pilcomayo y su relación con los impactos de la actividad minera, hidrocarburífera, urbana u otra*, UPB, Cochabamba, 2006. Disponible en: <http://www.pilcomayo.net/web/>. [septiembre de 2010].

MAPA VI: ZONA TRANSFRONTERIZA DE CONTAMINACIÓN LEVE



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo.

2.1- La industria minera boliviana: una breve caracterización

Desde la época de la colonia la minería boliviana atravesó por diferentes ciclos productivos y por momentos de mayor o menor intensidad de acuerdo con la cotización internacional de los minerales. El 31 de octubre de 1952, año de la Revolución Nacional,¹⁰⁹ el Poder Ejecutivo decidió poner en marcha la nacionalización de la industria. Esto resultó en la creación de la Corporación Minera Boliviana (COMIBOL), empresa estatal que controló hasta 1985 “el 75%

¹⁰⁹ Según Tom Kruse, la Revolución Nacional representó “uno de los procesos más importantes de transformación social en América Latina”. Congregó los reclamos y el accionar de trabajadores mineros, fabriles y de comunidades campesinas que abogaron por medidas de cambios que involucraran la ampliación de la participación ciudadana en el ámbito político, la reforma agraria y el control estatal sobre los recursos naturales del país. Para el autor, la Revolución de 1952 implicó “la nacionalización de las minas de los barones del estaño” cuyos pilares de dicho modelo eran “el capitalismo de Estado en lo económico, corporativismo-prebendalista en lo político y nacionalista-modernizante en lo ideológico” (Kruse, 2001: 155-156).

de la industria minera” y llegó a producir “más del 70% de las exportaciones nacionales” (Devischer, 2008: 3).

La COMIBOL llevó adelante la minería nacional hasta que la crisis del sector en los primeros años de la década del ochenta afectó sus actividades y las condiciones de vida de miles de bolivianos, quienes sufrieron despidos masivos y los efectos de la desestabilización macroeconómica. En este contexto, el entonces Presidente Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) decidió implementar políticas de corte aperturista que corrigieran los desequilibrios económico-comerciales y los altos niveles de inflación imperantes.¹¹⁰

La restructuración de la industria devino en su privatización y en el establecimiento de la libertad de explotación de los minerales sin el pago de los tributos correspondientes a las exportaciones, a excepción del régimen de regalías (FOBOMADE, 1999 en Devisscher, 2008: 3). En parte, esto explica por qué durante el período 1988-1999, la minería fue- conjuntamente con el rubro de hidrocarburos- uno de los destinos que concentró mayores porcentajes de IED en Bolivia (Sucre, 2002: 8). Como se observa a continuación, la minería tuvo su pico de recepción de IED en 1993 cuando el sector fue liberalizado. Posteriormente, decayó por la disminución de los precios internacionales de los minerales y la alta rentabilidad que resultaba la explotación energética hidrocarburífera.

TABLA II: FLUJOS PORCENTUALES DE IED POR SECTOR

<i>Sector Económico/Año</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Hidrocarburos	50.68	36.13	41.06	27.40	50.70	58.51	62.56
Minería	32.62	16.15	14.13	12.48	7.03	4.26	2.27

Fuente: Sucre, 2002: 9 en base a los datos del Vice-Ministerio de Inversión en Bolivia y UNCTAD.

¹¹⁰ Decreto Supremo 21060; 29/08/1985.

Disponible en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/decreto-supremo-no-21060-de-29-de-agosto-de-1985.htm>. [noviembre de 2010].

En cuanto a la estructura de la actividad, el Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia la divide en cuatro tipos: estatal,¹¹¹ mediana, pequeña y de cooperativas (Devisscher, 2008: 5). Estas categorías difieren en sus actores, la cantidad de fuerza laboral ocupada, sus volúmenes de producción y los impactos en materia medioambiental. A los fines de este trabajo, se presentan las principales características de la minería mediana y pequeña/cooperativa al ser *los subsectores que mayor incidencia poseen en la contaminación hídrica de la Cuenca del Pilcomayo*.

i) La MINERÍA MEDIANA: En este sector se nuclean las empresas cuyos volúmenes de producción diarios son superiores a 500 toneladas diarias y que cuentan con una estructura administrativa bien definida (UDAPE, 2004: 2).¹¹² A su vez, concentra más del 60% del total producido por la explotación de minerales como oro, plata, estaño y zinc, los cuales representan- a su vez- el 75% del valor total de la producción del país (UDAPE, 2004: 6).

Durante el período de apertura de la economía nacional, la minería mediana fue el subsector que tuvo mayor dinamismo y el que más concesiones

¹¹¹ La minería estatal comprende aquellas actividades donde la propiedad y las administraciones de los minas se encuentran en manos de COMIBOL, quien opera individualmente como ente estatal o través de firma de Contratos de Riesgo Compartido u otros contratos de operación, como por ejemplo, arrendamientos con actores privados. Con las reformas neoliberales implementadas a partir de 1985, la actividad estatal sufrió una fuerte enervada ante el achicamiento de la empresa que consistió en las siguientes medidas: a) la reducción de la fuerza de trabajo empleada; b) el cierre de minas con rentabilidad limitada; c) el otorgamiento de áreas ya explotadas mediante políticas de privatización (CEDLA, 2008: 3). En cuanto a los Contratos de Riesgo Compartido con empresas extranjeras, se destacan: Sinchi Wayra S.A., Pan American Silver S.A., Valle Hermoso S.A., Korea Resources Corporation, New World Resource Bolivia, Atlas Precious Metals Inc., COSSMIL, Lambol S.A., E. M. Himalaya, C.M. Tiwanacu S.A., BAREMSA, E. M. Copacabana y E. M. Manquiri.

¹¹² Según los datos proporcionados por el Ministerio de Minería y Metalurgia, las empresas medianas son: Empresa Minera San Cristobal S.A., Empresa Minera Barrosquira Ltda., Sinchi Wayra S.A. Cia. Min. Colquiri, Empresa Minera La Solución Ltda. Apogee Minerals Bolivia, Empresa Minera Inti Raymi S.A., Grupo Minero La Roca Ltda., Empresa Minera Unificada S.A. EMUSA, Pan American Silver Bolivia S.A., Eagle Crest Exploration Bolivia S.A., Empresa Minera Manquiri S.A., Rexma Bolivia S.R.L., Empresa Minera Paititi S.A., ESMICAL S.A. y COMSUR. Disponible en: <http://www.mineria.gob.bo/MineriaMediana.aspx>. [enero de 2011].

otorgó a las empresas privadas nacionales y/o extranjeras.¹¹³ Ahora bien, el *boom* de la minería mediana durante la primera administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) debe analizarse en virtud de cómo se otorgaron dichas concesiones. El Código Minero se encuentra dentro de uno de “los más liberales de la región” ya que fomentó la participación de la actividad privada con escasos márgenes de acción y de control por parte del Estado. En dicho período las empresas extranjeras obtuvieron el 39% de las cuadrículas totales del país frente al 6% que conservó el Estado al contar con los siguientes beneficios: **1-** La no obligatoriedad de realizar exploración y explotación de las concesiones mineras, situación que permite la especulación de la actividad en escenarios de precios altos. Asimismo, tampoco existe el deber por parte de las empresas de declarar la cantidad y tipo de minerales que se van a ser explotados; **2-** La caducidad de las concesiones está sujeta solamente a la falta de pago de las patentes anuales derivadas de la explotación minera. No se contempló la posibilidad de cesación de las concesiones para aquellas compañías “que no cumplan con la responsabilidad ambiental y social” (CEDLA-OBIE, 2008: 7-8).

TABLA III: CONCESIONES MINERAS EN BOLIVIA (EN KM²)

	Pertenencias		Cuadrículas		Total	% Territorio concesionado	% de población pobre (2001)
	Número	Extensión	Número	Extensión			
Potosí	265.121	2.651	30.182	7.545	10.197	8,63%	79,71%
Oruro	60.379	604	5.392	1.348	1.952	3,64%	67,81%
La Paz	101.019	1.010	15.236	3.809	4.819	3,60%	66,20%
Cochabamba	26.153	262	5.071	1.268	1.529	2,75%	55,01%
Santa Cruz	68.806	688	21.119	5.280	5.968	1,61%	38,05%
Chuquisaca	5.050	50	2.027	507	557	1,08%	70,12%
Tarija	866	9	1.246	311	320	0,85%	50,78%
Beni	0	0	1.719	430	430	0,20%	76,01%
Pando	0	0	279	70	70	0,11%	72,44%
Bolivia	527.393	5.274	82.269	20.567	25.841	2,35%	58,59%

Fuente: CEDLA-OBIE, 2008: 8.

¹¹³ De acuerdo con el Código de Minería- Ley 1777 del 17 de marzo de 1997- una concesión minera es “un derecho real, inmueble, transferible y transmisible” que el titular- en este caso el Estado- otorga a otro, sea persona individual o colectiva, nacional o extranjera. Las concesiones mineras fueron entregadas en base a cuadrículas, entendidas como unidad de medida “*con la condición del pago de patentes, el derecho real y exclusivo de realizar por tiempo indefinido actividades de prospección, exploración, explotación, concentración, fundición, refinación y comercialización de todas las substancias minerales que se encuentren en ella [...]*.” Disponible en: <http://www.estrucplan.com.ar/producciones/entrega.asp?identrega=1541>. [octubre de 2010]

ii) La MINERÍA PEQUEÑA y las COOPERATIVAS MINERAS: Con volúmenes anuales inferiores al millón de dólares, el primer subsector se identifica con una producción calculada en 100 toneladas por día para los minerales metálicos y 150 para los no metálicos (UDAPE, 2004: 2). En la actualidad, Bolivia cuenta con 454 cooperativas que aglutinan a más del 80% de la fuerza de trabajo del total de la actividad minera en el país (Sanabria Rocha, 2009: 23). Su contribución a la industria nacional radica en ser el “sector que genera mayor nivel de empleo con relación al empleo total generado por el sector minero” (Devisscher, 2008: 7).

TABLA IV: FUERZA DE TRABAJO OCUPADA EN LA ACTIVIDAD MINERA POR SUBSECTORES

AÑOS	MINERÍA ESTATAL	MINERÍA MEDIANA	MINERÍA CHICA	COOPERATIVAS	TOTAL
1995	1.500	3.187	3.605	49.873	58.165
1996	1.473	3.345	3.731	48.480	57.029
1997	1.300	4.036	3.700	48.320	57.356
1998	1.200	3.353	3.600	49.768	57.921
1999	1.150	3.045	2.950	49.860	57.005
2000	117	3.027	2.345	49.120	54.609
2001		3.144	2.300	49.050	54.494
2002		3.050	2.200	49.250	54.500
2003		3.240	2.050	49.950	55.240
2004		3.200	2.085	50.050	55.335
2005		3.100	2.350	50.150	55.600
2006	800	3.350	2.450	50.200	56.800
2007	4.900	3.350	2.450	46.700	57.400

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia

2.1.2- Minería e impacto ambiental en la Cuenca del Pilcomayo

Desde una perspectiva socio-ambiental, todos los subsectores que componen la cadena minera generan impactos negativos al medio natural. Sin embargo, los dos subsectores descriptos están en asociación directa a la degradación de Pilcomayo y sus afluentes. Por su parte, la **minería pequeña/cooperativa** es una actividad rudimentaria que se realiza en condiciones

de precariedad, constituyéndose en un medio de subsistencia de las poblaciones que poseen asentamiento en cercanías a los ingenios. En este sentido, como carece de fuentes de financiamiento e inversión es entendido como un subsector “sucio y apenas viable” porque no ha incorporado instrumentos de gestión ambiental propiamente dichos (Devisscher, 2008: 10). La falta de tratamiento de los residuos que derivan del proceso de explotación o extracción ha ocasionado una degradación acumulativa de ríos y suelos que se complementa con los pasivos mineros provenientes de la actividad de las empresas de mayor tamaño (Gutiérrez Agramont, 2009). Cabe agregar que, como es un subsector que aglutina en su mayoría a trabajadores que viven en condiciones de pobreza y marginalidad, es una actividad que opera *“bajo una visión económica de corto plazo que busca retornos inmediatos [...] Proteger al medio ambiente implica no sólo un costo de alto impacto en sus ingresos y por ende en su calidad de vida, pero además una visión (de largo plazo) que no cabe en su racional de subsistencia”* (Devisscher: 2008: 30).

Sin lugar a dudas, las debilidades del sector son acompañadas por las *falencias por parte del Estado* para accionar frente a *cómo operan los subsectores pequeño y cooperativos*. Si bien, el marco normativo no ha contemplado las consecuencias de ambas actividades ni en materia ambiental ni en los aspectos humanos, en realidad, el interrogante se presenta en los factores que incidieron a que este aspecto no haya sido incorporado. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que se trata de subsectores que poseen una alta cuota de informalidad, es decir, carecen de una estructura institucional organizada como tienen las empresas del sector mediano y estatal. En segundo lugar, esta informalidad está acompañada de una situación de ausencia estatal/departamental que se refleja en dos aspectos fundamentales: *i)* la inexistencia de incentivos económicos para modernizar ambos sectores o que les permita absorber los costos asociados a la obtención de una licencia ambiental; *ii)* la falta de capacitación técnica por parte de las autoridades competentes para establecer las principales medidas de

protección ambiental y de control de los pasivos ambientales (Bocangel Jeréz, 2001).

En cuanto a la **minería mediana**, el subsector origina graves impactos al medio ambiente ya que se encuentra de la mano de dos procesos altamente contaminantes, a saber, la apertura de socavones en los ingenios y la producción de colas de relave o pasivos ambientales (Bocangel Jeréz, 2001). Los socavones son perforaciones que se realizan en las minas para la extracción de los minerales mediante el uso de sulfuros que “producen aguas ácidas con un alto contenido de metales pesados que desembocan en los ríos cercanos a los centros mineros” (Escobari, 2003). En cambio, los relaves son los residuos que derivan de la limpieza de los minerales que son extraídos para su posterior comercialización los cuales también llegan a los recursos hídricos sin ser filtrados para mitigar los niveles de contaminación.

A diferencia de lo que acontece con la minería pequeña y cooperativa, el subsector mediano cuenta- en términos comparativos- con mayores posibilidades para llevar adelante la actividad con un menor impacto medioambiental. No obstante, de las 15 empresas medianas que reconoce el Ministerio de Minería y Metalurgia, sólo 5 (COMSUR, Inti Raymi, San Cristóbal, San Bartolomé, Sinchi Huayra) utilizan tecnología de punta e instrumentos de gestión ambiental modernos como las Normas ISO 9000 O 14000¹¹⁴ (Nueva Economía, 14/06/2011). Además, en el caso de subsector mediano, debe agregarse que los diques de relave- entendidos como obras de contención de los residuos de la industria- presentan deficiencias en materia de contención.

Los diques de relave o colas mineras son tanques donde son separados los sedimentos de las aguas que posteriormente pueden ser reutilizadas en la actividad

¹¹⁴ Las Normas ISO son establecidas por la Organización Internacional de Estandarización (ISO) y regulan los requisitos de calidad de los procesos productivos. Las ISO 9000 son normas que especifican los estándares de calidad en empresas dedicadas a productos y servicios. Las ISO 14000 establecen los requisitos que deben cumplirse en materia ambiental.

de los ingenios (Mariuz, 2004). Su peligrosidad radica en que al ser el lugar de almacenamiento de los desechos contaminantes, la polución es un factor siempre latente porque en estas obras de infraestructura son comunes las filtraciones o rupturas. En los últimos años, la Mina de Porco en el departamento de Potosí ha sido el ejemplo de mayor resonancia en materia medioambiental. Sus ingenios fueron propiedad de COMSUR, empresa que perteneció en su totalidad al ex Presidente Sánchez de Lozada hasta que en 2005 fue vendida a Glencore International AG- grupo suizo- que opera en los principales yacimientos mineros de Bolivia (Paz Vargas en El Deber, 20/02/2005). El 29 de agosto de 1996, el dique de colas de esta compañía sufrió una serie de rupturas y alrededor de 400 toneladas de lodo y residuos tóxicos cayeron a los afluentes del Pilcomayo. Por su parte, Miguel Blesa expresó que la reparación del dique, la limpieza del lecho y la construcción de barreras de contención no fueron suficientes para impedir que la contaminación de las aguas alcanzara niveles transfronterizos ante la presencia de arsénico, plomo níquel y cadmio en el punto de confluencia tripartito de la Cuenca (s/f).

A pesar de ello, la actitud boliviana no fue la esperada, acorde con los principios de comunicación e información correspondientes a la gestión de recursos hídricos compartidos. Argentina y Paraguay sólo tuvieron conocimiento del tema unos meses después cuando la problemática era más que evidente aunque ninguno de ellos reclamó diplomáticamente al país andino (Evia Vizcarra & Molina Barrios, 1997: 9). Sin embargo, desde el Poder Legislativo de Argentina se intentó ahondar en el suceso. A finales de octubre de 1996, el Senador por el Partido Justicialista, Julio San Millán, presentó un Proyecto de Comunicación donde solicitó un informe sobre el accidente de la mina y su impacto aguas abajo. Una vez cumplidos todos los trámites requeridos, el Proyecto fue elevado a las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto, Ecología y Desarrollo Humano y Minería y aprobado el 18 de junio de 1997 (Proyecto de Comunicación, Expediente 2204/96). A este proyecto, se sumaron, por un lado, las peticiones de los Senadores del Justicialismo, Olijuela del Valle Rivas, Carlos Reutemann,

Antonio Cafiero y Ana Peña de López y por el otro, el Proyecto de Resolución de Alberto Maglietti. Este último pidió que se requiriera al gobierno de Bolivia la aplicación de la Ley de Medio Ambiente ante la gravedad de los derrames a la Cuenca del Pilcomayo (Expedientes 2231/96; 2279/96; 2389/96). La inquietud por los impactos aguas abajo surgió por los llamados de atención de Formosa donde las poblaciones dedicadas a las actividades agrícolas reclamaron por la disminución de la productividad de los campos ante la mala calidad del río (La Nación, 27/10/1996). A pesar de esto, la temática no continuó con su respectivo tratamiento y finalmente caducó el 28 de febrero de 1998.

Con respecto a Paraguay, cuando las autoridades estatales tomaron contacto con la noticia del accidente de la Mina de Porco, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar realizó un llamado de alerta a la población rural paraguaya que habita en el área tripartita para evitar el consumo de las aguas del río.¹¹⁵ Como los estudios efectuados por las entidades bolivianas y extranjeras sólo reflejaron una contaminación leve en Misión La Paz en Salta sin alcanzar la zona paraguaya, la problemática no contó con un tratamiento legislativo.

La gravedad del accidente de la Mina de Porco impulsó los intentos para establecer mayores márgenes de control sobre las consecuencias medioambientales de la industria minera. El 9 de diciembre de 1998, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y los departamentos de la Cuenca alta acordaron la construcción de un dique de relaves provisional denominado Laguna Pampa I.¹¹⁶ Situado en cercanías al río potosino La Ribera, tuvo su lanzamiento el 18 de junio de 2003 tras ser financiado por el Banco Mundial (BM) a solicitud del Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia.

¹¹⁵“Contaminación del río Pilcomayo por accidente químico,” Organización *Ambiente sin fronteras*. Disponible en: <http://www2.uacj.mx/publicaciones/sf/num7/ambiente.htm>. [octubre de 2010].

¹¹⁶ “Informe de Monitoreo Laguna Pampa”, Prefectura del Departamento de Potosí-JICA-Universidad Autónoma Tomás Frías, 2004, p. 2. Disponible en: http://www.pilcomayo.net/media/biblioteca/libro_127_HH-008.pdf. [febrero de 2011].

Transcurrieron catorce meses y cuatro “reinauguraciones” para que el dique entrara en actividad en agosto de 2004 ante una serie de dificultades que se presentaron en la construcción del canal (El Potosí, 18/08/2004). Asimismo, la Asociación de Ingenios Mineros de Potosí admitió que la puesta en marcha del Laguna Pampa I representaba una solución “con fecha de vencimiento” al ser una obra de infraestructura con escasa capacidad de contención. A dos años de su lanzamiento, la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente de Potosí informó que Laguna Pampa se encontraba trabajando a su capacidad máxima. En consecuencia, se recomendó su cierre ante la imposibilidad de ofrecer un grado de seguridad aceptable debido al riesgo de colmatación y la existencia de fallas parciales localizadas.¹¹⁷ En el año 2005, como apoyatura al Laguna Pampa I, entró en actividad el dique Laguna Pampa II, que al igual que el primero, fue proyectado con una vida útil corta, estimándose su aprovechamiento hasta los primeros meses de 2007.¹¹⁸ Laguna Pampa II no quedó al margen de los accidentes. El 25 de octubre de 2005, una ruptura en una de sus paredes causó un derrame de líquidos contaminados por un lapso de 12 horas hasta alcanzar los ríos Tarapaya, La Ribera y el propio Pilcomayo.¹¹⁹

El 30 de junio de 2007 fue inaugurado el dique San Antonio, cuya proyección se retrotrae a 1996 aunque por razones técnico-económicas no pudo entrar en actividad hasta la retirada de los diques Laguna Pampa I y II. San Antonio fue presentado como un avance en la materia al poseer una mayor capacidad de contención de desechos mineros; una duración aproximada de cinco años y un mejor desarrollo tecnológico que las obras anteriores (El Potosí, 8/12/2009). De acuerdo a un informe presentado por las autoridades del Departamento de Chuquisaca, la presa San Antonio ayudó a mitigar el impacto de los residuos tóxicos provenientes de la actividad minera (El Potosí, 8/12/2009). Se observó que los niveles de contaminación del Pilcomayo y sus afluentes se encontraban cercanos a los parámetros establecidos por el Reglamento en

¹¹⁷ Revista *Somos Pilcomayo, Op. Cit.*, p. 37.

¹¹⁸ *Ibidem.*

¹¹⁹ *Ibidem.*

Materia Contaminación Hídrica. Esta obra de infraestructura fue un paso importante en los intentos de controlar la degradación hídrica boliviana y transfronteriza pero, en realidad, no ha logrado superar las debilidades de la gestión estatal como foco del problema. El escenario boliviano ofrece un cuadro de situación donde convergen una normativa ambiental y minera con vacíos jurídicos; la omisión de las empresas a las disposiciones legales y un control estatal endeble y sin capacidad de sanción hacia aquellos que infringen las normas sobre el cuidado de los recursos hídricos.

El 27 de abril de 1992 se sancionó la Ley N° 1333 de Medio Ambiente que establece los parámetros de gestión, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables nacionales. El tratamiento de los recursos mineros fue abordado de manera escasa y sólo estableció pautas generales sobre la actividad que deben ser veladas por el Ministerio de Minería y Metalurgia en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente. Dentro de dichas líneas, se destacan:

*“La explotación de los recursos minerales debe desarrollarse considerando el aprovechamiento integral de las materias primas [...] las operaciones extractivas mineras, durante y una vez concluidas su actividad deberán contemplar la recuperación de las áreas aprovechadas con el fin de reducir y controlar la erosión estabilizar los terrenos y proteger las aguas, corrientes y termales”.*¹²⁰

Ante la falta de especificidad en la materia, el Código de Minería de 1997 incorporó en su apartado de Disposiciones Especiales, la relación entre la actividad, el medio ambiente y el entorno humano. Las empresas tienen la obligación de *“controlar todos los flujos contaminantes que se originen dentro del perímetro de sus concesiones, así como en sus actividades mineras”*.¹²¹ La minería fue definida como “una actividad de importancia para el bien colectivo

¹²⁰ Artículos 70 y 71 de la Ley de Medio Ambiente, 27/04/1992. Disponible en: <http://www.estrucplan.com.ar/producciones/entrega.asp?identrega=1556>. [octubre de 2010].

¹²¹ Artículos 84 y 85 del Código de Minería de Bolivia.

del país” pero sus efectos, entre ellos, la contaminación, no fueron entendidos como un factor de suspensión o caducidad de las concesiones adjudicadas a las empresas (Noriega, *et. al.*, 2007 en Devisscher, 2008: 25). Además, debe agregarse que a pesar de que el artículo 86 del Código Minero reconoce que los daños al medio ambiente subsisten una vez finalizada la concesión, éstos **prescriben en el plazo de tres años.**¹²²

Como complemento al Código de Minería, el 31 de julio de 1997 se promulgó el Reglamento Ambiental para las Actividades Mineras (RAAM) mediante el cual se le solicitó a las empresas dos cuestiones que podrían contribuir con una minería “menos nociva”: a) una Licencia Ambiental; b) una Auditoría Ambiental de Línea Base (ALBA) (Devisscher, 2008: 26).¹²³ No obstante, al igual que el Código, la contaminación como resultado de la actividad minera no es objeto de sanción por parte del Estado. Por un lado, esto se observa en el hecho de que los daños al medio ambiente no han sido incluidos dentro de las causas de extinción de una Licencia Ambiental. Por otro, en el proceso de auditoría, sólo son considerados daños ambientales “*aquellos que pudieran producirse en el período comprendido entre el inicio y la conclusión de las actividades mineras de un concesionario u operador minero*”. Los pasivos ambientales- una de las principales causas de contaminación del Pilcomayo- no son contemplados como el producto de una actividad contaminante. Ante eso, el Reglamento resultó en un instrumento *aggiornado* que intentó dar cuenta de una gestión estatal moderna pero que reiteró las omisiones del Código Minero.

Por último, es importante tener en cuenta que, además de este círculo vicioso integrado por una normativa ambiental poco rigurosa y la falta de un control más exhaustivo por parte del Estado, debería incorporarse la capacidad de

¹²² Artículo 86 del Código de Minería de Bolivia.

¹²³ Una licencia ambiental es un documento oficial que emana de un órgano competente para la realización de una determinada actividad dentro de la normativa ambiental vigente. En cuanto a la Auditoría, permite determinar las diferentes formas y grado de contaminación que pueden derivar de la explotación y extracción de minerales.

presión de los actores sociales perjudicados. Cabe recordar que los grupos poblacionales afectados por la degradación de las aguas del Pilcomayo son comunidades indígenas y ribereñas que viven en condiciones de marginalidad y pobreza extrema (Gordillo & Leguizamón, 2002). Al no ser considerados actores con poder de coacción sino que constituyen fuerza de trabajo para las empresas mineras o eslabones de un circuito comercial rudimentario, no son agentes con fuerza de cambio. Sus demandas han sido canalizadas principalmente a través del accionar de organizaciones no gubernamentales (ONG's) las cuales cuentan con mayores posibilidades de acceso a la opinión pública. Entidades como el Consejo de Defensa del río Pilcomayo (CODERIP), la Fundación para la Gestión e Investigación Regional (FUNGIR), Amigos del Pilcomayo, la Coordinadora de los Pueblos Nativos del Pilcomayo, la Asociación Llaka Honhat y Redes Chaco, entre otras, han presentado sus reclamos en diversos medios impresos y electrónicos. Estos están orientados a realizar un llamado de atención a las autoridades competentes para que las mismas se ocupen de la problemática minera y de las repercusiones en sus pobladores. Si bien, las actividades de estas instituciones no han logrado establecer verdaderos puntos de inflexión en la relación Estado-empresas mineras, le otorgaron visibilidad y difusión a la temática en los ámbitos nacional e internacional.

3- Los problemas ambientales en la Cuenca baja

El registro de noticias aportado por los principales periódicos de la ciudad de Asunción y de la provincia de Formosa, da cuenta que la misma problemática, con sus propias connotaciones nacionales, es la protagonista casi diaria de las realidades del nordeste argentino y del Chaco paraguayo.¹²⁴ El proceso de retroceso y divagación del Pilcomayo comenzó a principios del siglo pasado y fue agravándose con el correr de los años. Esta crisis ambiental ha sido el gran detonante de los momentos de cooperación y conflicto que ambos Estados

¹²⁴ Pueden consultarse los periódicos ABC Color y Última Hora de Paraguay y La Mañana, Tiempo y Opinión Ciudadana de Formosa.

atravesaron desde la delimitación internacional del Pilcomayo porque afecta la productividad de las economías regionales.

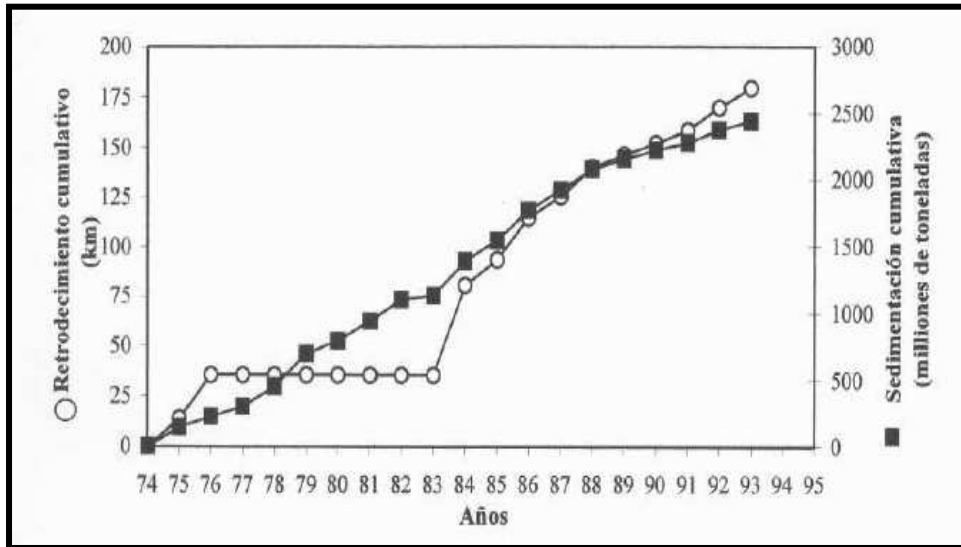
El fenómeno del retroceso y divagación del Pilcomayo- ubicado entre las localidades de D'Orbigny en Bolivia, Las Lomitas en Formosa y la ciudad paraguaya de Filadelfia- está relacionado con un rasgo natural de la Cuenca alta, a saber, el alto grado de arrastre de sedimentos. Este último generó un taponamiento progresivo del curso del río que causó la pérdida de más de 290 kilómetros de cauce. A su vez, esto trae aparejado grandes trastornos en la distribución de las aguas entre los dos países, cuyo resultado es la alternancia de los períodos de sequías e inundaciones a uno y otro lado de la frontera argentino-paraguaya (Halcrow-Serman & Asociados: 2007: 70).¹²⁵ Como la sedimentación ha desdibujado el recorrido del Pilcomayo y trazó nuevos “canales” donde las aguas del río pueden escurrirse a uno y otro lado de la frontera, las posibilidades de acceso al mismo se presentan de manera aleatoria. Producto de esta variabilidad, el tramo argentino-paraguayo se caracteriza en términos generales por una situación de *déficit hídrico* dada la escasez y las restricciones en torno al aprovechamiento del río. El fenómeno de retroceso del cauce del Pilcomayo fue calificado como una problemática alarmante debido a que el transporte de sedimentos- calculado en una tasa media anual de 125 millones de toneladas- impone serias dificultades a las economías regionales de la de la Cuenca baja (Laboranti & Rodríguez, 2008).

De acuerdo con Smolders, la distribución de las aguas entre Argentina y Paraguay constituye un desafío político importante porque la propia naturaleza del río hace que éste conserve su cauce sólo por un tiempo determinado. Agrega además, que “la única seguridad que existe es que el río va a cambiar su cauce en

¹²⁵ El Pilcomayo es un río que presenta grandes variaciones en los caudales de agua ya que sus valores máximos regulares rondan entre los 2500 o 3000 metros cúbicos por segundo- con excepciones en 5000 metros cúbicos por segundo- hasta mínimos regulares que oscilan los 6 metros cúbicos por segundo. *Por ello, plasmar en práctica un modelo de distribución equitativa constituye todo un reto para Argentina y Paraguay.*

un futuro, con la consecuencia de que el agua va a dejar de correr donde corre ahora y va a correr donde ahora no corre. Es como vivir encima de un volcán” (Smolders, 2006: 49).

GRÁFICO II: RELACIÓN RETROCESO DEL CAUCE-ACUMULACIÓN DE SEDIMENTOS



Fuente: Smolders, 2006: 46.

El proceso de retroceso y divagación que hace impredecible el curso bajo del Pilcomayo se potencia por un accionar endeble de las autoridades encargadas de la gestión compartida del recurso. Argentina y Paraguay tienen en común la puesta en marcha de actividades en las cuales predomina una lógica basada en las intervenciones individuales. La coordinación interministerial es escasa tanto para el mantenimiento de los canales antiguos que distribuyen las aguas como en la construcción de nuevos diques. Dichas situaciones manifiestan la existencia de un compromiso político en términos discursivos pero que en la práctica enfrenta obstáculos materiales sectoriales y el peso de la “agenda histórica”.

Los obstáculos materiales están representados en los intereses socio-económicos de los principales actores sociales de la Cuenca baja. Como ya se expresó, las actividades agrícolas-ganaderas son el gran sostén de las economías

de Formosa y los departamentos occidentales del Paraguay, en especial, para estos últimos, donde hay una alta concentración de grandes extensiones territoriales en un número reducido de hacendados (Alderete, 2006).

TABLA V: CONDICIÓN JURÍDICA DEL PRODUCTOR

	Cantidad	Un solo productor	Dos o más productores	Una empresa o sociedad	El Estado	Otros
Total fincas Paraguay	289.649	278.967	7840	1599	108	1135
Región Oriental	281.462	272.515	6645	1171	97	984
Región Occidente	8187	6452	1145	428	11	151

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional Agropecuario de Paraguay de 2008.

Esta estructura socio-económica y territorial del Estado Guaraní posee sus raíces en los años posteriores a la finalización de la Guerra de la Triple Alianza. Paraguay, devastado en términos demográficos, políticos y económicos no contaba con los recursos necesarios para la reconstrucción del país, por lo cual, inició la venta de tierras públicas de la región chaqueña central a partir de 1883 (Vásquez, 2006: 23). En un primer momento, esas grandes extensiones de tierras-adquiridas por empresas anglo-argentinas, francesas y brasileñas- fueron utilizadas para la instalación de empresas de quebracho y de fábricas de tanino que contribuyeron al desarrollo paulatino de la zona y a la atracción de pobladores.

Con el paso del tiempo, el crecimiento de ambos sectores comenzó a declinar y estos latifundios se fueron vendiendo a “colonos y empresarios ganaderos nacionales que ingresaban a la región” (Masi, Penner & Dietza, 2000: 85). Sin embargo, no fue hasta los inicios de la década del setenta- del siglo XX- que la ganadería extensiva se consolidó como una fuente importante de ingresos a nivel nacional (Vásquez, 2006: 112-113). Se ha caracterizado a este período como la “etapa dorada” del Paraguay ya que en términos generales, el Estado atravesaba

una situación de bonanza económica gracias a la expansión de la frontera agrícola y los ingresos que se derivaban de la construcción de la represa brasileño-paraguaya Itaipú (Masi, Penner & Dietza, 2000: 91).

En el Chaco central, el auge económico-comercial del país se tradujo en más compras de tierras- particularmente para la producción de carne y leche- por parte de europeos y de nacionales que habían sido beneficiados por los buenos ingresos estatales. Tal fue el dinamismo de la región que durante la fase de estancamiento de la economía nacional en los años ochenta, el occidente continuó con un crecimiento de tipo sostenido, apuntalado por una cultura empresarial con proyección externa (Masi, Penner & Dietza, 2000: 106). Dentro de este circuito, las colonias menonitas- que se instalaron en la zona a finales de la década del veinte- hicieron su ingreso al circuito comercial mediante la cría de ganado. No obstante, en los últimos años del siglo XX se especializaron en la industrialización de la leche, siendo el mercado lácteo y sus derivados, los productos que mejor permitieron durante los ochenta y noventa la sustitución de importaciones argentinas (Vásquez, 2006: 114).

Esta región se presenta como una excepción a los rasgos generales del área chaqueña al contar con infraestructura y servicios modernos, que en realidad, “son de acceso restringido a la mayoría de los pobladores locales” (Vásquez, 2006: 120). Tiene la particularidad de ser un espacio que conjuga una escasa influencia del Estado, una alta participación de actores privados, en especial, extranjeros y una marcada degradación de los recursos naturales. Hacia esta dirección, se encuentra lo que Palau Viladesau denomina como “el poder real del Paraguay”, constituido por los ganaderos latifundistas agrupados en la ARP. Bajo el lema de defender la ganadería como cuestión soberana y por lo tanto de Estado, estos actores sociales han construido un modelo productivo y acumulativo mitad feudal, mitad capitalista (2010: 135).

El poderío económico que concentran los grandes productores ganaderos es entendido también como poder político. Al hecho de que los ingresos de la actividad son un elemento de negociación en sí mismo hay que agregar que la ARP participa activamente en la designación de los miembros del Ministerio de Agricultura y Ganadería del país (Alderete, 2006). Es más, Alderete cita como evidencia de esta estrecha vinculación entre dicho organismo y el poder político, los momentos de tensión vividos durante la administración de Duarte Frutos (2003-2008). El ex mandatario se expresó a favor de establecer un proceso de reorganización territorial para reducir el número de zonas improductivas pero tuvo que retrotraerse ante las amenazas de golpe de Estado por parte de la ARP y otros gremios empresariales (2006). Queda claro entonces, el peso y la condicionalidad que tiene el “poder real” del Paraguay en la formulación de políticas nacionales relacionadas con las medidas a implementar con respecto al Pilcomayo.

En base a lo mencionado, puede inferirse que Argentina y Paraguay poseen una mirada distinta sobre el tratamiento del Pilcomayo porque el recurso en sí mismo, tiene un impacto diferente para cada país. En el Estado Guaraní, el aprovechamiento del río es considerado una cuestión de tipo nacional donde el accionar de Argentina ha sido- y es- un gran generador de suspicacias. Cuando las aguas del Pilcomayo se escurren hacia la provincia de Formosa, dejando en situación de sequía a los departamentos paraguayos, el valor de lo simbólico- abordado en la *dimensión histórica de la relación bilateral*- refuerza el lado conflictivo de la utilización conjunta. Titulares como “Nuevos desvíos argentinos atropellan nuestra soberanía”; “Fuerte reacción ante el robo argentino de río Pilcomayo” y “Argentina abre un nuevo canal en el Pilcomayo de manera inconsulta” son comunes en los medios de comunicación paraguayos (ABC, Última Hora). Por un lado, estos dan publicidad a los perjuicios que sufren los hacendados ganaderos en tanto actores económicos y políticos influyentes y por otro, dejan entrever un continuo retorno a las consecuencias de un pasado no superado.

En cambio, desde el lado argentino, el tratamiento del Pilcomayo como temática nacional y de política exterior es impulsado a través de los reclamos que las provincias, en especial Formosa, formulan al Ministerio de Relaciones Exteriores. En realidad, han sido los momentos de emergencia, plasmados en las sequías e inundaciones, los que trasladaron una problemática de índole local o regional al ámbito nacional (Gordillo & Leguizamón, 2002: 61). Durante el período de estudio de este trabajo, hubo numerosas instancias en las cuales Formosa solicitó la intervención de la Cancillería y los organismos competentes para que éstos actúen frente al accionar de sus homólogos paraguayos. Entre los principales motivos de estas demandas se encuentran el control sobre la apertura y cierre de canales en territorio paraguayo a fin de asegurar un reparto equitativo de las aguas; las denuncias de comunidades aborígenes de la provincia sobre el desvío del río para abastecer la actividad agrícola-ganadera en el país vecino y la puesta en marcha de trabajos de limpieza en los canales antiguos para la entrada de agua al oeste de la provincia.¹²⁶

Las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores se hicieron eco de la situación cuando el tema- por las demandas de la gobernación formoseña y de las ONG's- traspasó los límites provinciales y cobró un mayor conocimiento público. A partir de entonces, la problemática adquirió una visibilidad relativa en el ámbito nacional debido a que fue presentada como una cuestión de la agenda bilateral argentino-paraguaya donde debían actuar las instituciones estatales con potestad en la materia.

4- Las “otras” crisis ambientales

A pesar de que la contaminación y la pérdida del cauce del Pilcomayo se establecen como las problemáticas socio-ambientales de mayor resonancia, estas crisis ambientales sectoriales están acompañadas de otros fenómenos que también

¹²⁶ Pueden consultarse las siguientes noticias: “Formosa teme por las aguas del Pilcomayo” (Clarín, 17/12/2000); “Pilcomayo: tregua de una pelea” (Clarín, 14/02/2001); “Estado de emergencia y desastre en Formosa” (La Nación, 16/02/2000); “Pilcomayo: derrame en la frontera, piden informes” (Red Interamericana de Recursos Hídricos, 18/11/2005).

son foco de preocupación por parte de los tres Estados. En este sentido, se destacan los procesos de deforestación, salinización y desertificación que están presentes- con distintos niveles de intensidad- en diferentes puntos geográficos de la región (Medina Hoyos, 1996). En términos comparativos, el primero de ellos, es el más representativo de las “otras crisis ambientales de la región” y es una de las aristas del complejo entramado formado entre el poder político y la ganadería nacional. En consecuencia, amerita un abordaje más profundo que los otros desequilibrios ambientales.

La deforestación implica la reducción de la superficie ocupada por masas forestales. Posee como causas principales a los desmontes y la tala selectiva para expandir la frontera agropecuaria y la comercialización de determinadas especies de cultivos. Dicha problemática contribuye al fortalecimiento del proceso de sedimentación de la Cuenca alta porque al ser parte de un círculo de causalidades,¹²⁷ participa en la generación de desprendimientos de materiales que luego corren aguas abajo (Mariuz, 2004: 9). De los tres países de la Cuenca, Paraguay es el que más hectáreas boscosas pierde por día a fin de habilitar nuevas tierras para la agricultura y la ganadería extensiva. Ante este hecho, el Congreso paraguayo promovió el 13 de diciembre de 2004 la Ley N° 2425 “De prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con coberturas de bosques” o denominada Ley de Deforestación Cero. Su objetivo fue prohibir por dos años- luego ampliado a cinco- la emisión de licencias o permisos para llevar adelante cualquier actividad productiva o relacionada con la construcción de asentamientos humanos que resultaran en la reducción de la masa boscosa en los departamentos del oriente.¹²⁸ Esta normativa

¹²⁷ En términos generales, la cadena de acciones es la siguiente: la tala de árboles contribuye al aumento de las temperaturas y éste al incremento de las lluvias. Al haber mayores precipitaciones, los suelos van perdiendo su capacidad de absorción y en consecuencia, en las zonas altas comienzan a desprenderse sedimentos de rocas y arcillas que serán arrastrados por las corrientes hacia las llanuras bajas.

¹²⁸ Artículo 1 de la Ley 2425 “De prohibición en la región oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con coberturas de bosques”, 13/12/2004, Asunción, Paraguay. Disponible en: <http://araucaria.seam.gov.py/images/stories/documentos/ley2524.pdf>. [marzo de 2011].

suscitó diversos cuestionamientos, especialmente por parte de organizaciones no gubernamentales preocupadas por las cuestiones ambientales. Según lo informado por la ONG Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales (MMBT), en inglés), la Ley 2425 nació ante *una necesidad política*. Su surgimiento coincidió con los momentos de profunda tensión social que atravesaba el país ante las reivindicaciones campesinas sobre tierras que fueron ocupadas para las actividades agrícolas-ganaderas (López, 2005). Como sostiene el MMBT, la deforestación en Paraguay ha crecido a pasos agigantados gracias a las concesiones estatales orientadas a ampliar las fronteras para los cultivos y la ganadería, como por ejemplo, el otorgamiento de créditos flexibles para los grandes latifundistas (López, 2005).

Los resultados arrojados por el Censo Nacional Agropecuario de 2008 ponen en evidencia la debilidad de esta Ley ya que estos exhibieron la creciente expansión de la frontera agropecuaria a nivel nacional y regional desde el anterior Censo, realizado en 1991. Mientras que en el país la explotación de tierras aumentó- en cuanto a superficie- en un 36.6%, la región oriental tuvo una variación positiva de superficie de cultivos del 106.8% y la región occidental experimentó una variación del 70.9% en materia de hectáreas destinadas a pasturas.¹²⁹ En un plazo inferior a un año desaparecieron más de 89.000 hectáreas de bosques ante la falta de leyes más eficientes y al otorgamiento de “licencias ambientales” que habilitan el uso de grandes extensiones de tierras para la actividad ganadera.¹³⁰ Sin reconocer la gravedad de la situación, *la ARP fue uno de los actores que mayor resistencia ha puesto al desarrollo de normativas contra la deforestación en la región occidental, argumentando que las mismas son contraproducentes para el crecimiento de la zona*. El peso político de los

¹²⁹ Pueden consultarse los datos del Censo Nacional Agropecuario 2008. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf>. Cabe aclarar, que esta última región no fue incluida en la Ley de Deforestación Cero a pesar de que el Chaco central también es víctima de la tala de árboles para la ganadería extensiva. Si bien, excede al período de estudio del presente trabajo, merece ser mencionado que en 2009 se presentó un Proyecto de Ley para generar un control sobre la deforestación en el occidente del Paraguay (Última Hora, 09/08/2010).

¹³⁰ *Ibidem*.

intereses ganaderos quedó demostrado cuando, Néstor Nuñez, presidente de la ARP, señaló *"en el Congreso Nacional debemos enfrentar la irracionalidad de un proyecto de ley con el que se pretende poner en el congelador la producción ganadera en el Chaco"*¹³¹ [...] *El Chaco es nuestro*".

Otro problema significativo en la Cuenca es la salinización, entendida como el proceso de incremento de los niveles de sales en los suelos que reduce su capacidad productiva (Bachmann, Daniele, *et. al.* 2007: 14). Este fenómeno se encuentra asociado a la deforestación de las zonas áridas o semiáridas y es una de las causas principales que desequilibra el balance hídrico de la región al ocasionar el deterioro de la calidad de las aguas superficiales (Bachmann, Daniele, *et. al.* 2007: 14 y ss). La salinización también ha sido objeto de reclamos por parte de los ganaderos del Chaco central aunque con pocas respuestas desde el ámbito gubernamental. De acuerdo con lo expresado por el diplomático paraguayo entrevistado, este fenómeno suele ser abordado cuando alguna agencia, tanto del sector público o privado, consigue líneas de financiamientos de organismos como el BID o la OEA.¹³² Esta apreciación se condice con la bibliografía y las noticias periodísticas consultadas durante la investigación. La temática de la salinización es descrita como una arista más del proceso de déficit hídrico de la Cuenca baja, por lo cual, este último al ser el problema que impacta de forma más directa sobre las actividades económicas de la región, es el que concentra los mayores pedidos de gestión gubernamental.

Por último, la desertificación implica la degradación de los suelos "a causa de las variaciones climáticas y de las actividades productivas extractivas del hombre" (Díaz Shenker 2011: 1). Esta problemática es una de las consecuencias más visibles de los procesos ya mencionados cuyo origen se encuentra en la falta de planificación de los emprendimientos agropecuarios y en el desarrollo de la urbanización. Si bien, en Paraguay es todavía un fenómeno de tipo incipiente, éste

¹³¹ "La ARP advierte amenaza latente". Disponible en: <http://www.sectorproductivo.com.py/otras-secciones/noticias/ultimo-momento/5443-la-arp-advierte-amenaza-latente>. [enero de 2011].

¹³² Entrevista realizada al Dr. Ramón Cabrera, 17 de diciembre de 2008, Asunción, Paraguay.

se acentúa en diversas regiones de Argentina y Bolivia pertenecientes al Gran Chaco, dentro del cual está la Cuenca del Pilcomayo. Alarmados por esta situación, en el marco de la Primera Conferencia Regional para América Latina y el Caribe sobre la Desertificación, celebrada en Buenos Aires en enero de 1996, los tres países de la Cuenca pusieron en marcha el diseño del Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sustentable del Gran Chaco Americano.¹³³ Tras una serie de reuniones ministeriales, en noviembre de 1999 se inició la formulación del Programa con fondos del gobierno de España. Su principal objetivo es la implementación de acciones y medidas complementarias entre los tres Estados,¹³⁴ orientadas a impulsar el trabajo conjunto y la cooperación para mitigar no sólo los efectos de la desertificación sino también sus problemas conexos. Desde el año 2001, este Programa ha sido disparador de proyectos¹³⁵ destinados a mejorar el manejo de los recursos naturales de la región y a reducir los efectos del cuadro de degradación social, económica y ambiental en cada uno de los escenarios nacionales.

En suma, el análisis de la dimensión socio-económica y ambiental permite concluir que tanto las *crisis ambientales sectoriales* de la alta y baja Cuenca como estas últimas tres problemáticas- de índole “general”-, responden a gestiones nacionales de características endebles que han impactado en el tratamiento compartido. Como se demostró a lo largo del Capítulo, mientras que el Pilcomayo en territorio boliviano se encuentra afectado principalmente en términos de calidad, el tramo argentino-paraguayo tiene serias dificultades para el acceso equitativo al recurso. Ambos fenómenos afectan las actividades productivas de la región y han sido objeto de múltiples reclamos por parte de los principales actores sociales vinculados al río. En el caso de la Cuenca alta, la contaminación del

¹³³ Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=2161>. [enero de 2011].

¹³⁴ Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sustentable del Gran Chaco Americano. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=2161>. [enero de 2011].

¹³⁵ Consultar los Proyectos del Programa de Acción Subregional para el Desarrollo Sustentable del Gran Chaco Americano. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=2161>. [enero de 2011].

Pilcomayo y sus afluentes por la industria minera ha cobrado notoriedad por el accionar de ONG's e instituciones académicas ante las escasas posibilidades de incidencia que las comunidades indígenas y ribereñas poseen frente al peso de las empresas del sector en la economía departamental y nacional.

En la Cuenca baja, el proceso de divagación tampoco fue proyectado como un tema de connotaciones políticas por las poblaciones fronterizas que son perjudicadas por las vicisitudes del recurso y que sufren la inacción y la apatía estatal. Aquí, se detecta, en cambio la presión que ejercen los medianos y grandes hacendados. Sin embargo, en Paraguay- a diferencia de Argentina- esta presión para que el Estado vele por el acceso a las aguas del Pilcomayo, es retroalimentada por esa “agenda histórica”, cuyo impacto aún persiste y dificulta la superación de obstáculos que entorpecen el tratamiento trinacional.

Segunda Parte

La gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008)

CAPÍTULO IV

La dimensión político-institucional

“Debemos partir por reconocer que las capacidades necesarias para lograr una buena gestión del agua forman parte de las propias de los gobiernos en todos los ámbitos. No hay, por tanto, opción de gobernabilidad sobre el agua y las cuencas si el sistema político institucional de un país no es lo suficientemente sólido y sus políticas macroeconómicas no son consecuentes con todas las tareas que debe realizar” (Dourojeanni, 2004: 150).

El presente capítulo aborda, en primer lugar, los principales puntos de contacto y de diferenciación de Argentina, Bolivia y Paraguay en materia político-institucional con respecto al manejo de los recursos hídricos y cuencas compartidas. Esta dimensión complementa a los condicionantes domésticos que son parte de *las dimensiones ya analizadas* debido a que en las decisiones políticas e institucionales recae la búsqueda de cooperación para superar las instancias de discordia. En segundo lugar, se examina el surgimiento de la Comisión Trinacional de la Cuenca en la primera mitad de la década del noventa, entendida como resultado de un proceso de coordinación de políticas tras el conflicto generado entre Argentina y Paraguay por los emprendimientos conjuntos en 1991. Por último, en el tercer apartado, se estudia la relación entre la Comisión Trinacional y la UE- plasmada en un Convenio de Cooperación y Financiación del año 2000- destinada a paliar las múltiples problemáticas de la región.

1- Organismos con competencia en recursos hídricos: dispersión institucional *versus* coordinación de objetivos

En términos generales, los países de la Cuenca poseen visiones afines sobre la connotación socio-económica y política de los recursos hídricos compartidos. Sin embargo, esto no ha sido suficiente para establecer directrices coordinadas en esta unidad ante la existencia de cuestiones puntuales relacionadas al ámbito político-institucional. Estas últimas se vinculan a la diversidad de actores intervinientes en la toma de decisiones; los recursos económicos disponibles y los intereses económicos y políticos nacionales en juego. Dichos factores son un punto importante a considerar en el tratamiento conjunto porque al igual que ocurre con los condicionantes de las dimensiones *histórica y socio-económica y ambiental*, también repercuten en la “mesa multilateral”.

A los fines del trabajo se ha elaborado el siguiente cuadro con los principales organismos e instituciones de los tres países que tienen injerencia directa o indirecta en la gestión de recursos hídricos compartidos. Cabe aclarar, que las fuentes bibliográficas consultadas que han permitido la sistematización de los datos dan cuenta de un escenario común para Argentina, Bolivia y Paraguay. Los tres países tienen, por un lado, una profunda dispersión en materia normativa en cuanto a leyes, decretos y disposiciones que regulan la materia. Por otro, poseen un sinnúmero de entidades e instituciones que intervienen con mayor o menor peso en el aprovechamiento de los recursos hídricos internacionales.

En cuanto al primer punto, además de lo dispuesto en las respectivas Constituciones Nacionales, se agregan las Leyes Marco de Medio Ambiente y la normativa contemplada en los diferentes Códigos (Minería, Comercio, Civil, etc.). Esto origina una temática ampliamente regulada pero con grandes superposiciones que obstaculizan en la práctica el logro de una política hídrica en una única dirección (Laboranti & Malinow, 1995) (Crespo & Martínez Luraghi, 2000) (Del Carpio, 2005). Con respecto al segundo punto, *los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores son instituciones que ejercen un rol clave en todas aquellas*

medidas competentes a los recursos hídricos y cuencas internacionales aunque su accionar es compartido o asistido por otros organismos de carácter nacional.

TABLA VI: PRINCIPALES REFERENCIAS INSTITUCIONALES EN MATERIA HÍDRICA DE LOS MIEMBROS DE LA CUENCA DEL PILCOMAYO

Países	Estructura Administrativa	Recursos Hídricos y Cuencas Compartidas	Normativa	Organismos e Instituciones intervinientes
ARGENTINA	Federal	Visión y gestión descentralizada y participativa (Art. 124 de la Constitución Nacional)	Dispersa en diferentes Códigos y leyes vigentes	-Ministerio de Relaciones Exteriores -Subsecretaría de RR.HH. -Organismos provinciales -COHIFE
BOLIVIA	Centralizada	Gestión centralizada con pasos hacia la ampliación de la participación	Dispersa en diferentes Códigos y leyes vigentes	-Ministerio de Relaciones Exteriores -Ministerio de Ambiente y Agua -OTNPB. -Otros.
PARAGUAY	Centralizada	Gestión centralizada con pasos hacia la ampliación de la participación	Dispersa en diferentes Códigos y leyes vigentes	-Ministerio de Relaciones Exteriores -SEAM -Dirección RR. HH. -MOPC -Comisión Nacional del Pilcomayo -Otros.

Fuente: Elaboración propia en base a los estudios de Pochat (2005; 2008) Laboranti & Malinow (1995); Gamarra Lovera (2002); Chamorro, Dormaniczky, *et.al.*, (2004); Crespo & Martínez Luraghi (2000) y Del Carpio (2005).

En el caso de Bolivia, el Ministerio de Relaciones Exteriores posee la **Dirección General de Límites, Fronteras y Aguas Internacionales Transfronterizas**, la cual es la encargada de llevar adelante los lineamientos de acción externa en la temática. En sus actividades interviene el Ministerio de Ambiente y Agua, organismo que debe “*desarrollar y ejecutar políticas públicas,*

normas, planes, programas y proyectos” desde un enfoque integral.¹³⁶ A su vez, en dicho Ministerio se encuentra el Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego, con su correspondiente Unidad de Cuencas y Recursos Hídricos, quienes trabajan de manera complementaria con las dos instituciones anteriores para la aplicación de las políticas a seguir. Por último, cabe destacar que la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) también constituye un organismo de apoyo a las actividades ministeriales.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores de **Paraguay** actúa en coordinación con otras instituciones que poseen *competencia directa* en el tratamiento de recursos hídricos transfronterizos: la **Secretaría del Ambiente (SEAM)** y el **Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)**. En cuanto a la SEAM, debe destacarse que su creación es un hecho reciente ya que su nacimiento se corresponde con la Ley 1561 del 29 de mayo de 2000. Posee rango de Secretaría de Estado y de ella depende la **Dirección General de Protección y Conservación de los Recursos Hídricos**, que es la autoridad máxima en el ordenamiento del sector hídrico en general (Chamorro, Dormaniczky, *et.al.*, 2004). De acuerdo a la Ley 1561, dicha Dirección se encarga de *“formular, coordinar y evaluar políticas de mantenimiento y conservación de los recursos hídricos y sus cuencas, asegurando el proceso de renovación, el mantenimiento de los caudales básicos de las corrientes de agua, la capacidad de recarga de los acuíferos, el cuidado de los diferentes usos y el aprovechamiento de los recursos hídricos, preservando el equilibrio ecológico”*.¹³⁷

Un organismo singular dentro del MOPC es la **Comisión Nacional del río Pilcomayo**, creada el 9 de abril de 1992. En este organismo recae “la defensa y la promoción de la política nacional en el plano internacional” en todo lo referido al

¹³⁶ Ministerio de Ambiente y Agua. Disponible en: <http://www.mmaya.gob.bo/#> [septiembre de 2010].

¹³⁷ Artículo 25 de la Ley 1561/00.

Disponible en: http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/paraguay/ley_1561.pdf. [diciembre de 2010].

aprovechamiento compartido del Pilcomayo y su Cuenca.¹³⁸ En este sentido, su artículo 4 agrega que *“estas medidas y políticas deberán estar enmarcadas en un plan de desarrollo económico y de promoción social, que incluya a las comunidades indígenas asentadas en dicha Cuenca, y ser coherentes con la preservación del ambiente natural y al impacto ecológico en la región”*.¹³⁹

Sin tener en cuenta a los Ministerios de Relaciones Exteriores de Bolivia y Paraguay, en ambos países, los organismos que participan en la gestión de los recursos hídricos son representativos de sus respectivas estructuras político-administrativas nacionales. De acuerdo a sus textos constitucionales, son Estados con administraciones unitarias y descentralizadas,¹⁴⁰ por lo cual, el accionar hídrico al igual que todas las directrices gubernamentales se concentra en las autoridades centrales. Los departamentos, municipios u otras unidades administrativas de carácter subnacional no poseen injerencia directa a través de los organismos encargados de la gestión del agua, sino que los mismos actúan en apoyo a las decisiones que lleva adelante el gobierno nacional (Gamarrá Lovera, 2002: 12). Sin embargo, cabe destacar que tanto Bolivia como Paraguay se encuentran en proceso de ampliar la participación de los actores de los ámbitos regionales y locales a fin encauzarse hacia una administración más integrada del agua.

En cambio, Argentina, cuenta con una estructura político-administrativa de carácter federal y tras la reforma constitucional de 1994, las provincias reafirmaron su protagonismo en materia de recursos naturales. El artículo 124 expresa lo siguiente:

¹³⁸ La Ley N° 7/92 dio origen la Comisión Nacional del río Pilcomayo, 9 de abril de 1992. Disponible en: <http://www.pj.gov.py>. [diciembre de 2010].

¹³⁹ Puede consultarse artículo 4 de la Ley 7/92.

¹⁴⁰ Esta caracterización implica que los actores subnacionales gozan de autonomía política, administrativa y normativa y de autarquía en materia de recaudación e inversiones. Por otro lado, en cuanto a los recursos naturales, los mismos son definidos como propiedad estatal y recae en la figura del Estado la planificación del régimen de explotación.

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.”

“Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”¹⁴¹

Esta modificación en la Constitución tuvo un gran impacto en el accionar de los actores subnacionales del país con respecto al escenario natural. Con posterioridad a 1994, la propiedad y el dominio de las provincias sobre los recursos naturales ubicados en sus territorios fueron regulados en sus textos constitucionales y en las normativas locales. A su vez, las provincias procedieron a la creación de organismos e instituciones diversas con competencia en la materia. Las provincias argentinas que participan de la Cuenca del Pilcomayo no estuvieron ajenas a esta situación, de modo que, durante la década del noventa, Jujuy, Salta y Formosa reafirmaron el reconocimiento de sus recursos naturales como patrimonio común de las provincias.¹⁴²

En el ámbito de los recursos internacionalmente compartidos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto trabaja con la **Subsecretaría de Recursos Hídricos**, dependiente de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

¹⁴¹ Artículo 124 de la Constitución Política de la República Argentina.

¹⁴² Pueden consultarse la Ley General de Medio Ambiente (Ley 5063/98) de la provincia de Jujuy, la cual dio lugar a la Secretaría de Gestión Ambiental de la Provincia (SEGAP); la Constitución provincial de Salta, reformada en 1998 y el Código de Aguas de la provincia, sancionado el mismo año y la Ley de Medio Ambiente (Ley 1060/93) de Formosa. Estas normativas y la información correspondiente a las instituciones de medio ambiente provinciales se encuentran disponibles en los sitios electrónicos oficiales de las provincias en cuestión.

Esta entidad se encarga de elaborar y ejecutar la política hídrica nacional y proponer “el marco regulatorio relativo al manejo de los recursos hídricos, vinculando y coordinando la acción de las demás jurisdicciones y organismos intervinientes en la política hídrica”.¹⁴³

Teniendo en cuenta las potestades provinciales, el 27 de marzo de 2003, los representantes de las provincias suscribieron el Acta Constitutiva del Consejo Hídrico Federal (COHIFE), integrado además por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Subsecretaría de Recursos Hídricos.¹⁴⁴ Uno de los motivos de su creación fue la necesidad de concertar actividades que reflejen la soberanía de la Nación y de las provincias con el fin de proyectar una *verdadera política hídrica de Estado*. El 17 de septiembre de 2003 se aprobaron *los Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina*, destacándose las próximas líneas para los recursos internacionalmente compartidos:

“Los recursos hídricos compartidos con otros países deben gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de uso equitativo y razonable, obligación de no ocasionar perjuicio sensible y deber de información y consulta previa entre las partes. Dichas gestiones requieren la concertación previa y la representación específica de las provincias titulares del dominio de las aguas en relación con las decisiones que relación con las decisiones que serán sustentadas por la República Argentina ante otros países, tanto en materia de cooperación como de negociaciones y celebración de acuerdos. Cada provincia involucrada designará un miembro para integrarse a las actividades de las delegaciones argentinas en las comisiones y organizaciones internacionales que correspondan”.¹⁴⁵

Producto del trabajo conjunto entre el COHIFE y la Subsecretaría de Recursos Hídricos, surgieron en noviembre de 2006 las bases para el Plan

¹⁴³ Puede consultarse el sitio electrónico de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la República Argentina. Disponible en <http://www.hidricosargentina.gov.ar/objetivos.html>. [octubre de 2010].

¹⁴⁴ Puede consultarse el sitio web del COHIFE. Disponible en <http://www.hidricosargentina.gov.ar/cohife.html>. [octubre de 2010].

¹⁴⁵ “Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina”. Disponible en <http://www.hidricosargentina.gov.ar>. El subrayado es propio. [septiembre de 2010].

Nacional de Recursos Hídricos del país. Este documento brinda un marco general para el establecimiento de acciones coordinadas entre los actores que tienen jurisdicción en el agua, especificando “para qué, quienes, cómo y cuándo se desarrollarán esas acciones.”¹⁴⁶ Su novedad radica en incorporar ese conjunto de principios hídricos que fueron mencionados con anterioridad en programas y subprogramas de intervenciones dentro de los cuales está incluida la gestión de cuencas transfronterizas. No obstante, como aún el organismo se encuentra en proceso de consolidación, dichos programas sólo han sido enumerados en el documento base sin contar con mayores especificaciones. Esto permite explicar por qué el tratamiento de cuencas compartidas fue abordado en un contexto de talleres de trabajo- de los ámbitos nacional y provincial- donde participaron representantes de las diferentes regiones del país, de la Subsecretaría de Recursos Hídricos y del COHIFE. Como resultado, en las provincias de la Cuenca del Pilcomayo se identificaron los siguientes “*problemas que obstaculizan una solución inmediata*” a las crisis ambientales sectoriales:¹⁴⁷ la falta de infraestructura, recursos humanos, económicos y técnicos; la descoordinación institucional y la inexistencia de decisión política en el ámbito de la ejecución. Es importante agregar con respecto al COHIFE, que si bien, esta institución representa y coordina los intereses de la Nación y de las provincias, durante el período de estudio, la bibliografía consultada indica que no se ha registrado su participación en las acciones emprendidas en el escenario de la Cuenca.¹⁴⁸

¹⁴⁶ “Bases para un Plan Nacional de Recursos Hídricos de la República Argentina”, septiembre de 2006. Disponible en: <http://www.hidricosargentina.gov.ar/Base-PlanNac.pdf>. [septiembre de 2010].

¹⁴⁷ Plan Nacional de Recursos Hídricos de la República Argentina, Informe del Taller Nacional, Buenos Aires, 29 de marzo de 2007

¹⁴⁸ A pesar de que excede al período contemplado para esta investigación, el COHIFE y la Comisión Trinacional del Pilcomayo firmaron un acuerdo interinstitucional para los meses de enero y junio de 2010. Según el documento, estos organismos convinieron en llevar adelante “acciones dirigidas a mejorar el conocimiento del estado de la cuenca, tanto en sus aspectos físicos como sociales, con el propósito de fortalecer los lazos que vinculan a los pobladores de la cuenca con la comunidad hídrica y, por medio de ellos, lograr consensos sobre medidas que tengan por objetivo el uso sostenible del agua en sus múltiples aplicaciones”. Disponible en: <http://www.pilcomayo.net/web/#cohife>. [enero de 2011].

1.1- La situación en el manejo de cuencas compartidas en los tres países en estudio

De acuerdo con la Asociación Mundial para el Agua (Global Water Partnership, GWP), una gestión adecuada de cuencas comprende un proceso complejo que involucra a varios factores. Requiere la administración del agua, la tierra y los recursos asociados dentro de sus límites para optimizar y compartir de forma equitativa los beneficios socio-económicos de la región sin comprometer el futuro del medio natural.¹⁴⁹ En la actualidad, cada uno de los Estados que integra la Cuenca del Pilcomayo comparte los lineamientos expresados con anterioridad, es decir, administrar una cuenca de forma integral y orientada al logro del desarrollo sostenible. A partir de la década del noventa, los tres países comenzaron a dar pequeños pasos hacia un enfoque “moderno” de gestión de cuencas internacionales puesto que desde el ámbito jurídico se comenzó a destacar la importancia del aspecto humano al momento de planificar la utilización del recurso natural. Esto no significó un cambio rotundo en el manejo tradicional de los recursos hídricos compartidos aunque permitió ciertos avances en la temática. En primer lugar, dio lugar al reconocimiento de generar desde lo macro a lo micro- nacional, regional y local- políticas de corte global que incorporen las necesidades de los actores involucrados. En segundo lugar, en el ámbito de las relaciones entre los tres países, estimuló la idea de trabajar en base a criterios unificados que faciliten las actividades de los organismos e instituciones con competencia en recursos hídricos internacionalmente compartidos.¹⁵⁰

Desde la perspectiva de Dourojeanni, Jouravlev & Chávez, en los países latinoamericanos, el proceso de institucionalización de la gestión de recursos

¹⁴⁹ “Manual para la gestión integrada de los recursos hídricos en Cuenca”, GWP, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, 2009, p. 18. Disponible en: http://www.pnuma.org/agua-miaac/CODIA%20ORGANISMOS%20DE%20CUENCAS/MATERIAL%20ADICIONAL/PRES-ENTACIONES/PONENTES/Tema%201%20GIRH%20y%20Herramientas/RIOC_GWP_Manual_para_la_gestion_integrada.pdf. [agosto de 2010].

¹⁵⁰ Esta cuestión ha sido abordada en diferentes oportunidades en las reuniones que realiza la Comisión Trinacional de la Cuenca.

hídricos en el ámbito de cuencas ha sido difícil y complejo con una “extrema variabilidad de sobrevivencia” (2002: 12). En algunos casos, la creación de organismos ha quedado sólo en buenas intenciones, mientras que en otros, “existe el riesgo siempre latente de que se pierda lo avanzado con cambios que puedan surgir en las estructuras gubernamentales o las crisis en el ámbito político (2002: 15). Asimismo, la creación de organismos o entidades de cuenca ha sido producto de situaciones conflictivas debido a que la administración de los recursos hídricos envuelve momentos de tensión ante la existencia de competencia por el aprovechamiento de los mismos.

La vulnerabilidad que genera el tratamiento compartido por la presencia o no de determinados factores domésticos al interior de los Estados y la existencia de situaciones de discordia interestatales actuaron como elementos dinamizadores de la institucionalización de la Cuenca del Pilcomayo el 9 de febrero de 1995. Como se aborda en el próximo apartado, la creación de la Comisión Trinacional como entidad de cuenca transfronteriza fue impulsada por los momentos de *discordia* entre Argentina y Paraguay durante la primera mitad de la década del noventa y por los altos niveles de contaminación de los recursos hídricos de la Cuenca alta.

2- Los años noventa: el camino hacia una entidad de cuenca transfronteriza

El año 1989 es un año representativo para los Estados de la Cuenca. Este marcó el inicio de administraciones nacionales que establecieron no sólo un punto de inflexión en sus propios contextos domésticos sino también en sus relaciones mutuas. En este escenario, la caída de la dictadura de Stroessner fue un factor importante para el fortalecimiento de los vínculos del Estado Guaraní con Argentina y Bolivia. Los gobiernos de Carlos Menem, Andrés Rodríguez- con quien comienza el proceso de transición a la democracia paraguaya- y Jaime Paz

Zamora tuvieron puntos de contacto que redundaron “en nuevos aires” en el manejo de la Cuenca.

En cuanto Argentina, durante las presidencias de Carlos Menem se buscó dejar de lado “la visión romántica de la unidad latinoamericana” (Russell, 1994: 17) para concentrar la atención en la profundización de las relaciones con los países desarrollados, especialmente Estados Unidos. En consecuencia, América Latina o América del Sur cobraron importancia sólo en virtud de problemáticas y acciones concretas. Por su parte, Bolivia y Paraguay se orientaron a otorgarle un carácter más fluido a la política exterior vecinal- en especial con Argentina y Brasil- a fin de romper con el aislamiento que había caracterizado el pasado. Así, el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción que dio origen a la construcción del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como espacio de integración regional. De este modo, en este escenario de acercamiento incipiente pero con objetivos específicos, los países de la Cuenca baja decidieron resolver primero las discordias bilaterales para posteriormente encaminarse hacia un proyecto de mayor envergadura.

Con miras a otorgar una solución más duradera al proceso de retroceso y divagación del Pilcomayo en el tramo compartido que genera la alternancia del río a uno y otro lado de la frontera, Argentina y Paraguay pusieron en marcha en 1991 el denominado “Proyecto Pantalón”. Este implicó la construcción de dos tomas enfrentadas a ambos márgenes del río, en el Noroeste de la provincia de Formosa y en el departamento paraguayo de Boquerón a fin de establecer un mecanismo que diera más estabilidad al curso, orientado a garantizar el acceso al agua de forma más equitativa (Martín Vide, 2006). Si se aplican los lineamientos de Colacrai sobre la importancia de las obras de infraestructura transfronterizas, dicho Proyecto fue entendido como “estratégico” desde las perspectivas nacionales porque fue pensado para potenciar la competitividad de las economías regionales y balancear las asimetrías existentes (2004: 142/163). Sin embargo, las esperanzas puestas en el proyecto se enfrentaron a un recurso hídrico “salvaje”

(Gordillo, 2001), sin lograr resultados positivos. Durante los primeros años de la década, las situaciones de sequías e inundaciones fueron hechos recurrentes en las provincias argentinas y los departamentos paraguayos. Así, las asperezas bilaterales cobraron una vez más protagonismo, reviviendo la agenda histórica cuando los medios de comunicación paraguayos señalaron que Argentina tenía “intenciones manifiestas” de aprovechar “exclusivamente” las aguas del río (Gordillo & Leguizamón, 2002: 73).

La gravedad de los hechos llevó a que el 20 de abril de 1993, los entonces Ministros de Relaciones Exteriores, Alexis Frutos Vaesken, por Paraguay y Guido Di Tella, por Argentina, firmaran un acta donde ambos gobiernos se comprometieron a efectuar todas las correcciones necesarias para revertir los impactos no deseados de las obras de 1991. Esta coordinación de políticas, empujada por los momentos de discordia existentes, llevó a que entre el 26 y 27 de julio de 1993, representantes de ambas Cancillerías se reunieran en Buenos Aires para analizar una solución conjunta a las problemáticas bilaterales. Entre ellas, se encontraban los puntos críticos del río; la puesta en marcha de un sistema interceptor y las correcciones en los desvíos del Pilcomayo (Benítez Rickman, 1993: 137).

Producto de este encuentro, Argentina y Paraguay decidieron llevar adelante las siguientes tareas para fortalecer las instancias de cooperación en la Cuenca baja: *i)* Iniciar estudios conjuntos para emprender las obras de infraestructura que otorguen una mayor precisión al recurso y mitiguen las consecuencias de los puntos críticos de la frontera, es decir, las diferentes zonas donde el río tiende a desviarse de forma brusca hacia uno de los dos países; *ii)* Emprender la construcción de un sistema interceptor para recoger las aguas desbordadas de los cursos que toma el Pilcomayo y *distribuir las de manera equitativa*; *iii)* Trabajar activamente desde el ámbito estatal para intervenir en las

zonas de colmatación como en aquellos sectores donde el recurso hídrico busca escurrirse hacia lugares que no son típicos en su recorrido.¹⁵¹

Esta coordinación en los trabajos de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Paraguay fue entendida como un avance significativo en una temática que a lo largo de los años ha generado más *discordias* que acciones cooperativas. No obstante, como la Cuenca constituye una unidad, desde el ámbito político-diplomático se reconocieron las limitaciones de las actividades conjuntas si Bolivia no era incluida. Aprovechando la sintonía del momento, Carlos Menem, Gonzalo Sánchez de Lozada y Juan Carlos Wasmosy se reunieron en la provincia de Formosa el 26 de abril de 1994 para suscribir la Declaración de Formosa. En dicho documento se hizo explícito el acuerdo trilateral de aprovechar la Cuenca de manera integral para fortalecer el proceso de integración de los tres países. Además, se reafirmó el uso de los recursos hídricos de la Cuenca en base a las normas de Derecho Internacional con el objetivo de avanzar hacia un proceso de institucionalización.¹⁵²

Como primer paso, pero conscientes de que cada sección de la Cuenca fuera regulada de acuerdo a sus particularidades, Argentina y Paraguay suscribieron el 5 de agosto de 1994 el Estatuto de la **Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del río Pilcomayo**.¹⁵³ Esta entidad posee competencia entre la localidad de Esmeralda y la desembocadura en el río Paraguay y está compuesta por un delegado por país y aquellos técnicos y asesores que ambos consideren convenientes de acuerdo a las necesidades del

¹⁵¹ Acta de Reunión de los representantes de la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya, realizada en Buenos Aires los días 26 y 27 de julio de 1993.

¹⁵² Declaración de Formosa, 26 de abril de 1994, Formosa, Argentina. Disponible en <http://tratados.cancilleria.gob.ar>. [agosto de 2010].

¹⁵³ En la entrevista realizada al Dr. Ramón Cabrera el 13 de marzo de 2008 en Asunción, el diplomático destacó que a pesar de que los problemas ambientales de la Cuenca baja requieren un organismo que atienda las necesidades de Argentina y Paraguay, su accionar ha sido relegado por el organismo trilateral de la Cuenca.

momento.¹⁵⁴ La Comisión argentino-paraguaya es el resultado de un esquema de cooperación bilateral- impensado en décadas pasadas- entre las Cancillerías para regular de forma más eficiente una *frontera* cargada de inestabilidad. Tal es así que el 16 de diciembre de 1994, en la ciudad de Ouro Preto, los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países expresaron en una declaración conjunta el alto grado de *satisfacción* política por los compromisos asumidos para resolver las problemáticas del Pilcomayo en el tramo compartido.¹⁵⁵ Asimismo y sin dejar de lado el proyecto de conformar una entidad de cuenca que representara a los tres países, los Ministros destacaron la “importancia de una pronta convocatoria”¹⁵⁶ de lo que unos meses después se conoció como la Comisión Trinacional del Pilcomayo.

Al año siguiente, el 9 de febrero de 1995, en la ciudad de La Paz, los Ministros de Relaciones Exteriores firmaron el **Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del río Pilcomayo** como un mecanismo regulatorio de carácter permanente. En dicho acuerdo se fijaron como objetivos prioritarios la administración óptima de los recursos naturales de la región; la atracción de capitales para futuras inversiones y la gestión racional y equitativa de los cursos de aguas compartidos.¹⁵⁷ Argentina, Bolivia y Paraguay se encuentran representados a través de un Consejo de Delegados integrados por dos miembros, uno con rango de Embajador y el otro en calidad de técnico. La Comisión Trinacional posee personalidad jurídica internacional y en ésta recae la responsabilidad de los estudios y ejecución de

¹⁵⁴ Artículo III del Estatuto de la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del río Pilcomayo, 5 de agosto de 1994, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=4236&tipo=1. [septiembre de 2010].

¹⁵⁵ Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Paraguay, 16/12/1994.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁵⁷ Puede consultarse el Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Pilcomayo. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=929&tipo=3. [septiembre de 2010].

proyectos que los países decidan emprender de manera conjunta en cualquier punto de la Cuenca.¹⁵⁸

Dos cuestiones a subrayar con respecto al funcionamiento de la Comisión Trinacional se encuentran en las decisiones y resoluciones dentro del organismo. Con respecto a estas últimas, todo lo acordado en las reuniones ordinarias y extraordinarias que son llevadas en el ejercicio de la Comisión Trinacional poseen *obligatoriedad* para los Estados miembros.¹⁵⁹ Este punto, a su vez, está vinculado a cómo son tomadas las decisiones en el seno del organismo. Debido a que las mismas son adoptadas por el consenso de las tres delegaciones,¹⁶⁰ un buen entendimiento político-diplomático y la coordinación de las acciones a implementar son requisitos fundamentales para que las funciones de la Comisión no se vean obstaculizadas.

3- Las primeras actividades de la Comisión Trinacional en materia de cooperación internacional

Entre los días 6 y 7 de marzo de 1995, la Comisión Trinacional realizó su primera reunión como entidad transfronteriza. Al reconocer que las problemáticas ambientales afectan a la totalidad de la Cuenca y las dificultades existentes en cuanto a recursos económicos y técnicos, el Consejo de Delegados instituyó el Programa Lanzamiento del organismo, centrado en dos cuestiones: **1-** la futura

¹⁵⁸ Los estudios y proyectos que lleve adelante la Comisión Trinacional deben estar orientados a cumplir las funciones y competencias que han sido fijados por Estatuto, entre los cuales se destacan: “continuar los estudios y trabajos necesarios para lograr el aprovechamiento múltiple, racional y armónico de los recursos del río, para el control de inundaciones, retención de sedimentos y regulación de caudales; confeccionar el Plan General de Gestión Integral de la Cuenca con la correspondiente evaluación de las inversiones necesarias para su ejecución. En la elaboración de dicho Plan General, se dará prioridad a los proyectos que tiendan a cumplir con los objetivos de desarrollo regional; efectuar los estudios de impacto ambiental, vinculados a las actividades mencionadas en el presente Estatuto; planificar la explotación de la energía hidráulica; proponer normas referidas a las descargas de cualquier tipo de sustancias contaminantes en el río; determinar las zonas en las cuales no podrán efectuarse extracciones de recursos que afecten el comportamiento hídrico y la fluviomorfología del río”. Puede consultarse el artículo IV del Estatuto de la Comisión.

¹⁵⁹ Puede consultarse el artículo VI del Estatuto de la Comisión Trinacional.

¹⁶⁰ Puede consultarse el artículo III del Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional.

elaboración de un Plan Maestro de la Cuenca del Pilcomayo y 2- la preparación de las pautas de trabajo de una misión conjunta de los tres países hacia la UE con miras a solicitar asistencia técnica y financiera.¹⁶¹

Una misión con representantes de los tres Estados se reunió en Bruselas entre los meses de octubre y noviembre de 1995 con delegados de la UE para avanzar en el fortalecimiento de los lazos conjuntos. La Comisión Trinacional fue presentada oficialmente ante la Comunidad Europea, logrando muy buena recepción ante el interés común de los tres países de reducir la vulnerabilidad socio-ambiental de la región.¹⁶² En este sentido, la idea de programar y negociar a nivel estatal los estudios, proyectos y las obras pilotos en la región como parte del Plan Maestro fue entendida como un gesto de concomitancia entre las acciones externas de sus miembros. Cabe aclarar, que este acercamiento entre la Comisión Trinacional y la UE fue paralelo a la existencia de ciertas problemáticas-abordadas en el Capítulo III- que se fueron presentando en la Cuenca en los primeros años de la década del noventa: la ruptura de los diques de relave en territorio boliviano y las sequías e inundaciones en la frontera argentino-paraguaya por el proceso de divagación del río.

En este contexto de sintonía política entre los tres Estados, merece ser citada la Declaración Conjunta de los ex Cancilleres de Argentina y Paraguay, Guido Di Tella y Dido Florentín Bogado, tras su visita a Buenos Aires entre los días 18 y 20 de noviembre de 1998. Los Ministros aludieron a la *plena coincidencia* que existía “entre ambos países en el seno de la Comisión Binacional del Pilcomayo [...] y señalaron además, la necesidad de iniciar gestiones urgentes para financiar las obras del sistema de control del río, incluyendo la búsqueda de

¹⁶¹ “Primera Reunión ordinaria del Consejo de Delegados de la Comisión Trinacional de la Cuenca del río Pilcomayo”. Documento disponible en la Comisión Nacional del río Pilcomayo, Asunción, Paraguay.

¹⁶² De acuerdo a los representantes de la UE, la creación de la Comisión Trinacional “muestra una clara voluntad de integración regional mediante el desarrollo de la Cuenca, en una temática tan sensible como el manejo de los recursos naturales compartidos”. Revista *Somos Pilcomayo*, Año 2007, N° 1, p. 8.

fuentes alternativas o complementarias. Asimismo, mencionaron su profunda preocupación por el grave peligro ecológico que representa la persistencia del proceso de erosión de la Cuenca alta y recomendaron la adopción de medidas urgentes para paliarla”.¹⁶³

En diciembre de 1998 una misión de expertos europeos llevaron a cabo junto a técnicos locales estudios de campo para evaluar el potencial y las problemáticas de la zona.¹⁶⁴ Los resultados arrojados un año más tarde reiteraron la degradación cuantitativa y cualitativa del entorno natural e hicieron un llamado de atención a sus miembros, quienes acordaron la firma del proyecto de cooperación entre Comisión Trinacional y la Comisión de la UE.¹⁶⁵

Esta gestión, que denotó signos de entendimiento entre los miembros de la Cuenca, fue opacada por el asilo político que Carlos Menem le brindó a Lino Oviedo en 1999, acusado de haber asesinado al vicepresidente Luis María Argaña de la administración de Raúl Cubas Grau (Tini, 2008: 209). El accionar argentino no fue bien recibido por su sucesor, Luis Ángel González Macchi (1999-2003) y la relación político-diplomática quedó de cierta manera “paralizada” hasta la llegada de la nueva administración argentina. Tras la asunción de Fernando De la Rúa (1999-2001) a la presidencia, el episodio de Lino Oviedo fue paulatinamente superado para abocarse a los puntos de trabajo de la agenda bilateral, entre los cuales, estaba el aprovechamiento del Pilcomayo. Ambos mandatarios declararon en el encuentro presidencial del 5 de septiembre de 2001 *“la firme voluntad de sus Gobiernos de continuar trabajando para corregir las dificultades provocadas por el fenómeno de colmatación y retroceso del río Pilcomayo [...] La solución definitiva de los problemas que se presenta para la administración y manejo de*

¹⁶³ “Declaración Conjunta de los Señores Cancilleres de la República Argentina y de la República del Paraguay”, 18-20 de noviembre de 1998, Buenos Aires. Disponible en: <http://tratados.cancilleria.gob.ar>. [agosto de 2010].

¹⁶⁴ “X Reunión del Consejo de Delegados de la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo”, 28 de agosto de 1998, Santa Cruz. Comisión Nacional del río Pilcomayo, Paraguay.

¹⁶⁵ “XIV Reunión del Consejo de Delegados de la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo”, 29 de noviembre de 1999, Asunción. Comisión Nacional del río Pilcomayo, Paraguay.

*los recursos de la Cuenca demanda el esfuerzo conjunto de los tres países ribereños”.*¹⁶⁶

3.1- El Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Pilcomayo

Después de varios años de negociación, el pedido de cooperación técnica y económica de la Comisión Trinacional a la UE se materializó en la firma del Convenio de Financiación el 18 de noviembre de 2000 (ASR/B7-3100/99/0136), el cual pasó a denominarse **Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Pilcomayo**.¹⁶⁷ Con una validez estimada hasta el 31 de diciembre de 2008, en realidad, fijó su duración en seis años, siendo computables a partir de la conformación de la Unidad de Gestión el 20 de julio de 2002.¹⁶⁸ En un primer momento, su sede se estableció en la ciudad de Asunción hasta el año 2006 cuando fue mudada a Tarija. Dicha entidad- conformada por los representantes de la Comisión Trinacional y los delegados de la Comisión Europea en tanto entidad financiadora- ha cumplido un rol fundamental dentro del Proyecto debido a que se encargó del proceso de dirección, control y gestión de las tareas contempladas para la región.¹⁶⁹

Desde la Comisión Trinacional, el Proyecto Pilcomayo fue definido como *“el ámbito técnico de generación y reunión de información sobre la Cuenca, en vistas a una planificación de la administración trinacional de la misma, que permitiera mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Cuenca del río Pilcomayo y de su entorno medioambiental, apoyándose en un refuerzo significativo del proceso de integración regional”*.¹⁷⁰ Para el logro de este

¹⁶⁶ Declaración sobre el Río Pilcomayo. Disponible en <http://tratados.cancilleria.gob.ar>. [mayo de 2010].

¹⁶⁷ Como se mencionó en el Capítulo III, este proyecto se denominó **Proyecto Pilcomayo**.

¹⁶⁸ “Convenio de Cooperación y Financiación entre la Comisión Trinacional y la UE”. Comisión Nacional del río Pilcomayo, Asunción, Paraguay.

¹⁶⁹ Revista *Somos Pilcomayo*, 2007, p.3.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

objetivo general, inicialmente, se estableció un monto global de €20.600.000, de los cuales €12.600.000 representaron la responsabilidad no reembolsable de la UE y los €8.000.000 restantes fueron el compromiso adquirido por el organismo trilateral.

Además de la financiación comprendida en la letra del Convenio, la participación de la UE estuvo dada por el envío de expertos y técnicos internacionales o denominada Asistencia Técnica Internacional (ATI). Éstos tuvieron como atribuciones primordiales la capacitación de los profesionales de los tres países y la participación en los estudios e intervenciones en diferentes puntos geográficos de la Cuenca.¹⁷¹ En cuanto a la Asistencia Técnica Local (ATL), la cual actuaba en calidad de prestador de servicios, la Comisión Trinacional se comprometió a cumplir algunas cuestiones fijadas por la UE, destacándose: *i)* la asistencia a los expertos internacionales con miras a cumplir con los fines del proyecto; *ii)* la difusión de las actividades realizadas y de las acciones a implementarse en el futuro y *iii)* la coordinación de tareas entre los Estados miembros de la Cuenca.¹⁷²

El trabajo conjunto entre la Comisión Trinacional y la UE fue programado a través de un Plan Operativo Global (POG), correspondiente a los seis años de proyecto y Planes Operativos Anuales (POA's) donde se detallaron las actividades a concretar, los calendarios de ejecución y los montos de dinero requeridos para la puesta en marcha de las tareas diagramadas.¹⁷³ Sin embargo, tanto los POA's como los montos que las partes decidieron aportar sufrieron modificaciones debido a que no quedaron al margen de las vicisitudes de los Estados de la

¹⁷¹ Convenio de Cooperación y Financiación, Comisión Trinacional-UE, 2002-2008, *Op. Cit.*

¹⁷² *Ibidem.*

¹⁷³ "Plan Operativo Global", Versión conforme al 2º Addendum al Convenio de Financiación, julio de 2002-julio de 2008. Aprobado por la Comisión Trinacional el 2/12/2005 y por la Comisión Europea el 14/11/2005. Disponible en: http://www.pilcomayo.net/media/biblioteca/libro_964_PP-047.pdf. [enero de 2011].

Cuenca.¹⁷⁴ Debe tenerse en cuenta que los inicios del Proyecto Pilcomayo fueron coincidentes con un período de turbulencia económica-política de los beneficiarios. Los primeros años del siglo XXI estuvieron marcados por las crisis domésticas en los tres Estados de la Cuenca- como en la región latinoamericana en su conjunto- que afectaron lo acordado en el ámbito externo. En cuanto a la República Argentina, los sucesos de diciembre de 2001 que llevaron a la dimisión de Fernando de La Rúa y la consecuente crisis económica, política y social, ocasionaron una desestabilización generalizada del país que requería dos acciones inmediatas: la normalización del ámbito doméstico y las gestiones para el pago de la deuda externa.

Con respecto a Bolivia, el 2002 representó el tercer año consecutivo de crecimiento reducido, por debajo del 2% anual (CEPAL, 2003: 111). Para ese entonces, los reclamos sociales por la pobreza y la desigualdad vislumbraban el final anticipado del segundo mandato presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada. Tras su renuncia por los acontecimientos de la Guerra del Gas en octubre de 2003, la fragilidad de la situación doméstica del país andino quedó plasmada en la declaración conjunta de los ex mandatarios Carlos Mesa y Néstor Kirchner cuando el entonces Presidente argentino visitó Bolivia el 22 de julio de 2004. En dicha oportunidad, ambos gobiernos manifestaron su satisfacción por las actividades emprendidas de forma conjunta con Paraguay en la Cuenca pero también plantearon *“acordar con la UE nuevas fórmulas de financiamiento que contemplen adecuadamente las actuales realidades económicas de los países miembros de la Comisión Trinacional”*.¹⁷⁵

Por último, para Paraguay “la característica más destacada de la economía en el año 2002 fue la profundización de la crisis dentro de un ciclo global de estancamiento que se inicia en 1996”. Como expresó Molinier, esta crisis tuvo

¹⁷⁴ Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo. Antecedentes institucionales. Disponible en: <http://www.pilcomayo.net/web/>. [noviembre de 2010].

¹⁷⁵ Declaración Presidencial en virtud de la visita oficial de Néstor Kirchner a su homólogo Carlos Mesa, Tarija, 22 de julio de 2004. Disponible en <http://tratados.cancilleria.gob.ar/> [agosto de 2010]

efectos de orden económico, social y político-institucional que incidieron en el retroceso del proyecto de país orientado al desarrollo que había sido proclamado en 1992 con las reformas de la Constitución Política Nacional (2002: 26).

Dentro de este contexto, se explican las razones por las cuales fueron necesarias una serie de reformas al Convenio original de cooperación. Los Estados de la Cuenca no pudieron aportar hasta comienzos de 2005 los recursos económicos y técnicos que habían sido convenidos en el año 2000, situación que afectó los resultados esperados y la propia estructura del Proyecto. De este modo, la Comisión Trinacional y los delegados europeos reformularon el 28 de julio de 2005 en la XXVIII Reunión del organismo trilateral, los porcentajes de participación de países de la Cuenca, reduciéndose los mismos en un 23%.¹⁷⁶ Bajo esta lógica, el presupuesto final fue acordado en €16.529.255, de los cuales €3.929.225 debían ser aportados por la Comisión Trinacional y el resto por la UE.¹⁷⁷ Durante el período de estudio del presente trabajo, este presupuesto fue empleado para llevar a cabo sus dos primeras fases: la de *estudio* y la de *profundización*.¹⁷⁸ La primera de ellas estuvo destinada a la realización de análisis y evaluación del entorno ambiental, socio-económico e institucional de los tres países. En la segunda, se ejecutaron obras piloto y obras de infraestructura de pequeña escala para paliar problemáticas concretas.

Es importante destacar que el Proyecto Pilcomayo ha sido parte de las líneas de cooperación al desarrollo contempladas dentro de EuropeAid como parte de la Comisión Europea. EuropeAid es responsable de las políticas de desarrollo y suministro de ayuda mediante una serie de programas y proyectos destinados a

¹⁷⁶ “XXVIII Reunión del Consejo de Delegados de la Comisión Trinacional de la Cuenca del río Pilcomayo, 28 de julio de 2005”, Buenos Aires. Comisión Nacional del río Pilcomayo, Asunción.

¹⁷⁷ “Plan Operativo Global”, *Op. Cit.* Esta modificación corresponde al II Adendum del Proyecto, firmado en septiembre de 2005.

¹⁷⁸ El Plan Operativo Global 2002-2008 contempla una tercera fase del Proyecto la cual está orientada a la elaboración de un Plan Maestro de Desarrollo y Gestión Integrada de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo con proyección hasta el 2025. Esta tercera parte excede el período de referencia de esta investigación.

brindar asistencia técnica y financiera a aquellos países que lo necesiten.¹⁷⁹ El Proyecto Pilcomayo ha integrado el Programa América Latina o Programa ALA, con el objetivo de formular una línea de base ambiental y socio-económica que caracterice el cuadro de situación de la Cuenca y así emprender la formulación del Plan Maestro.¹⁸⁰ La región despertó interés por parte de la UE ante el grado de vulnerabilidad ambiental y la situación de pobreza generaliza que es parte de la realidad de los actores subnacionales de los tres países. Sin embargo, la concreción de los lazos cooperativos entre la Comisión Trinacional y la UE también posee otra lectura que va más allá de la concordancia de los objetivos de trabajo. Además de una relación de larga data, América Latina y Europa comparten intereses económicos, comerciales, culturales y políticos. Como sostiene Martín, mientras que los países latinoamericanos han buscado en la UE un medio para contrarrestar de cierta manera el peso de Estados Unidos en el continente, Europa ha estado atenta a la evolución de sus acontecimientos. Como los intereses europeos no sólo son de índole comercial sino en especial, políticos y estratégicos (2002: 46), este proyecto de cooperación puede enmarcarse dentro de un contexto de proyección internacional que la UE lleva adelante como un actor protagónico en el sistema.

3.2- Los logros del Proyecto Pilcomayo. Las cuestiones pendientes y *otra vez* la incidencia de lo doméstico

Durante los seis años de implementación del Proyecto Pilcomayo, el trabajo conjunto tanto entre los tres Estados de la Comisión Trinacional como entre dicho organismo y la UE, permitió la obtención de ciertos logros en la gestión compartida de la Cuenca. Uno de los aciertos más significativos del proceso de cooperación Comisión Trinacional-UE radicó en la concreción de una Línea de Base Ambiental y Socioeconómica (LBAyS) durante la fase de estudio

¹⁷⁹ Comisión Europea. EuropeAid.

Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/index_es.htm. [mayo de 2011]

¹⁸⁰ B-Brussels: ALA- environmental and socioeconomic baseline surveys of the Pilcomayo river basin. [mayo de 2011].

del Proyecto. La LBAyS fue definida por la Unidad de Gestión como un estudio multidisciplinario e integrador que permitió evaluar “la oferta y la demanda de la Cuenca” a nivel ambiental, socio-económico y político-institucional. Como ya se expresó, su realización se adjudicó a la Consultora Halcrow-Serman & Asociados por la licitación internacional de EuropeAid en diciembre de 2005 y comenzó sus actividades en febrero de 2006. Todas las tareas emprendidas que culminaron en su informe final de julio de 2007 posibilitaron llevar adelante un vasto relevamiento de datos de diversa índole para que, según sus resultados, se efectuara la fase de profundización. En otras palabras, implicó un gran avance en la calidad de la información sobre las dificultades sociales, económicas, técnicas y ambientales de la región ya que con anterioridad estos datos eran parciales o carentes de actualización.

Tras los trabajos de campo, los expertos locales e internacionales reconocieron que las crisis ambientales de la Cuenca alta y baja constituyen problemas preocupantes y desestabilizadores del entorno humano y natural (Malbrunot, 2005; Restrepo Bardon, 2004; Martín Vide, 2006). Si bien, estas crisis fueron las que impulsaron la conformación de la Comisión Trinacional y la solicitud de asistencia técnico-financiera a la UE, el hecho de contar con un marco de referencia cognitivo más específico favorece la toma de decisiones en el contexto del organismo trilateral. Así, el reconocimiento *in situ* de diferentes puntos geográficos de la Cuenca; la recopilación y elaboración de información estadística; el desarrollo de cartografía general y temática y el uso de imágenes satelitales¹⁸¹ son de gran utilidad para que la Comisión Trinacional trabaje en base a prioridades.

Otra cuestión a destacar en la fase de estudio se encuentra en la propuesta de reformar el ámbito institucional y de gestión de la Comisión como entidad transfronteriza. El nacimiento de dicha propuesta se debió a que las delegaciones

¹⁸¹ Consultar el link electrónico de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Trinacional para el desarrollo de la Cuenca del río Pilcomayo. Disponible en: <http://www.pilcomayo.net/web/>.

nacionales admitieron la existencia de serias dificultades para emprender actividades conjuntas en el contexto de la Cuenca. *Los inconvenientes se presentan al momento de consensuar trilateralmente y al interior de cada Estado ante la multiplicidad de organismos que poseen injerencia en el tratamiento de recursos hídricos compartidos.* De los tres Estados, esta situación se observa con mayor claridad en el caso argentino donde la Nación y las provincias deben acordar de forma conjunta las pautas de acción a seguir ante un recurso natural compartido.

El organismo trinacional ha quedado sujeto a la incidencia de los condicionantes domésticos que forman parte de las dimensiones ya analizadas lo cual ha resultado en un comportamiento más reactivo que activo. Esto constituye un verdadero inconveniente porque deja entrever una planificación conjunta escasa y propicia al surgimiento de situaciones de discordia donde cada Estado sólo se ocupa o defiende cuestiones de índole estrictamente nacional. A lo largo del Proyecto Pilcomayo se emprendieron seis misiones institucionales, dirigidas por el experto europeo Nicolas Bourlon con el objetivo de establecer modelos institucionales acordes a las características y necesidades de los Estados de la Cuenca (Bourlon, 2005a: 4). Según Bourlon, un organismo de Cuenca debe responder a las siguientes competencias: **a)** identificar y solucionar los problemas ambientales de la región; **b)** fomentar el uso racional y eficiente de los recursos naturales de la Cuenca con miras a un desarrollo sostenible; **c)** reforzar la integración de los Estados partes, mediante la coordinación de actividades y decisiones; **d)** administrar adecuadamente los recursos financieros para lograr el máximo beneficio ambiental y mejorar la calidad de vida de las comunidades ribereñas (Bourlon, 2005a: 24).

Vale aclarar que las misiones institucionales no estuvieron destinadas a fomentar la creación de un nuevo organismo de Cuenca que sustituya a la Comisión Trinacional sino que éstas evaluaron las condiciones jurídicas, políticas y económicas estatales para proponer su reestructuración. Sus delegaciones

subrayaron los esfuerzos políticos y diplomáticos de sus Estados para concretar esta entidad transfronteriza, por lo cual, la idea de mejorar y ampliar su participación fue uno de los argumentos más defendidos y sin instancias de disenso. Como primera medida, en las recomendaciones hechas por el experto europeo se descartó la posibilidad de establecer organismo de características supranacionales o una unidad centralizada. De acuerdo al análisis del cuadro de situación de las vinculaciones interestatales, una entidad de este tipo fomentaría más las *discordias* que los momentos de *cooperación* ante la sensibilidad de la temática (Bourlon, 2005b: 41).

En este contexto, una de las propuestas que fue recibida con beneplácito se presentó en la adopción de un enfoque participativo que profundice la actuación de la entidad trilateral e incorpore a actores que no cuentan con incidencia en la materia (Bourlon, 2005c: 21). Según este esquema, la estructura institucional debería tener tres instancias interrelacionadas: *la encargada de definir los lineamientos de política trinacional; la que lleva adelante la negociación entre las instituciones que poseen algún tipo de injerencia en cuencas internacionales y el órgano de ejecución de las directrices de la Comisión Trinacional* (Bourlon, 2005c: 25).

GRÁFICO III: PROPUESTA DE ESQUEMA PARTICIPATIVO



Fuente: <http://www.pilcomayo.net/web/>.

Como puede apreciarse en el gráfico, la autoridad residiría en el Consejo de Delegados nacionales que representa a los Estados de la Cuenca. Por su parte, el Comité de Coordinación Trinacional es la instancia de participación de la sociedad civil para la elaboración de consultas y sugerencias de las futuras medidas a implementar. En cambio, como su nombre lo indica, la Dirección Ejecutiva es una instancia técnica que debe llevar a cabo las decisiones del Consejo de Delegados.¹⁸² Tanto el Comité de Coordinación Trinacional como la Dirección Ejecutiva son ámbitos que cumplen roles de ayuda y recomendación debido a que están orientados a facilitar el proceso de toma de decisiones. Esta propuesta debe entenderse como un avance en el diálogo diplomático interestatal porque fue parte de un *proceso de coordinación* de políticas orientado a superar los factores simbólicos y materiales que han hecho de las discordias una conducta estatal *recurrente*. Tal es así, que la propuesta sobre una nueva institucionalidad de la Cuenca fue aprobada por la Comisión Trinacional en la XXXIV Reunión de Consejo de Delegados en febrero de 2008. La medida fue considerada por la UE como un paso importante para el cumplimiento de los objetivos fijados al inicio del Proyecto. La buena recepción de la Comisión Europea se materializó en la extensión del compromiso financiero hasta el 31 de diciembre de 2010 para utilizar los fondos remanentes en intervenciones pilotos.¹⁸³

Un tercer elemento que es considerado como parte de los avances del Proyecto Pilcomayo se encuentra en las obras o intervenciones piloto en diversos puntos geográficos para atenuar rápidamente los efectos de las crisis ambientales de la Cuenca. Son intervenciones que poseen un alto grado de adaptación al poder ser implementadas en áreas que reúnen condiciones geográficas y socio-económicas similares.¹⁸⁴ Durante el transcurso de 2007, se emprendieron acciones en los departamentos de Bolivia y Paraguay y en las provincias de Formosa, Jujuy

¹⁸² “Marco institucional”. Disponible en: <http://www.pilcomayo.net/web/>. [enero de 2011].

¹⁸³ “XXXIV Reunión del Consejo de Delegados de la Comisión Trinacional”, 11 y 12 de febrero de 2008, Buenos Aires. Comisión Nacional del río Pilcomayo.

¹⁸⁴ *Boletín Somos Pilcomayo*, Nº 3, abril de 2007, p. 1. Disponible en: http://www.pilcomayo.net/archivos/boletin/BOLETIN_3.pdf. [diciembre de 2010].

y Salta. Localidades como Villa Montes, Sotomayor, Choroquepiu, General Briguez, Pastor Pando, Pedro Peña, El Quemado, y El Quebracho, entre otras, se beneficiaron con obras de infraestructura de pequeña escala. A través de las mismas, se buscó ampliar las redes de provisión de agua potable, mitigar la degradación minera en la sección boliviana y otorgarle mayor estabilidad al recorrido del Pilcomayo en la frontera argentino-paraguaya. Dichos emprendimientos fueron establecidos como una prioridad dentro del *Proyecto* porque fueron llevados a cabo en diferentes zonas donde los actores sociales no cuentan con los recursos para paliar por sí mismos las dificultades asociadas al Pilcomayo.¹⁸⁵

Finalmente, uno de los hechos que ha tenido menos visibilidad pero no por ello es menos importante se encuentra en que el Proyecto contribuyó a reimpulsar la gestión de la Cuenca como un tema de impacto en la vinculación trilateral. Como se reflejó en la “agenda histórica”, el aprovechamiento del Pilcomayo tiene una presencia de larga data en *las pautas de acción o inacción de los Estados* de la Cuenca. Sin embargo, el proceso de cooperación entre la Comisión Trinacional y la UE puede ser visto como el encargado de “activar” los canales de comunicación entre los tres Estados y por ende, el funcionamiento del organismo trilateral.

Los logros o avances considerados dentro del Proyecto Pilcomayo son el resultado de un proceso de cooperación que fue construyéndose de manera paulatina. Si se aplican los lineamientos teóricos de Robert Keohane, podría decirse que las políticas de los tres Estados de la Cuenca se tornaron más compatibles en cuanto a sus objetivos e intereses. No obstante, “como la cooperación no implica ausencia de conflicto, por el contrario [...] refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial” (1984: 76-77), el Proyecto también dejó ciertas cuestiones pendientes que abrieron paso a la discordia como una parte inevitable del relacionamiento trilateral.

¹⁸⁵ *Ibidem.*

Los puntos en los cuales el Proyecto no ha podido progresar son aquellos que tienen un impacto mayor en el ámbito compartido y que además requieren incrementar esfuerzos conjuntos en materia económica y técnica. En primer lugar, se encuentran los emprendimientos de mayor envergadura para reducir en un nivel importante las crisis ambientales sectoriales. Los expertos que han trabajado en el tramo argentino-paraguayo presentaron una propuesta de construir un dique distribuidor con el objetivo de que el río tenga un cauce único y beneficie de forma más proporcional a ambos países (Martín Vide, 2006: 16). Dicha obra consta de un dique de escasa altura con dos vertederos ubicados a ambos lados de la frontera para asegurar niveles parecidos en la entrada de agua. Los volúmenes que ingresan a cada vertedero desembocarían en bañados cuya gestión corresponde a cada jurisdicción nacional. En cuanto a su ubicación, los técnicos recomendaron un lugar libre de sedimentos, es decir, a unos 100 kilómetros desde el punto de desagüe del río (Martín Vide, *et. al.*, 2008: 45).

El accionar del dique distribuidor de la baja Cuenca sería complementado con una segunda propuesta: el denominado Proyecto Machigua. Este último consistió en construir una represa en la provincia boliviana de O'Connor, en Tarija, cercano a un sector donde el río forma el límite geográfico con el departamento de Chuquisaca (Díaz Villamil, *et. al.*, 2005: 4). La represa Machigua y el dique distribuidor en la Cuenca baja contribuirían a frenar la sedimentación que caracteriza al recurso y a su vez darían más estabilidad a los caudales que ingresan a los territorios de Argentina y Paraguay.

En segundo lugar, durante el período en estudio, se realizaron algunos de los cambios propuestos por el nuevo esquema de institucionalidad pero con la existencia de algunas dificultades. En febrero de 2008 se creó el Comité de Coordinación Trinacional de la Cuenca, compuesto por cinco delegados por país, los cuales representan instituciones y/o comunidades relacionadas con el Pilcomayo. Sin embargo, transcurrieron más de dos años desde su constitución para que se efectivizara la primera reunión del organismo como tal (FUNGIR,

2010). Asimismo, debe agregarse que al interior del Comité la falta de recursos propios para financiar reuniones y actividades y la presencia de opiniones “politizadas”¹⁸⁶ -que no visibilizan las problemáticas de la región como un conjunto- también dificultan el funcionamiento de este organismo. Esta situación ha entorpecido la posibilidad de que se conformen espacios de concertación entre los diferentes actores sociales de la región y obstaculiza la concreción de la comunicación horizontal y vertical que fue fijada como una meta a mejorar en la gestión compartida.

Ahora bien, tanto los logros como las cuestiones pendientes del proceso de cooperación entre la Comisión Trinacional y la UE sufren los vaivenes producidos no sólo por el impacto de los condicionantes domésticos, sino también acorde con las características de las relaciones entre los tres Estados al momento de iniciarse el Proyecto. El 2003 fue un año de inflexión los tres países. Mientras que en Argentina y Paraguay asumían nuevas administraciones- Néstor Kirchner y Nicanor Duarte Frutos- en Bolivia, la Guerra del Gas puso fin a la segunda presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa Gisbert debió tomar las riendas de un país en plena crisis social y política.

En el caso de Argentina, el gobierno de Néstor Kirchner priorizó durante la primera etapa de su gestión- entre mayo de 2003 y octubre de 2005- el pago de la deuda externa y la reinserción financiera del país (Lledenrrozas, 2006). Una vez cumplidos los compromisos internacionales, el accionar externo argentino “se encapsuló en Sudamérica” como un medio para superar los condicionantes del momento (Miranda, 2007). En parte, esto explica la intensificación de los vínculos con algunos países de la región. El acercamiento a Venezuela involucró la compra

¹⁸⁶ Uno de estos problemas se vincula con la delegación boliviana. Ésta ha subrayado la importancia de algunas obras de infraestructura que fueron emprendidas por el gobierno nacional sin haberse realizado los estudios necesarios para analizar los efectos ambientales aguas abajo. “Tal postura boliviana, más bien oficialista, aporta poco al espíritu con el cual fue creado el Comité Trinacional: el de propiciar debates y soluciones transfronterizos, desde una visión de cuenca y para el beneficio de toda la población, independientemente de su condición étnica, nacional o clase social”. Monitoreo ambiental de la Cuenca del Pilcomayo, FUNGIR. Disponible en: http://monitoreopilcomayo.blogspot.com/2010_05_01_archive.html

de bonos de deuda argentina y el fortalecimiento de las relaciones con Bolivia para garantizarse gas natural a fin de superar la crisis energética nacional y hacer frente a las exportaciones energéticas a Chile.

Con respecto a Paraguay, la retórica presidencial de intensificar las relaciones con los vecinos no redundó en grandes cambios. Néstor Kirchner y Duarte Frutos tuvieron una agenda bilateral con pocos compromisos y de escasa densidad (Tini, 2010: 101). La negociación para la finalización de la represa Yacyretá y la quita de la deuda de Paraguay con el Estado argentino fueron los temas de mayor contacto. El escenario doméstico paraguayo presentaba signos de crisis económico-política, por lo cual, Duarte Frutos destinó sus esfuerzos a intentar corregir el desequilibrio fiscal de su país (Nickson, 2004) y mejorar la posición del Estado al interior del MERCOSUR. Por su parte, en las relaciones paraguayo-bolivianas, ambos Estados trabajaron de forma conjunta en materia de integración comercial y fronteriza a través de la Ruta Transchaco.¹⁸⁷ Además, los dos países acordaron dejar en el pasado las connotaciones de la Guerra del Chaco como una muestra de avance en la relación bilateral. En palabras de Duarte Frutos, *"el pasado, mi querido Presidente, ya no lo podemos cambiar pero podemos cambiar el presente para construir un futuro mejor y hoy la guerra la tenemos que librar en las trincheras de las ideas, en la reconstrucción de los sueños de la hermandad latinoamericana, de las viejas utopías bolivarianas"*.¹⁸⁸

Tras la asunción de Evo Morales el 22 de enero de 2006, la administración de Duarte Frutos planteó, en un primer momento, continuar con los lineamientos establecidos durante la estadía de Carlos Mesa en el poder presidencial. Pese a ello, el ex mandatario paraguayo mantuvo un cierto recelo de la impronta ideológica de Evo Morales, mencionando que su identificación con *los*

¹⁸⁷ Es una ruta que nace en la ciudad de Asunción y culmina en la frontera con Bolivia.

¹⁸⁸ Boletín informativo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, 15 y 16 de abril de 2004.

En:<http://www.mre.gov.py/paginas/boletines/informaciones/Anteriores/boletin160420041.asp>. [diciembre de 2010].

pensamientos de izquierda no tenía ninguna importancia, toda vez que no polarizara ideológicamente sus relaciones internacionales (ABC, 23/01/2006).¹⁸⁹

Como puede apreciarse, el período inicial correspondiente a la implementación del Proyecto Pilcomayo fue coincidente con una etapa de cambios y crisis en los tres países que conforman la Cuenca. Con sus características propias, las administraciones de Argentina, Bolivia y Paraguay debieron hacer frente a cuestiones domésticas que requerían soluciones más inmediatas. Tras el entendimiento y la *cooperación* alcanzados por el Proyecto Pilcomayo, la gestión de la cuenca quedó en manos de los canales *transgubernamentales* donde los organismos con injerencia en la gestión de cuencas asistieron a la Comisión Trinacional. En consecuencia, la entidad transfronteriza concentró el poder de decisión sobre las *acciones e inacciones* a tener en cuenta para encauzarse hacia soluciones efectivas con respecto a las problemáticas de la región.

Las cuestiones pendientes, como se vio en las líneas anteriores, contribuyen a entender que, como la cooperación es altamente política y promueve la alteración de los esquemas de conducta, (Keohane, 1984: 75) se presentaron ejemplos donde la discordia estructuró las vinculaciones interestatales. Las obras de infraestructura de mayor envergadura y la reformulación de la Comisión Trinacional no quedaron exentas a la influencia de lo doméstico. La delegación boliviana presentó su negativa a construir la represa Machigua debido a que a escasos meses de iniciarse la presidencia de Evo

¹⁸⁹ La nota publicada en el diario ABC el 23 de enero de 2006 bajo el título **Nicanor espera que Evo no polarice ideológicamente su política exterior** dice textualmente: “Nicanor expresó que la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia puede significar un avance importante en el proceso de integraciones de la región, por su condición de persona comprometida con los sectores sociales y consciente de la necesidad de integrar los esfuerzos y recursos de los estados para reducir la pobreza. Con respecto al hecho de que Morales sea una persona muy identificada con las ideologías de izquierda, Duarte Frutos considera que este hecho no puede tener ninguna importancia, toda vez que "no polarice ideológicamente sus relaciones internacionales". Disponible en <http://archivo.abc.com.py/2006-01-23/articulos/230185/nicanor-espera-que-evo-no-polarice-ideologicamente-su-politica-exterior>. Los cambios en la redacción son meramente una formalidad.

Morales, las políticas estatales estaban orientadas a realizar intervenciones más pequeñas pero de mayor impacto.¹⁹⁰ Por su parte, las delegaciones de Argentina y Paraguay vieron con buenos ojos la propuesta para la Cuenca baja aunque sin la aceptación de Bolivia de construir la represa en su territorio, el emprendimiento en el tramo compartido sería poco efectivo.

La reestructuración de la Comisión Trinacional es el tópico que presenta mayores dificultades al necesitar de cambios profundos en el esquema de gestión compartida.¹⁹¹ En primer lugar, es fundamental una revisión del manejo de los recursos hídricos a nivel nacional para luego poder proyectarlo de forma coherente a las relaciones con los vecinos. La proliferación institucional existente en los tres Estados ha contribuido al nacimiento de políticas de poca efectividad ante la dificultad de establecer los derechos y las limitaciones que corresponden a cada entidad u organismo. Esto se refleja en la ausencia de coordinación y en la promoción de conflictos intersectoriales, en especial, “por los usos competitivos” que pueden hacerse del recurso (Pochat, 2008). De este modo, si al interior del Estado existen deficiencias en cómo y cuándo actúan las instituciones relacionadas con el agua, es inevitable que éstas sean llevadas al ámbito externo, tal como ocurre en la Comisión Trinacional. Esta situación origina una gestión del espacio de la Cuenca del Pilcomayo caracterizada por decisiones y medidas sectoriales que superan los esfuerzos y las acciones trilaterales, opacando las posibilidades de contar con soluciones o respuestas que sean más de corte activo que reactivo. En este sentido, el ámbito político-institucional es clave en la crisis de gobernabilidad del agua porque involucra a las instancias decisorias, quienes son las encargadas de promover no sólo lineamientos de acción ordenadores

¹⁹⁰ Información brindada por el Dr. Ramón Cabrera en la entrevista realizada en Asunción, 17/12/2008.

¹⁹¹ Si bien, en el Programa Operativo Global del Proyecto Pilcomayo no se planteó como fin *consolidar* la reestructuración de la Comisión Trinacional como organismo de Cuenca, sí se estableció su “constitución progresiva en el corto plazo” ya que las mejoras en la gestión conjunta dependen del buen funcionamiento de esta institución. Por ello, en el addendum de 2005 se reforzó el personal y los recursos económicos de la Unidad de Gestión para concretar este objetivo. Puede consultarse: “POG 2002-2008 conforme al 2º addendum del Convenio de Financiación”. Disponible en http://www.pilcomayo.net/media/biblioteca/libro_964_PP-047.pdf. [agosto de 2011]

(Abbate, 2002) sino también de velar por el cumplimiento de lo acordado a nivel normativo.

En segundo lugar, de acuerdo a los técnicos entrevistados de Argentina y Paraguay, quienes prefirieron permanecer anónimamente, subyacen en las nuevas instancias de participación del organismo trilateral, ciertas tensiones entre ambos países ante cuál de ellos sería la sede en el caso de un futuro organismo de cuenca. Esto evidencia que aún queda mucho por trabajar desde las políticas exteriores de ambos Estados para superar esa *dimensión histórica* que al presente continúa atravesando la relación bilateral.

En suma, en la gestión de la Cuenca del Pilcomayo se observa que los problemas ambientales, el peso de la “agenda histórica” en la relación argentino-paraguaya y las dificultades político-institucionales son las expresiones más visibles de la *crisis de gobernabilidad* de los recursos hídricos de esta unidad natural. El uso y aprovechamiento compartido del río ha estado presente en los lineamientos de política exterior vecinal de cada uno de los tres Estados, aunque no siempre fue entendido como un tema prioritario. El ascenso en la agenda se produjo en los momentos de *discordia* interestatales cuando el impacto de la contaminación o el acceso inequitativo de las aguas han perjudicado la utilización del recurso y los intereses económicos regionales.

No debe dejarse de lado que a excepción de las áreas agrícola-ganaderas de los departamentos paraguayos y en menor medida de Formosa, el resto de la Cuenca es parte de un escenario vulnerable que conjuga pobreza y desigualdad. Los reclamos de las poblaciones indígenas y ribereñas por las consecuencias de *las crisis ambientales sectoriales* han sido- y son- poco atendidos por los respectivos gobiernos. Estas comunidades habitan principalmente en zonas marginales y a diferencia de los ganaderos paraguayos o formoseños, carecen de ese “poder real” para influir en el proceso de decisiones políticas relacionadas con la Cuenca.

Ante este cuadro de situación, el Proyecto Pilcomayo puede ser visto desde dos ópticas: una pragmática y otra política. Con respecto a la primera, el acuerdo de cooperación posibilitó la concreción de obras de infraestructura diversas destinadas a mitigar los impactos provenientes de las crisis ambientales. El otorgamiento de recursos económicos y el envío de técnicos especializados fueron factores claves para la realización de trabajos vinculados con el río, en especial, para esas poblaciones que sufren por la apatía del Estado.

En cuanto a la segunda, el Proyecto dio un nuevo impulso a los canales *interestatales y transgubernamentales* de la Cuenca al establecer una agenda de trabajo a cumplir que fue planificada en base a objetivos y necesidades concretas. No obstante, las cuestiones pendientes también reflejaron que aún resta que cada uno de los tres Estados reposicione, en términos políticos, el tratamiento del agua como una temática representativa del interés compartido y no como un punto de agenda sujeto a la coyuntura de las vinculaciones regionales.

Tercera Parte

Las relaciones entre Argentina y Bolivia por el gas natural (2003-2007)

CAPÍTULO V

Las dimensiones político-económica y humana

“Probablemente no haya otra región en el planeta donde la energía y la política estén tan estrechamente relacionadas como en América Latina [...] Esto no quiere decir que el resto de los países no tenga una relación especial con sus materias primas, sobre todo cuando se supone que se trata de reservas estratégicas. América Latina no se diferencia del resto del mundo en este parecer básico, sino más bien en la medida en que conectan entre sí la política y la energía: petróleo y gas son una herramienta cómoda para hacer política” (Linkohr, 2006: 90-91)

Desde las crisis petroleras de la década del setenta, el mercado mundial del gas natural ha mantenido un crecimiento sostenido, llegando a representar en la actualidad alrededor del 25% de las fuentes de energía que son utilizadas (WEO, 2010). Dicho crecimiento se asocia no sólo a que, en términos comparativos con otros recursos fósiles como el carbón y el petróleo, su combustión genera un menor impacto ambiental sino que, además, es un recurso competitivo en términos económicos (del Granado Cosío, 2008: 4). De acuerdo con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el gas natural ocupa el 26% de la matriz energética de América Latina y el Caribe y proyecta una evolución positiva del 29% para las tres primeras décadas del siglo XXI (Flores Piedrahita, 2010: 6-7).

En el caso de América del Sur, la expansión gasífera evolucionó de la mano de las políticas de liberalización y restructuración que fueron implementadas en las economías de la región durante los años noventa. Éstas hicieron del sector un destino atractivo para las inversiones de las empresas

transnacionales de energía y crearon las condiciones para que “el mercado” se hiciera cargo de un sector que, tradicionalmente, estuvo administrado por el Estado. En este contexto y con referencia al tema que ocupa esta investigación, las industrias energéticas de Argentina y Bolivia experimentaron procesos de apertura y cambios que resultaron en privatizaciones totales y con un fuerte protagonismo de los mismos operadores internacionales. Sus consecuencias fueron de tal magnitud que durante la administración de Néstor Kirchner (2003-2007), la compra-venta de gas natural boliviano se transformó en un tema prioritario en los vínculos bilaterales.

A los fines de este trabajo, el presente capítulo se encuentra estructurado en dos apartados que recorren el período 1985-2003. El primero de ellos aborda los elementos que han atravesado la etapa de reestructuración del sector energético en Bolivia y Argentina, identificando dos rasgos en común: **1-** las características generales de los escenarios domésticos que impulsaron la liberalización de las economías nacionales; **2-** las medidas implementadas para la privatización del sector. En el segundo apartado se analizan los resultados de las reformas llevadas a cabo en los dos países. En este punto se establecen las divergencias entre ambos procesos ya que en el caso de Bolivia, los impactos deben ser contemplados de forma conjunta con los condicionantes domésticos referidos a la *dimensión humana*. Esta última es de gran importancia al plasmar la vinculación existente entre los reclamos de las comunidades indígenas y la explotación hidrocarburífera que eclosionaron en la Guerra del Gas de octubre de 2003, la cual preparó el camino para la asunción presidencial de Evo Morales el 22 de enero de 2006.

1-Escenarios domésticos en crisis: la liberalización de la economía y la redefinición del rol del Estado

1.1-BOLIVIA

El proceso de redemocratización iniciado en Bolivia con Hernán Siles Zuazo el 10 de octubre de 1982 encontró a un país sumido en una profunda crisis

de índole económica, política y social producto de “los desaciertos en 18 años de gobiernos presididos por militares” (Sanjinés Ávila, 2007: 78). Al transcurrir su primer año de administración, la economía nacional presentaba síntomas de gran preocupación. El incremento constante del nivel de precios, la declinación del PBI y la cesación de pagos de los intereses de la deuda externa- lo que provocó la suspensión de financiamiento internacional- evidenciaban una situación similar a “un tobogán muy resbaladizo” (Morales & Sachs, 1987: 17). Los diversos intentos por estabilizar la economía no arrojaron resultados positivos y terminaron por potenciar la gravedad de la crisis ya que para 1985 la inflación- entendida como su manifestación más visible- alcanzó un porcentaje de 8170% (Morales, 1992: 6). Sin posibilidades de hacer frente a dicha coyuntura, Siles Zuazo terminó su mandato de manera anticipada y su sucesor, Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), inició un programa de reformas económicas orientado a reestructurar los parámetros hasta entonces vigentes.

El puntapié de este proceso fue dado a través del Decreto Supremo 21060 (29/08/1985) mediante el cual se buscó establecer las condiciones necesarias para que el país lograra “obtener solvencia externa a partir de un modelo de desarrollo basado en las fuerzas del mercado” (Peredo Herrera, 2006: 12). Dicho Decreto dio origen a lo que se denominó *La Nueva Política Económica* de Bolivia, es decir, “una política pública, de carácter exhaustivo dirigida a modificar las relaciones entre el Estado y la economía y el Estado y la sociedad” (Kafka, 1995: 44).

Para el logro de este cometido, el aparato estatal comenzó a redefinir su funcionamiento de acuerdo a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el gobierno de los Estados Unidos (Barrios, 1990 en Kafka, 1995: 45). Bolivia no escapó a las clásicas recetas ortodoxas de los organismos multilaterales de crédito y puso en marcha políticas fiscales y monetarias de tipo restrictivo, asociadas al control del gasto público, el reajuste de salarios y la apertura de los mercados financieros, de bienes, servicios y trabajo (Peredo Herrera, 2006: 12).

El Decreto 21060 congregó tres reformas estructurales básicas: *i*) la liberalización de los precios con la supresión de los controles internos; *ii*) la flexibilización del mercado laboral; *iii*) una gran apertura de la economía al comercio exterior y a los movimientos de capitales internacionales (Morales, 1992: 10). Esta última que dio sustento a los cambios económicos posteriores, implicó el otorgamiento de libertad de importación y exportación para los diferentes sectores productivos¹⁹² “sin mayores normas que el cumplimiento de obligaciones impositivas” (Sanjinés Ávila, 2007: 131).

Dada la severidad de las políticas llevadas a cabo desde el Poder Ejecutivo- bajo el lema “Bolivia se nos muere”-, la estabilización macroeconómica fue lograda rápidamente y pudo sostenerse por algunos años. Como consecuencia de ello, se concretó la reducción de la inflación- del 66% en 1986 al 17% en 1989- (Morales, 1992: 12); la obtención de un crecimiento positivo y la reapertura de los canales de crédito de los organismos financieros internacionales. Cabe aclarar, que este proceso de recuperación fue utilizado por las administraciones subsiguientes para consolidar a nivel político e institucional el modelo iniciado en 1985. Durante la presidencia de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se sancionaron dos normativas que continuaron y ampliaron la liberalización de la economía en su conjunto: la Ley de Inversiones 1182 (17/09/1990) y la Ley de Privatizaciones 1330 (24/04/1992).

Con el objetivo de fomentar el ingreso de empresas transnacionales, la Ley 1182 puso en pie de igualdad los derechos, deberes y garantías de los inversores nacionales y extranjeros.¹⁹³ A su vez, incorporó la libertad en materia cambiaria, en el movimiento de capitales y en la remisión de utilidades, dividendos e intereses, uno de los principales aspectos contenidos en el Decreto 21060

¹⁹² Artículos 49 y 55 del Decreto 21060, 29/08/1985.

Disponible en: <http://www.bancotematico.org/archivos/legislacion/2443.pdf>. [mayo de 2010]

¹⁹³ Artículo 1 de la Ley 1182, 17/09/1990.

Disponible en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1182-del-17-septiembre-1990.htm>. [diciembre de 2010]

(Villegas Quiroga. 2004: 64). Por su parte, a través de la Ley 1330, el Congreso autorizó la privatización de empresas públicas o la conformación de sociedades de tipo mixtas¹⁹⁴ ya que para ese entonces, la mayoría de los sectores económicos eran de propiedad estatal. A un año de su promulgación, se privatizaron 26 empresas por un monto total de 30 millones de dólares, aunque restaban las compañías públicas más importantes: electricidad, telecomunicaciones, transporte, minería e hidrocarburos (Escobar Llanos & Vásquez Grandchant, 2002: 11). En consecuencia, durante los mandatos de Paz Estenssoro y Paz Zamora, se establecieron las bases jurídicas y políticas para la atracción de empresas transnacionales que llevaron a dismantelar el sistema de capitalismo de Estado que había prevalecido hasta 1985 (PNUD, 2002: 79). El conjunto de leyes y decretos mencionados transformó las condiciones generales de los ámbitos interno y externo de la economía y sentó las reglas de juego para las reformas específicas de la industria energética.

1.2- ARGENTINA

Carlos Menem asumió como Primer mandatario el 8 de julio de 1989 tras el retiro anticipado de Raúl Alfonsín, quien quedó atrapado entre los desafíos políticos e institucionales de la transición democrática y la “valoración negativa de su gestión económica y social” (Torre & De Riz, 2002: 315). Al igual que Bolivia, el panorama de la economía nacional presentaba signos sumamente desalentadores. La evolución negativa del PBI, el incremento del desempleo, el proceso de desindustrialización y la crisis hiperinflacionaria- 4923.6% en diciembre de 1989-¹⁹⁵ fueron los motivos que impulsaron las políticas de apertura que caracterizaron la década menemista.

¹⁹⁴ Artículo 1 de la Ley 1330, 24/04/1992.

Disponible en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1330-del-24-abril-1992.htm>. [diciembre de 2010]

¹⁹⁵ Datos extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Disponible en: <http://www.indec.gov.ar/>.

La Argentina de los años noventa fue la mejor alumna en la tarea de llevar a la práctica los dictados del primer Consenso de Washington de 1989 (Bologna, 2001: 7). Desde el FMI, el BM, el BID y los países desarrollados, sus postulados fueron presentados como los instrumentos más adecuados a implementar por parte de los Estados latinoamericanos para hacer frente a las consecuencias de la crisis de la deuda heredada de los ochenta. No obstante, sus principales componentes, es decir, la disciplina fiscal, la liberalización comercial, las privatizaciones y la apertura a la IED, también fueron un listado de condicionantes de las instituciones financieras internacionales para brindar líneas de crédito a los países en desarrollo (Casilda Béjar, 2004: 19).

Dentro del espectro de las políticas del Consenso de Washington que más se vinculan con la temática que aquí se trata, se destaca el proceso de privatizaciones que abarcó a un número significativo de empresas y actividades del sector público. Una de las primeras medidas que inauguró dicho proceso fue el establecimiento de la Ley de Reforma del Estado (Ley 23969; 17/08/1989) que autorizó al Poder Ejecutivo a privatizar de manera total o parcial los activos y funciones donde el Estado tenía algún tipo de injerencia.¹⁹⁶

El Estado persiguió diferentes objetivos con las privatizaciones. Además de pretender obtener recursos económicos para cancelar la deuda pública, buscó reforzar el flujo de inversiones hacia el rubro de servicios públicos que contaban con ciertas limitaciones. Las privatizaciones fueron en sí mismas “cambios en la estructura de la propiedad, las modalidades de gestión y el funcionamiento de los mercados en sectores de gran peso en la economía” (Heymann, 2000: 16).

¹⁹⁶ “Para proceder a la privatización total o parcial o a la liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado Nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión, es requisito previo que hayan sido declaradas “sujeta a privatización” de acuerdo a las previsiones de esta ley”. Artículo 8 de la Ley 23969, 17/08/1989. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/>. [octubre de 2010]

La Ley de Reforma del Estado fue acompañada por la Ley de Emergencia Económica (Ley 23697; 01/09/1989), que destinó algunos de sus artículos al régimen de inversiones extranjeras. Como incentivo a la atracción de empresas privadas, se garantizó la “igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero” cuyo objetivo fuera alguna actividad productiva en el país.¹⁹⁷ Esta situación permitió que las privatizaciones y en especial, la participación del sector transnacional creciera a un ritmo acelerado, llegando a representar “el 44% de las entradas netas de capitales acumuladas entre 1990 y 1993” en áreas como electricidad, gas, agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones (Heymann, 2000: 16-17).

Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica abrieron paso a la desregulación de la economía en su conjunto a fin de incorporar nuevos parámetros en la vinculación Estado-sector empresarial. La industria energética nacional no estuvo ajena a esta situación y a partir de la década del noventa, el Poder Ejecutivo creó las condiciones para que por primera vez en la historia, “las fuerzas del mercado” se hicieran cargo de la producción hidrocarburífera del país (Mansilla, 2007: 11-12).

1.3- La privatización de las empresas estatales energéticas

1.3.1-BOLIVIA

Antes de analizar las características del proceso de privatización energético boliviano, es necesario dejar en claro algunos conceptos de naturaleza técnica que son propios del sector gasífero y petrolero y que permiten evaluar- en base a datos cuantitativos- los resultados de las reformas emprendidas en

¹⁹⁷ Artículo 15, Ley 23697, 01/09/1989. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/>. [octubre de 2010]

Argentina y Bolivia. En primer lugar, los yacimientos de hidrocarburos contienen en general- tanto gas natural como petróleo. El elemento que los hace “petroleros o gasíferos” es la proporción existente de cada uno de estos recursos. A su vez, los yacimientos con gas están divididos en *gasíferos puros, condensados y gas asociado a petróleo*¹⁹⁸ de acuerdo a si la cantidad de gas es mayor o menor con relación al petróleo (Mansilla, 2007: 16).

En segundo lugar, los yacimientos hidrocarburíferos cuentan con *reservas probadas y probables*.¹⁹⁹ Las reservas probadas son aquellas cantidades de gas natural/petróleo, “que, por análisis de datos de geología e ingeniería, pueden ser estimadas con *razonable certeza* que serán recuperables comercialmente, a partir de una fecha dada, de reservorios conocidos y bajo las actuales condiciones económicas, métodos de operación y regulaciones”.²⁰⁰ En cambio, las reservas probables, son “los volúmenes estimados de hidrocarburos asociados a acumulaciones conocidas, donde la información geológica y de ingeniería indican con un grado de certeza del 50% que se podrían recuperar bajo las condiciones operacionales, económicas y contractuales que lo permitan”.²⁰¹

Por último, dentro de la industria energética las actividades suelen ser agrupadas en los sectores de *upstream* y *downstream*. Mientras que el *upstream* comprende las tareas de exploración, explotación y extracción del gas natural y el petróleo, en el *downstream* se concentra la fase de refinación, transporte, distribución y comercialización (De Dicco, 2006: 23).

¹⁹⁸ Los yacimientos de gas condensados son aquellos que se encuentran a mucha profundidad y por la presión están en estado líquido. Cuando se descomprimen, se transforman en gas.

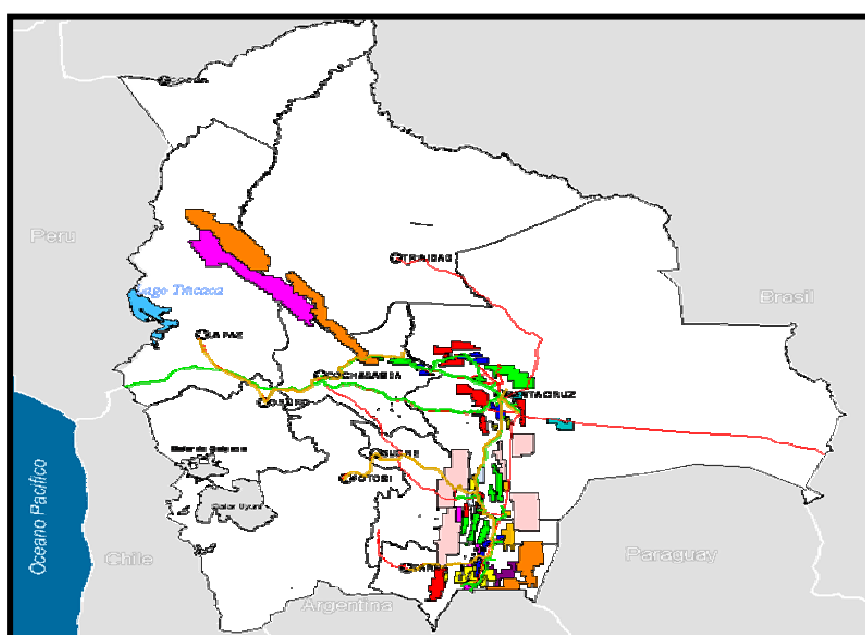
¹⁹⁹ Esta distinción no es la única que existe en materia de reservas pero es la más utilizada en los estudios sobre temática. Están las reservas probadas, probables y posibles. Estas últimas constituyen reservas “que pueden existir pero que están menos definidas por control de pozos que en el caso de las reservas probables”. Disponible en: http://www.ypfb.gob.bo/documentos/2010_inf_tecnica_financiera/informe_reservas/reservas_2005/clasificacion_reservas.pdf. [octubre de 2010]

²⁰⁰ Consultar Oil Production. Disponible en: http://www.oilproduction.net/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=987:definicion-de-reservas-petroleras&catid=57:reservorios&Itemid=121. [diciembre de 2010]

²⁰¹ Industria Petrolera. Disponible en: <http://industria-petrolera.blogspot.com/2008/11/reservas-de-hidrocarburos.html>. [octubre de 2010]

Según los datos proporcionados por YPFB, una de las particularidades de los campos hidrocarburíferos del país se encuentra en el hecho de que su mayoría son *secanos*²⁰²- o gasíferos puros- por lo cual, la industria energética “está determinada por los mercados de gas natural” (Villegas Quiroga, 2004: 34). La producción nacional está ubicada en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca que conforman la cuenca subandina sur. Sus campos más importantes son San Alberto, Sábalo (San Antonio), Itaú, Margarita, Madrejones y Tacobo. A excepción de este último, el resto se encuentra en el departamento de Tarija, cuyas reservas representan el 85.7% del total del país. En cuanto a las reservas restantes, se distribuyen de la siguiente manera: 10.6% para Santa Cruz, 2.5% para Cochabamba y 1.3% para Chuquisaca (YPFB-Informes Técnicos)

MAPA VII: BLOQUES Y CAMPOS HIDROCARBURÍFEROS EN BOLIVIA



Fuente: Hidrocarburosbolivia.com

²⁰² Siguiendo esta clasificación de reservas de gas libre, Bolivia ocupa un lugar preponderante en el escenario sudamericano ya que de los 151.9 trillones de pies cúbicos (TCF), 36.2 TCF corresponden al país andino, seguido por Argentina con 24.2 TCF, Venezuela con 13.2 TCF, Perú con 8.5 TCF y Trinidad y Tobago con 17.8 TCF (Villegas Quiroga, 2004: 33).

Desde su creación el 21 de diciembre de 1936 hasta la primera administración de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), la empresa estatal YPFB estuvo facultada para la realización de las actividades de *upstream* y *downstream* del sector. YPFB fue definida como una entidad con personería jurídica, autonomía propia y que dependía directamente del Poder Ejecutivo por medio del entonces Ministerio de Minas y Petróleo (Pascual, 2008: 10). En términos productivos, los años ochenta fueron un período negativo para la empresa al sufrir los impactos de la crisis económica y política del país, lo que se tradujo en la falta de inversiones del Estado para la exploración y la explotación hidrocarburífera. Entre 1980 y 1994, “las reservas descubiertas alcanzaron los 0.33 trillones de pies cúbicos (TCF), frente a una producción acumulada de 1.69 TCF, ocasionando una disminución de la relación reservas/producción de 57.9 años en 1981 a 23.8 a fines de 1994” (Fernández & Birhuet, 2002: 10).

En consonancia con la Ley de Inversiones y ante la necesidad de atraer capitales privados para el sector energético, Jaime Paz Zamora promulgó el 1º de noviembre de 1990 la Ley de Hidrocarburos 1194. Si bien, las reservas de gas natural eran propiedad del Estado, YPFB fue autorizado a suscribir Contratos de Operación o Asociación con empresas extranjeras para la fase de *upstream* por un período máximo de 30 años.²⁰³ Mediante la Ley 1194, el Estado habilitó la inversión privada en el sector, pero es importante destacar que resguardó su participación tanto en las reservas hidrocarburíferas como en la cadena productiva. Por un lado, la normativa determinó que “en ningún caso, cualquiera

²⁰³ Según la Ley 1194, los Contratos de **Operación** son aquellos donde el contratista “con sus propios medios y por su exclusiva cuenta y riesgo, a nombre y representación de YPFB, las operaciones correspondientes a las fases de exploración y/o explotación [...] bajo el sistema de retribución a que se refiere la presente Ley- 50%- en caso de ingresar a la fase de explotación” (Artículo 29). Los Contratos de **Asociación**, son figuras que permiten- como lo establece su nombre- la asociación entre YPFB y las empresas extranjeras para “las actividades de exploración y/o explotación de la industria de hidrocarburos” (Artículo 54). Esta participación se efectuaba en los descubrimientos que el contratista declaraba como campo comercial debido a que si YPFB quería asociarse, debía reembolsar parte de los costos directos de las actividades de exploración. Si YPFB no deseaba asociarse, la empresa extranjera estaba habilitada para desarrollar tareas de explotación en los yacimientos declarados comerciales bajo la modalidad de *Contrato de Operación* (Artículo 59). Disponible en: <http://bolivia.justia.com/nacionales/leyes/ley-1194-1985-1989/gdoc/>. [enero de 2011]

que fuese la forma y objeto del contrato, el contratista adquiriría derechos sobre las reservas de hidrocarburos existentes o por descubrirse”.²⁰⁴ Por otro, el porcentaje de regalías²⁰⁵ a pagar por parte de los inversores transnacionales era significativo ya que fue fijado en un 50%, distribuido en: 38% en partes iguales entre YPFB y el Tesoro General de la Nación; 11% para los departamentos productores y 1% para los departamentos de Pando y Beni en calidad de compensación por sus altos niveles de pobreza.²⁰⁶

Por último, las tareas del *downstream*, a diferencia de las actividades de exploración y explotación, recayeron en YPFB, quien transportaba y comercializaba el gas natural a través de sus propios ductos. La normativa de ese entonces no contemplaba la posibilidad de que en este eslabón de la industria participara otra empresa que no fuera YPFB.

La Ley de Hidrocarburos de Jaime Paz Zamora reglamentó el comportamiento de la industria energética boliviana hasta 1996 a través de “una doble orientación: estatal porque YPFB podía actuar en las distintas fases de la cadena productiva y privada en el sentido que generaba condiciones para el ingreso e instalación de empresas transnacionales” (Villegas Quiroga, 2004: 55). En este contexto, el Estado boliviano tenía el control del circuito hidrocarburífero nacional y conjuntamente con las compañías extranjeras, participaba en las actividades del *upstream* para desarrollar y consolidar la industria. Como resultado, entre 1990 y 1996, año en que la administración de Sánchez de Lozada derogó la Ley 1194, no sólo los montos de inversión fueron crecientes y constantes sino que además, se descubrieron los megacampos gasíferos San Alberto y San Antonio en el departamento de Tarija por parte de YPFB. En el

²⁰⁴ Artículo 9 de la Ley 1194, 01/11/1990.

²⁰⁵ Como se expresó en la Introducción, las regalías son montos de dinero regulados por ley que las empresas pagan al Estado en compensación por la explotación de recursos naturales no renovables.

²⁰⁶ Artículo 73 de la Ley 1194, 01/11/1990.

siguiente cuadro puede verse cómo evolucionaron las inversiones en las actividades del *upstream* en el período 1990-1996.

TABLA VII: INVERSIONES EN LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN (EN MILLONES DE DÓLARES)

Actividad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exploración	23.02	52.91	68.49	43.49	31.35	66.56	69.81
Explotación	20.08	20.66	13.99	7.30	25.19	43.43	29.22
TOTAL	43.10	73.57	82.48	50.79	56.54	109.99	99.03

Fuente: YPFB- Informe mensual diciembre 1998-2001.

El modelo económico liberal instaurado en 1985 alcanzó la totalidad de la industria hidrocarburífera con las reformas implementadas en la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada. El Congreso Nacional sancionó el 21 de abril de 1994 la Ley 1544 por la cual se autorizó al Poder Ejecutivo a convertir empresas estatales en sociedades de economía mixtas mediante un proceso de capitalización.²⁰⁷ Con éste, se dio inicio a la pérdida paulatina del Estado boliviano sobre la capacidad de control y de maximización de beneficios de su sector energético.

La capitalización implicó la transferencia de activos públicos al sector privado a través de una asociación entre el Estado- que aporta sus compañías- y un inversionista extranjero que aporta el mismo valor en capital para crear “una nueva sociedad anónima con dos veces el valor original de la empresa pública” (Antelo Callisperis, 1995: 19). El Estado sólo conservó la propiedad y el dominio de los hidrocarburos, considerados como bienes inalienables e imprescriptibles²⁰⁸

²⁰⁷ Según el artículo 2 de la Ley 1544, las empresas públicas a capitalizar eran YPFB, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y la Empresa Metalúrgica Vinto. Disponible en: <http://www.bbv.com.bo/archivos/LEY%20DE%20CAPITALIZACI%C3%93N.pdf>. [enero de 2011]

²⁰⁸ Artículo 11. Disposiciones Finales, Ley 1544, 21/03/1994.

debido a que las actividades del *upstream* y *downstream* estuvieron abiertas a la intervención privada.²⁰⁹ La empresa estatal fue dividida en tres unidades mediante la creación de sociedades anónimas mixtas: Chaco S.A. y Andina S.A. se encargaron del *upstream* y la compañía Transredes S.A. llevó adelante la refinación, comercialización y distribución de la producción gasífera nacional.²¹⁰ El próximo cuadro refleja las empresas transnacionales adjudicatarias de la capitalización de YPFB y sus respectivos montos de inversión.

TABLA VIII: CAPITALIZACIÓN DE YPFB

Empresas que resultaron de la capitalización	Empresas adjudicatarias	Monto capitalizado en millones de dólares
EMPRESA CHACO S.A.	Amoco Bolivian Petroleum Company	US 307
EMPRESA ANDINA S.A.	YPF Pérez Companc Pluspetrol	US 265
EMPRESA TRANSREDES S.A.	ENRON Transportadora Bolivia Shell Overseas Holding Ltda.	US 264
TOTAL		US 835

Fuente: Mora Contreras (1998: 15)

Con las inversiones realizadas, las empresas transnacionales adquirieron el 50% del paquete accionario, incluyendo sus deudas y con el compromiso de reinvertir durante un plazo de cinco años, los 835 millones de dólares de su

²⁰⁹ La capitalización también originó cambios en la estructura empresarial nacional porque “el manejo administrativo y gerencial” fue cedido a los inversionistas extranjeros.

²¹⁰ Las empresas dedicadas a las tareas de exploración y explotación distribuyeron sus actividades en 11 campos cada una, mientras que Transredes adquirió la administración de los gasoductos y oleoductos para el consumo interno y las ventas al exterior (Fernández Terán, *et. al.*, 2005: 12).

capitalización, es decir, dos veces el valor de los libros contables de las tres empresas capitalizadas (Mora Conteras, 1998: 15).²¹¹

La política de capitalización YPFB no fue la única medida que contribuyó a disminuir el papel del Estado en el sector energético nacional. El ex representante del MNR consideraba que para aumentar las inversiones extranjeras era imperioso continuar profundizando un modelo económico y político que favoreciera al capital privado. Paralelamente, los organismos internacionales de crédito que promovían los principios del Consenso de Washington, miraban con cierto escepticismo el proceso de capitalización y recomendaron avanzar más allá del mismo. En una nota otorgada al periódico Presencia de La Paz, Sánchez de Lozada expresó: *“tanto el BM como el BID no creen en la capitalización, ellos prefieren la privatización y a mí me hubiera gustado que así sea, porque hubiéramos tenido mucha plata para invertir en carreteras, hubiéramos construido pirámides, monumentos y todo el mundo hubiese vivido un carnaval”* (Presencia, 30/10/1995). Fue así, como el entonces Presidente promulgó el 30 de abril de 1996 la Ley 1689 que reemplazó a la Ley de Hidrocarburos 1194 de Paz Zamora.

La Ley 1689 estableció nuevas condiciones en el escenario energético boliviano que ampliaron el accionar de las transnacionales en los diferentes eslabones de la cadena hidrocarburífera. Primeramente, el Estado adoptó los Contratos de Riesgo Compartido para todas las fases del sector. Dichos acuerdos conformaban un esquema de vinculación donde los actores privados tenían la responsabilidad plena de la actividad y a cambio, el Estado percibía una contraprestación- regalías e impuestos fijados por Ley- por el derecho a explotar

²¹¹ El 50% restante debía ser distribuido en dos partes: el 2% para los trabajadores de YPFB y el 48% para los bolivianos mayores de edad al 31 de diciembre de 1996. Estos porcentajes se depositaron en un fondo de pensión privado- las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP's) para que fueran repartidos entre los ciudadanos al momento de su retiro (Villegas Quiroga, 2004: 67). Sin embargo, los ciudadanos no ejercieron el derecho de propiedad de estos fondos de manera directa porque su administración estuvo a cargo de las AFP's.

un recurso no renovable (Mokrani, 2010: 32). La única condicionalidad establecida en la relación Estado-empresas transnacionales fue exceptuar del comercio exterior los volúmenes de gas natural destinados a satisfacer la demanda interna y aquellos previstos para cumplir con los contratos firmados con anterioridad a la Ley 1689.²¹²

Las reformas jurídicas originaron una nueva estructura de índole fisco-tributaria mediante un proceso de recalificación de los hidrocarburos en *Nuevos y Existentes*.²¹³ La importancia de esta clasificación radicaba en que ambos tipos de reservas tenían diferentes porcentajes de tributación en materia de regalías. A partir de la Ley 1689, la regalía hidrocarburífera fue fijada en 18% para los hidrocarburos nuevos y en 50% para aquellos que calificaban como existentes. Este marco impositivo diferenciado fue clave para estimular las inversiones transnacionales en el sector, en particular, en la fase del *upstream*. Sin embargo, el 25 de noviembre de 1996 a través de la Ley 1731, Sánchez de Lozada logró que el Congreso introdujera modificaciones más radicales a la normativa energética. Dentro de la clasificación de *Hidrocarburos Existentes*, sólo se contemplaron las *reservas probadas certificadas al 30 de abril de 1996, las restante- incluyendo las probables-* fueron catalogadas como *Hidrocarburos Nuevos*.²¹⁴

El cambio incorporado significó una decisión política para atraer capitales privados con el pago de regalías menores a las que realmente hubieran correspondido. Tal fue el caso de los volúmenes de hidrocarburos más importantes de Bolivia, ubicados en los campos de San Alberto y San Antonio. Dichas reservas- que sustentan la producción nacional y las exportaciones del país hacia Argentina y Brasil- habían sido descubiertas por YPFB entre 1990 y 1991

²¹² Artículos 5 y 24 de la Ley 1689.

Disponibles en: <http://www.estrucplan.com.ar/producciones/entrega.asp?identrega=1549>. [febrero de 2011]

²¹³ Los primeros fueron definidos como aquellos “cuya producción se inicie a partir de la vigencia de la Ley 1689” y los segundos se correspondieron con las reservas que estaban en producción al momento de ser sancionada la normativa de hidrocarburos en 1996, Artículo 8 de la Ley 1689, 30/04/1996.

²¹⁴ Artículo 9, Ley 1731, 25/11/1996.

Disponible en: http://www.hidrocarburosbolivia.com/downloads/Ley_1731.pdf. [febrero de 2011]

pero en esa época no fueron explotadas por la falta de recursos técnicos y económicos. En 1997, aprovechando las facilidades de la Ley 1689, Petrobras se adjudicó el descubrimiento de dichos hidrocarburos y en consecuencia se declararon como nuevos con una regalía del 18% y no del 50%.²¹⁵

TABLA IX: PORCENTAJES Y DISTRIBUCIÓN DE REGALÍAS GASÍFERAS EN BOLIVIA

HIDROCARBUROS	PORCENTAJE PARTICIPACIÓN
<i>EXISTENTES</i>	<i>TOTAL 50%</i>
Departamentos Productores	11%
Departamentos de Pando y Beni	1%
Regalía Nacional Complementaria	13%
Participación Nacional	19%
Participación YPFB	6%
<i>NUEVOS</i>	<i>TOTAL 18%</i>
Departamentos Productores	11%
Departamentos de Pando y Beni	1%
Participación YPFB	6%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Ley 1689 y Villegas Quiroga (2004).

El bajo porcentaje de regalías a pagar para aquellos hidrocarburos considerados “nuevos” fue un factor más que atractivo para los inversores transnacionales. Esta situación y el hecho de que desde la capitalización, YPFB promocionó las áreas libres con potencial hidrocarburífero en busca de capitales de inversión, originó que entre 1996 y 1998 la IED en el sector pasara de 99 a 400 millones de dólares en las actividades del *upstream* (UDAPE, 2005).

²¹⁵ Puede consultarse Hidrocarburosbolivia.com.

Disponible en: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/analisis-y-opinion/1784-paz-zamora-ypfb-descubris-campos-san-alberto-slo-itamargarita.html>. [febrero de 2011]

Como se observa en el siguiente gráfico, las inversiones realizadas desde la entrada en vigencia de la Ley 1689 permitieron el aumento de las reservas gasíferas probadas y probables. Ahora bien, el *upstream* de la industria no se destinó al fortalecimiento del mercado nacional sino que estuvo asociado a los compromisos de exportación adquiridos.²¹⁶ Cabe agregar, que esta preeminencia de los mercados externos se ha visto favorecida por los bajos niveles de consumo interno de gas natural que posee Bolivia. Del total del gas producido, sólo el 25% es destinado al ámbito doméstico porque la matriz energética nacional es cubierta principalmente con diesel, gasolina y gas licuado de petróleo, mientras que más del 70% del recurso es exportado a los países vecinos (CEDLA, 2010).

TABLA X: RESERVAS DE GAS NATURAL

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PROBADAS (P1)	3.8	4.2	5.3	18.3	23.8	27.4	28.7
PROBABLES (P2)	1.9	2.5	3.3	13.9	23.0	24.9	26.2
P1 + P2	5.7	6.7	8.6	32.2	46.8	52.3	54.9
POSIBLES (P3)	4.1	3.2	5.5	17.6	23.2	24.9	24.2

Fuente: YPFB, Informe 2010: 2

Para culminar con las transformaciones a la industria energética, el 4 de agosto de 1997, Sánchez de Lozada promulgó el Decreto Supremo 24806 con el cual se trasladó la propiedad de los hidrocarburos a las empresas concesionarias a partir de la Boca de Pozo.²¹⁷ Con dicho Decreto, los titulares de los Contratos de Riesgo Compartido obtuvieron la propiedad de los hidrocarburos desde el momento en que éstos atraviesan la superficie, dejando que el Estado sólo conservara el dominio de aquellos recursos que se encontraban bajo tierra (Villegas Quiroga, 2003: 70). La última medida de Sánchez de Lozada propició de forma directa la concentración del 72% de las reservas de hidrocarburos en 5

²¹⁶ Como se contempla en el Capítulo VI, en la década del noventa Bolivia exportaba gas natural a la Argentina pero en volúmenes poco significativos. En cuanto a Brasil, las exportaciones se iniciaron en 1999 una vez terminado el gasoducto Bolivia-Brasil.

²¹⁷ De acuerdo al Artículo 8 de la Ley 1689, la Boca de Pozo representa “*el lugar donde son medidos el petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo y demás hidrocarburos resultante de la explotación en el campo, después que los mismos hayan sido adecuados para ser transportados*”.

empresas transnacionales: Repsol a través de Andina S.A. (24.8%); Total (14%), Petrobras Bolivia S.A. (13.8%); Maxus Bolivia Inc- subsidiaria de Repsol- (9.8%) y BG Exploration y Production Ltda. (9.6%) (Villegas Quiroga, 2004: 101).

Por último, con respecto al *downstream*, en 1999 durante la presidencia de Hugo Banzer Suárez (1997-2001) la empresa Petrobras Bolivia Refinación S.A. compró las refinerías Gualberto Villarroel en Cochabamba y Guillermo Elder Bell en Santa Cruz (Ávila Poveda & Rodríguez, 2007: 13). Tras el pago de 104 millones de dólares, la compañía brasilera pasó a controlar el 98% de la cadena boliviana de refinación vinculada al procesamiento del 100% de la demanda interna de gasolina y el 70% de diesel en el país (La Prensa 10/05/2007).

*La reforma del sector energético boliviano llevada a cabo en la administración de Sánchez de Lozada resultó en su privatización total. Así, el Estado fue relegado de todos los eslabones de la cadena productiva al carecer de una participación directa en el upstream y downstream. En pocas palabras, su rol quedó limitado a administrar los contratos firmados con las empresas transnacionales.*²¹⁸

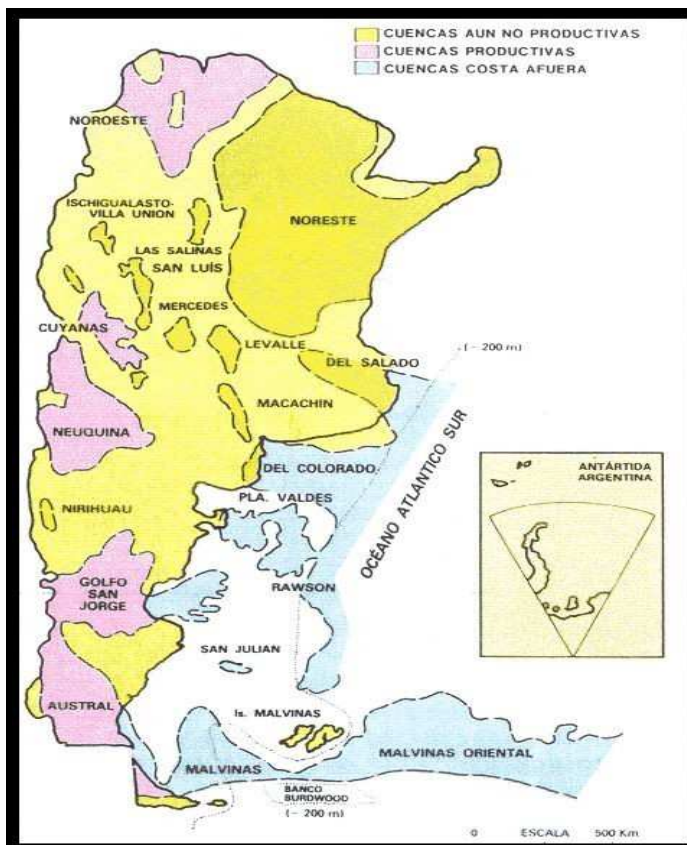
1.3.2- ARGENTINA

A diferencia de Bolivia, la mayor parte de los yacimientos hidrocarburíferos argentinos se caracterizan por estar vinculados a la producción de petróleo. Del total de las reservas, sólo un 18% corresponden a yacimientos gasíferos puros, el 32% son reservas de gas natural asociadas al petróleo y el 50% restante son yacimientos de gas condensado (Mansilla, 2007: 16). Según los datos de la Secretaría de Energía, el país cuenta con 408.864 millones de metros cúbicos

²¹⁸ En esta dirección, Gustavo Rodríguez Cáceres, investigador del CEDIB, quien fue entrevistado en la ciudad de Cochabamba el 8 de octubre de 2010 afirmó que con las privatizaciones de la década del noventa, el Estado boliviano transfirió el dominio de su patrimonio energético pero fundamentalmente su rol directriz en la política hidrocarburífera nacional. Esta afirmación también fue compartida por Christian Inchauste- Presidente de Gas TransBoliviano- en la entrevista realizada en la ciudad de Santa Cruz, Bolivia, 29 de septiembre de 2010.

de reservas probadas de gas natural que se encuentran distribuidas en cinco cuencas: Austral, Cuyana, San Jorge, Neuquén y Noroeste.²¹⁹

MAPA VIII: CUENCAS DE HIDROCARBUROS EN ARGENTINA



Fuente: Secretaría de Energía

La producción energética nacional estuvo en manos del Estado hasta los inicios de la década del noventa a través de dos empresas: YPF, creada el 3 de junio de 1922 y Gas del Estado que entró en funcionamiento el 1º de enero de 1946. Ambas compañías trabajaban de forma conjunta ya que el gas natural que era captado por YPF- tanto de forma directa como mediante el empleo de

²¹⁹ De acuerdo con la información brindada por el Instituto Argentino del Petróleo y del Gas Natural, entidad que trabaja con los datos de la Secretaría de Energía de la República Argentina, la participación de las reservas en las cinco cuencas se establece de la siguiente manera: 144.042 millones de metros cúbicos en la Cuenca Austral; 967 millones de metros cúbicos en la Cuenca Cuyana; 44.397 en la Cuenca del Golfo de San Jorge; 157.613 millones de metros cúbicos en la Cuenca Neuquina y 61.845 millones de metros cúbicos para la Cuenca del Noroeste. Información a diciembre de 2009. Disponible en: <http://www.iapg.org.ar/estadisticasnew/>. [febrero de 2011]

contratistas- era entregado para su comercialización a Gas del Estado a un precio de transferencia fijado por la Secretaría de Transporte (Pistonesi, 2001: 17).²²⁰ A pesar de que el nacimiento de estas empresas estuvo relacionado con la idea de contar con un país autosuficiente en materia energética, este sector había carecido de una legislación de tipo específica hasta la sanción de la Ley 14773 del 12 de noviembre de 1958 (Romero, 2002: 2). Los hidrocarburos fueron declarados de “dominio nacional, exclusivo, imprescriptible e inalienable” en cualquiera de sus estados y se prohibió todo tipo de concesiones y contratos que “pudieran gravitar en la autodeterminación de la Nación (Romero, 2002: 2). Ante esta circunstancia, los contratos que habían sido firmados entre YPF y un grupo de empresas extranjeras fueron cancelados durante la presidencia de Arturo Illia (1963-1966). Como esta cancelación provocó en los años posteriores un estancamiento en las actividades del *upstream*, en la administración de Juan Carlos Onganía (1966-1970) se derogó la Ley 14773 por la promulgación de la Ley de Hidrocarburos 17319 del 23 de junio 1967.

A partir de la Ley de 1967, el Estado permitió nuevamente la participación del sector privado en la exploración y explotación del petróleo y el gas natural con ciertas particularidades. Por un lado, Argentina conservó una postura intervencionista en el mercado energético nacional que se reflejó en las siguientes medidas: *i)* la conservación de la propiedad de los hidrocarburos como bienes inalienables e imprescriptibles; *ii)* la fijación de los precios de comercialización interna por parte del Poder Ejecutivo; *iii)* de no lograrse el autoabastecimiento, los hidrocarburos extraídos de forma estatal como privada deberán ser utilizados de forma *obligatoria* en el país hasta se solucione la problemática (Mansilla, 2007: 29).²²¹

²²⁰ La creación de Gas del Estado fue un factor clave para el desarrollo del sector gasífero argentino. Los bajos precios de transferencia posibilitaron que la empresa brindara el recurso a tarifas reducidas. Esta situación facilitó que sus operaciones se expandieran rápidamente en el país (Mansilla, 2007: 27).

²²¹ Consultar los artículos 1, 2 y 6 de la Ley 17319, 23/06/1967. Disponible en: <http://docs.argentina.justia.com/federales/leyes/ley-n-17319-jun-30-1967.pdf>. [enero de 2011]

Por otro, uno de los incentivos brindados para favorecer la presencia de capitales privados radicó en el otorgamiento a los concesionarios “del dominio sobre los hidrocarburos extraídos” con la posibilidad de poder transportarlos, comercializarlos e industrializarlos, respetando las reglamentaciones establecidas por el Ejecutivo.²²² Si bien, el artículo 45 de la Ley 17319 estableció que las concesiones se rigieran por concurso público, Onganía puso en marcha una práctica que luego fue repetida por los gobiernos dictatoriales del Proceso de Reorganización Nacional: la cesión gratuita de YPF de áreas de exploración a empresas privadas (Hidalgo, 2009).²²³

La crisis económica de los ochenta agravó la situación financiera de YPF y Gas del Estado, producto de las deudas contraídas por ambas empresas con anterioridad. En este contexto, la obtención de pérdidas, la corrupción institucionalizada y la falta de recursos estatales para invertir en el *upstream* fueron los argumentos esgrimidos por el ex mandatario Carlos Menem para iniciar la privatización del sector (De Dicco, 2006: 16).²²⁴ La liberalización de la industria energética nacional fue avalada mediante una redefinición de la normativa de ese entonces a fin de imponer ajustes estructurales que estuvieran en consonancia con el modelo del Consenso de Washington.

Antes de abordar la restructuración de Gas del Estado en 1992, es necesario indagar sobre las reformas que atravesó YPF porque la privatización del

²²² Artículo 6 de la Ley 17319.

²²³ Entre las áreas que fueron cedidas de forma gratuita se destacan: los yacimientos de Cerro Dragón y La Ventana en la provincia de Chubut en 1967 y 10 áreas de exploración (1024 pozos) que en 1977 representaban el 10% de la producción energética nacional a las empresas Pérez Companc- adquirida en 2002 por Petrobras- Bidas, Astra y Amoco, entre otras (Masilla, 2007: 31; Hidalgo, 2009).

²²⁴ Hacia finales de la década, el país contaba con una industria de gas natural de características consolidadas ante la participación creciente de los actores privados y los descubrimientos de yacimientos de Loma La Lata en Neuquén que modificaron el panorama de reservas probadas de gas natural y petróleo en Argentina. La cantidad de reservas de gas entregada por YPF a Gas del Estado pasó de 754 millones de metros cúbicos en 1960 a 17500 millones de metros cúbicos en 1990, lo que implicó una tasa anual de crecimiento del 11% en un período de treinta años (Kozulj, 200: 11-12).

downstream es resultante “de la estructura previa de reparto entre las actividades privadas y públicas” y del proceso de reformas del *upstream* (Kozulj, 2000: 23).

En un plazo de tres meses, Carlos Menem promulgó varios Decretos presidenciales que modificaron de forma radical los márgenes de maniobra del Estado en el sector energético nacional. Con los Decretos 1055 (10/10/1989) y 1212 (08/11/1989), YPF fue definida como una empresa improductiva que requería la reducción de la presencia estatal para que el libre juego de la oferta y la demanda abriera paso a las inversiones y los adelantos tecnológicos requeridos por la industria.²²⁵ En consecuencia y como primeras medidas, se incorporaron la libre disponibilidad del petróleo y sus derivados; la fijación de precios por los mecanismos de mercado y la eliminación de restricciones para las actividades de importación y exportación para los nuevos concesionarios (Ortíz, 2007: 6).²²⁶

Para profundizar el camino iniciado por los dos Decretos anteriores, la administración menemista emitió dos Decretos más: el Decreto 1225 (9/11/1989) y el Decreto 1589 (27/12/1989). El primero de ellos concedió igualdad de trato a las inversiones nacionales y extranjeras con el objetivo de estimular el ingreso de capitales transnacionales, entendido como una finalidad prioritaria de la Ley de Emergencia Económica.²²⁷ En cuanto al segundo, autorizó la importación y exportación hidrocarburífera exentas del pago de todo tipo de arancel, derecho o retención. Además, las empresas contratistas adquirieron la libertad de manejo del 70% de las divisas originadas por la comercialización del petróleo y el gas natural sin necesidad de que éstas fueran reinvertidas en el mercado interno (De Dicco, 2006: 21).²²⁸

El 31 de diciembre de 1990 se sancionó el Decreto 2778 que dispuso la transformación de YPFB en una sociedad anónima, estableciéndose su conversión

²²⁵ Artículo 10 del Decreto 1055, 10/10/1989.

Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/1055-89.htm>. [mayo de 2011]

²²⁶ Pueden consultarse los Artículos 4 y 6 del Decreto 1212, 8/11/1989.

Disponible en: <http://infoleg.gov.ar/>. [julio de 2010]

²²⁷ Decreto 1225, 9/11/1989. Disponible en <http://infoleg.gov.ar/>. [julio de 2010]

²²⁸ Artículo 5 del Decreto 1589, 27/12/1989. Disponible en: <http://infoleg.gov.ar/> [julio de 2010].

a partir del 1 de enero de 1991. El fundamento de dicho Decreto radicó en que el Estado abría paso a la participación del capital privado para hacer de la misma “una compañía competitiva dentro de un mercado competitivo y desregulado”.²²⁹ Esta participación incluyó a su personal con la condición de que sus acciones fueran cotizadas en las bolsas de valores con el objetivo de conseguir una mayor integración del ámbito privado. Con este Decreto se inició el fin del monopolio estatal de YPF y la respectiva transferencia de la regulación estatal a los futuros inversores privados (De Dicco, 2006: 27).

Una vez que YPF fue convertida en sociedad anónima, se sancionó la Ley 24145 (24/09/1992). Esta última transfirió el dominio de los recursos energéticos a las provincias que cuentan con los mismos en el marco de la política de federalización del momento y declaró a YPF sujeta a privatización (Campodónico, 2004: 24). Sin embargo, entre 1993 y la adquisición de esta compañía por parte del grupo Repsol en 1999, YPF atravesó un complejo proceso de venta de sus acciones al sector privado en base al desglose de su capital establecido por la Ley 24145.²³⁰

Debido a que las especificidades de cómo fueron disminuyendo los porcentajes de participación de las diferentes clases de capital a favor del sector privado exceden a los fines de este trabajo, a continuación, se presentan las principales características que tuvo la privatización de YPF hasta convertirse en propiedad de Repsol. En principio y en consonancia con la Ley 24145, el Estado tuvo una participación accionaria mayoritaria- fijada en el 51%- pero el Congreso lo autorizó a vender sus acciones hasta llegar a un mínimo del 20% (Aspiazu, 2002: 184). Esto indica por qué en la primera venta llevada a cabo el 28 de junio

²²⁹ Decreto 2779, 31/12/1989. Disponible en: <http://infoleg.gov.ar/>. [julio de 2010]

²³⁰ De acuerdo al Artículo 8 de la Ley 24145 (24/09/1992), la distribución de su esquema accionario fue planteada de la siguiente manera: Acciones de **Clase A**: 51% para el Estado Nacional; Acciones de **Clase B**: 39% para las provincias hidrocarburíferas o en su defecto las no productoras; Acciones de **Clase C**: 10% para el personal de la empresa; Acciones de **Clase D**: son aquellas que el Estado y las provincias deciden vender al sector privado. Disponible en: <http://infoleg.gov.ar/>. [julio de 2010]

de 1993, el Estado se deshizo del 31% de su paquete accionario, conservando para sí sólo el 20% de las acciones contempladas por ley y la llamada acción de oro o *Golden Share* para el ejercicio del derecho a veto en las decisiones de tipo estratégicas.²³¹

En esta primera venta de YPF, el sector privado adquirió el 31% de las acciones del Estado y el 12.5%, correspondiente a la participación de las provincias y el sistema provisional. Producto de esta operación, el Estado obtuvo 3040 millones de dólares en efectivo y 1271 millones de dólares en títulos de deuda pública. Sin embargo, decidió asumir la deuda de la empresa, estimada en 1800 millones de dólares (Kozulj, 2002: 18). Para continuar con esta política de “liquidar los activos de YPF”, el Congreso Nacional sancionó el 22 de marzo de 1995 la Ley 24474, la cual redujo las acciones del Estado a una sola, es decir, la acción de oro (Aspiazu, 2002: 1984). Es importante subrayar, que en todo el proceso de venta de las acciones de la estatal argentina, el Poder Legislativo tuvo un rol clave para su concreción. Durante las dos administraciones menemista, el Partido Justicialista (PJ) contó con mayoría en las Cámaras de Senadores y Diputados aunque sin tener una verdadera cohesión partidaria debido a sus fracturas internas. A pesar de ello, como sostienen Rodríguez & Bonvecchi, dicha mayoría fue concomitante con su rol competitivo de oficialismo (2004: 31-32) y otorgó vía libre al proyecto de privatización energética presentado por el Poder Ejecutivo.

De acuerdo con las nuevas disposiciones legislativas, en enero de 1999, el gobierno nacional puso en venta el 14.99% de sus acciones- correspondientes al 20%- a un precio mínimo de 38 dólares por acción. La falta de oferentes hizo que el Estado nacional no desaprovechara la oferta de compra por parte de Repsol, quien en 1996 había adquirido la empresa Astra S.A. y en 1997, el 45% de Pluspetrol Energy para participar en la Cuenca del Noroeste (Campodónico, 2004:

²³¹ Dentro de las decisiones de tipo estratégicas pueden contemplarse medidas como el cambio de sede y el mantenimiento de un Director dentro del grupo de los 12 que integran la compañía.

25). Las provincias y el personal de YPF también vendieron su participación lo que permitió que, para inicios de 1999, el crecimiento del sector privado alcanzara el 74.9%. Este último estaba compuesto principalmente por fondos de inversión estadounidenses, ingleses y franceses y en menor medida- el 3.8%- para la empresa Pérez Companc como tenedor local (Kozulj, 2002: 20). En junio del mismo año Repsol obtuvo por 13000 millones de dólares el 83.24% del paquete accionario de YPF, integrado por el Estado, las provincias y los accionistas de las Bolsas de Buenos Aires y Nueva York (Aspiazu, 2002: 184). *Al quedarse con el 98.23% de la compañía, Repsol pasó a controlar la totalidad de la ex empresa estatal y se convirtió en el “conglomerado energético más importante de la Argentina”* (De Dicco, 2004: 2).²³²

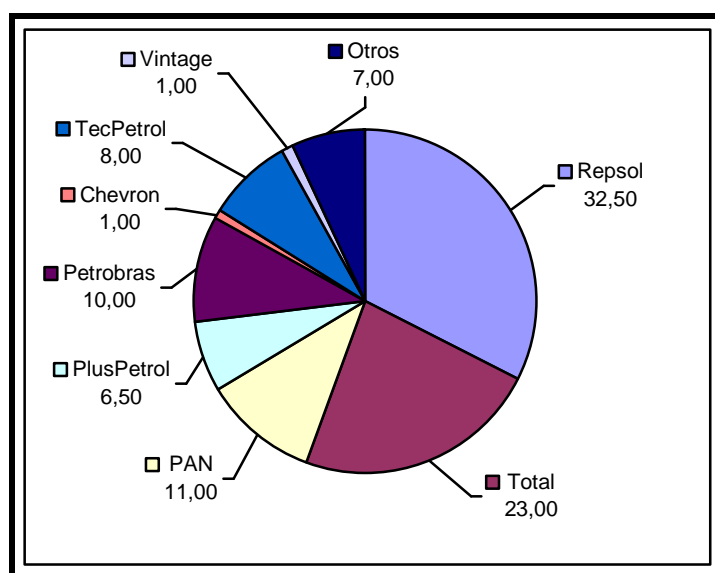
Sin lugar a dudas, la adquisición de YPF por parte de Repsol generó un punto de inflexión en la industria energética nacional. Cuando esta transnacional realizó la compra de Astra en 1996, comenzaron a participar otras compañías transnacionales, motivadas por la apertura del *upstream* y del *downstream*. En 1999 se realizaron dos operaciones importantes para el sector: la empresa Chevron compró la petrolera San Jorge y Petrobras y Repsol intercambiaron activos por mil millones de dólares. Dicho intercambio implicó la obtención por parte de Petrobras del 11% del total del mercado de bocas de expendio en el marco del compromiso entre Repsol y el gobierno argentino de desprenderse de ciertos activos para tener el paquete mayoritario de YPF. Por otro lado, en 2002, Pérez Companc vendió a la empresa brasilera el 58.62% de sus acciones por 1.125 millones de dólares (Campodónico, 2004: 26).

En este contexto, también se destaca el rol del conglomerado francés Total a través de su filial argentina, Total Austral. Entre 1994 y 1997 la empresa invirtió más de 400 millones de dólares (La Nación, 13/10/1998) para las actividades hidrocarburíferas del país, concentrando su actividad en las Cuencas Neuquina y

²³² Como sostiene Herrero, el Estado argentino conservó la acción de oro y mil acciones que son consideradas simbólicas si se las comparan con las que posee Repsol (2006).

Austral. Esto le permitió alcanzar un lugar estratégico en la producción de gas natural y en su respectiva exportación hacia Chile y Brasil (De Dicco, 2004: 6). En consecuencia, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Energía de la Nación, para el año 2002 las empresas extranjeras controlaban alrededor del 70% de la producción y de las reservas de gas natural y el 91% de los yacimientos de petróleo argentino (Campodónico, 2004: 26).

GRÁFICO IV: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LAS RESERVAS HIDROCARBURÍFERAS



Fuente: Elaboración propia en base a Campodónico, 2004.

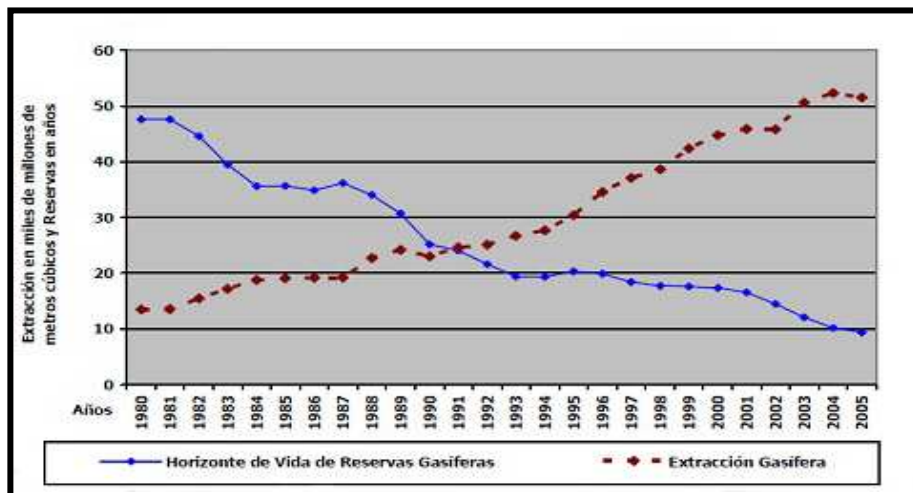
La llegada de las empresas transnacionales de energía ilustra, en gran parte, la tendencia creciente que tuvo la IED en el país durante la década del noventa. Entre 1992 y 1995, Argentina recibió 4000 millones de dólares, los cuales se duplicaron en 1998 e hicieron su pico en 24000 millones de dólares en 1999 tras la compra de YPF (Giussani & L'hopital, 2003: 3). Entre 1992 y 2002, el rubro hidrocarburífero fue el sector de la economía que más IED recibió, calculado en 37%, frente al 24% del grupo EGA (Electricidad, Gas y Agua) y Comercio, Transporte y Comunicaciones, el 22% del ámbito manufacturero, el 10% para los Bancos y por último el 7% restante bajo la categoría de "otros"

(Giussani & L'hospital, 2003:19). Ahora bien, *un dato importante a considerar y que marca una diferencia con el proceso de privatización de la industria energética de Bolivia se encuentra en que las inversiones realizadas por las empresas transnacionales no se tradujeron ni en un aumento de las actividades exploratorias ni un incremento de las reservas probadas o probables*. Las compañías extranjeras que ingresaron a la actividad decidieron maximizar sus ingresos en el corto y mediano plazo y dejar de lado tanto los riesgos como los costos que implica la exploración para futuros descubrimientos.

Mientras que la primera mitad de los noventa, más del 90% de los pozos fueron explorados y perforados por YPF, este porcentaje se redujo al 24% a fines de 1999. A pesar de esto, la producción gasífera continuó creciendo de manera considerable ante dos factores claves: la concreción de los proyectos de exportación hacia Chile, Uruguay y Brasil a partir de 1997, 1998 y 2000, respectivamente y la suba de de la demanda del recurso en el ámbito doméstico (Campodónico, 2004: 28). Ambos factores son las causas principales en los incrementos de los niveles de extracción gasífera que el país fue atravesando desde la liberalización del sector energético nacional.

Si se tiene en cuenta que la demanda interna de gas natural pasó de 27.260 millones de metros cúbicos en 1998 a 30.830 millones de metros cúbicos en 2003 y los volúmenes de exportación fueron de 1.984 a 7.299 millones de metros cúbicos para el mismo período, esto explica la evolución *in crescendo* de la fase extractiva. Como se observa a continuación, en 1998 el nivel de extracción promedio fue 38.630 millones de metros cúbicos y en 2003 los volúmenes aumentaron en un 53.4%, llegando a alcanzar los 50.676 millones de metros cúbicos (De Dicco, 2006: 25). Esta situación implicó que *el ritmo de la producción creció más rápido que el incremento de reservas*.

GRÁFICO V: EVOLUCIÓN DE LA EXTRACCIÓN Y DEL HORIZONTE DE VIDA DE LAS RESERVAS CERTIFICADAS DE GAS NATURAL, PERÍODO 1980-2005



Fuente: De Dicco, 2006: 18.

Por su parte, la privatización del *downstream* a través de la empresa Gas del Estado fue un proceso más dinámico y expeditivo que la venta de YPF. Este se inició con el Decreto 48/91 que impulsó “la reconfiguración estructural del mercado a partir de la segmentación tanto vertical como horizontal de la empresa estatal” (Azpiazu & Schorr, 2001: 8). El Decreto 48/91 se efectivizó tras la Ley 24076 (20/05/1992) que dio lugar al nuevo contexto normativo y operativo dentro del cual se prestarían los servicios de transporte y distribución del gas natural por parte del sector privado a partir del 1º de enero de 1993 (Azpiazu & Schorr, 2001: 8-9). Entre los principales aspectos contemplados dentro de la Ley 24076, se subrayan: **1-** El Estado Nacional o las provincias sólo participan en las actividades de transporte y distribución cuando el sector privado no desea hacerlo o se extinguen sus licencias o concesiones; **2-** Se permite el acceso indiscriminado a terceros a los sistemas de transporte y distribución siempre que no se comprometa el suministro doméstico (Kozulj, 2000: 17).

En el ámbito operativo, Gas del Estado fue subdividido en diez compañías, dos transportistas y ocho distribuidoras, situación que dejó en el pasado la

existencia de una cadena gasífera conformada por una única empresa integrada.²³³ A pesar de esta fragmentación inicial, *justificada al igual que el desglose accionario de YPF para configurar un mercado competitivo, sus resultados demostraron una gran concentración de las empresas transnacionales que también poseen presencia en el upstream.*

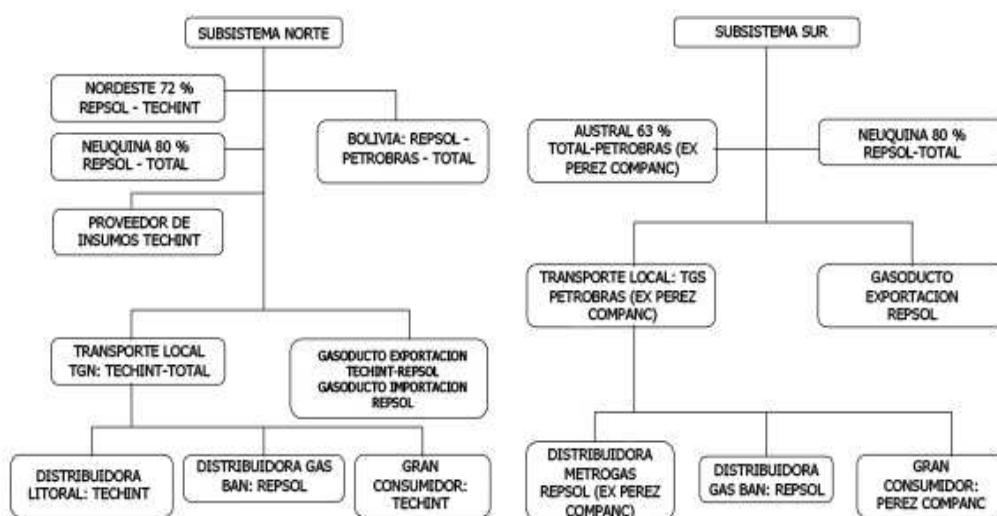
Una vez consolidada la privatización de las actividades de exploración y explotación, la mayoría de los operadores que en 1992 ingresaron a los consorcios de licitación- Grupo Techint, Grupo Macri, Pérez Companc y Grupo Soldati, entre otros-vendieron su participación accionaria a las compañías del *upstream*. Así, Repsol, Total y Petrobras fortalecieron su presencia en los subsistemas de transporte y distribución que están unidas a las principales cuencas hidrocarburíferas del país. Chile.

De estas tres empresas, Repsol-YPF lidera el mercado del *downstream* nacional y cuenta con una participación significativa en la Cuenca del Noroeste a través de la importación de gas boliviano y en los gasoductos Pacífico y Methamex YPF que exportan el recurso a Chile.²³⁴ El siguiente gráfico ejemplifica el alto grado de concentración de las empresas transnacionales que operan en el país y en la comercialización del hidrocarburo con los países vecinos.

²³³ Las empresas transportadoras son: *la Transportadora Gas del Norte S.A.*, “que comprende los gasoductos troncales del norte y centro oeste más ramales menores (alrededor del 38% de la capacidad del transporte)” y *la Transportadora Gas del Sur S.A.*, “integrada por los gasoductos troncales del sur, oeste y Neuba II (habilitado en 1988) y la planta separadora de General Cerri (62% de la capacidad de transporte y una parte sustancial de la capacidad de tratamiento)” (Pistonesi, 2001: 21). Por su parte, la distribución se lleva a cabo por METROGAS-Gas Natural BAN; Gas del Centro; Gas Cuyana; Gas del Litoral; Gas del Noreste (GASNEA); Gas del Noroeste (GASNOR); Gas Pampeana y Gas del Sur, las cuales cubren todo el territorio nacional (Pistonesi, 2001: 22).

²³⁴ Datos elaborados a partir de Aspiazu & Schorr, 2001: 59-60.

GRÁFICO VI: OPERADORES TRANSNACIONALES DEL *DOWNSTREAM*



Fuente: Mansilla, 2007: 135-137

Otro punto interesante de las reformas se presenta en que las licencias de transporte y distribución fueron entregadas por un plazo de 35 años, con la posibilidad de prórroga de 10 años más (Aspiazu & Schorr, 2001: 9). A pesar de todos los beneficios y ventajas que le aseguraban, estas licencias no se tradujeron en inversiones para la construcción de nuevos gasoductos troncales destinados a incrementar la capacidad de transporte para el ámbito doméstico. Los volúmenes de inversiones se orientaron a poner en marcha obras de infraestructura relacionadas con los mercados de exportación (Pistonesi, 2001: 31). Es decir, *las empresas transnacionales decidieron potenciar los beneficios provenientes del comercio con los países vecinos y obtener aumentos pequeños en la capacidad interna mediante el uso intensivo de las instalaciones que eran de propiedad de Gas del Estado con inversiones a corto plazo y de fácil recuperación* (Mansilla, 2007: 148). Como se observa a continuación, el desarrollo de la infraestructura energética en América del Sur fue coincidente con el período de liberalización del *upstream* y *downstream* de la industria. Este diseño tuvo como base “una estrategia conservadora” ya que las empresas que invirtieron en materia de

infraestructura buscaron sólo aumentar sus ganancias para luego ingresar en una etapa de *retrenchment*, es decir, limitarse a los campos y operaciones más lucrativas (Heidrich, 2008: 24-27).

TABLA XI: GASODUCTOS EN AMÉRICA DEL SUR

Países y Gasoductos	Tramos	Inicio de Operación	Inversiones MMu\$s
Bolivia-Argentina Colpa-Yacuiba(*)	Santa Cruz (Bolivia)-Yacuiba (Argentina) Long: 500Km; Diam: 24"; Cap: 8.0MMmcd	1974	s/í
Bolivia-Argentina Bermejo-Ramos	Campo Bermejo (Bolivia) Campo Ramos (Argentina) Long: 5Km; Diam: 12"; Cap: 1,5MMmcd	1988	s/í
Argentina-Chile Bandurria	San Sebastián (Argentina)-Planta Cullén (Chile) Long: 83Km; Diam: 14"; Cap: 2.0MMmcd	1996	30
Argentina-Chile GasAndes	La Mora (Argentina)-Santiago (Chile) Long: 463Km; Diam: 12"; Cap actual: 2.0MMmcd/Cap. Máxima 20.0 MMmcd	Ago/1997	325
Argentina-Uruguay Litoral	Entre Ríos (Argentina)-Paysandú (Uruguay) Long: 26Km; Diam: 10"; Cap: 0,7MMmcd	1998	7,5
Argentina-Chile GasAtacama	Comejo (Argentina)-Mejillones (Chile) Long: 941Km; Diam: 20"; Cap: 8,5MMmcd	1999	430
Argentina-Chile Condor-Posesión	Condor (Argentina)-Planta Posesión (Chile) Long: 9Km; Diam: 12"; Cap: 2,0MMmcd	Jun.1999	1,5
Argentina-Chile Norandino	Pichana I (Argentina)-Tocopilla/Mejillones/Coloso (Chile) Long: 1180Km; Diam: 20/16/12"; Cap: 7,1MMmcd	Oct.1999	400
Argentina-Chile Gas Pacífico	Neuquén (Argentina)-Concepción (Chile) Long: 638Km; Diam: 24/20/12/10"; Cap: 9,7MMmcd	Nov.1999	317
Argentina-Brasil Uruguayana	Entre Ríos (Argentina)-Uruguayana (Brasil) Long: 440Km; Diam: 18"; Cap: 12.0MMmcd	2000	259
Argentina-Brasil Uruguayana	Uruguayana (Brasil)-Porto Alegre (Brasil) Long: 615Km; Diam: 20"; Cap: 12.0MMmcd	2001	260
Argentina-Uruguay Cruz del Sur	Buenos Aires (Argentina)-Montevideo (Uruguay) Long: 208Km; Diam: 18/24"; Cap: 2,5/5,0MMmcd	2000	120

Fuente: Pistonesi, 2001: 31 en base a OLADE, 1999 & ENARGAS, 2000.

Las privatizaciones anteriormente analizadas, permiten una visualización de la profundidad que tuvieron los ajustes y cambios que atravesaron las industrias energéticas de Argentina y Bolivia. Si bien, los dos procesos han tenido particularidades propias, su principal punto en común radica en que ambos países llevaron adelante medidas que redujeron el rol del Estado en materia energética a su mínima expresión. Así, las políticas energéticas nacionales quedaron sujetas al accionar de las empresas transnacionales porque en éstas recayó la capacidad operativa del sector.

2- Los impactos de las privatizaciones en las industrias energéticas

2.1- BOLIVIA

Las reformas implementadas en el país andino en la década del noventa derivaron a principios del nuevo siglo en una situación de profunda crisis político-económica con altos costos sociales y financieros (Arze Vargas, 2004). El PNUD sostiene que entre 1986 y 1997, período en el cual se consolidó la apertura y la liberalización de la economía, la pobreza sólo se redujo en un dígito, es decir, pasó del 52% al 51% (2002: 83). En los años siguientes, esta situación no se revirtió, al contrario, la pobreza continuó incrementándose, especialmente en las áreas rurales, hasta alcanzar el 65.15% a nivel nacional en el año 2002 (Casazola & Pozo, 2005: 40). Los grandes volúmenes de IED que ingresaron al país y que acompañaron las políticas de privatizaciones tuvieron un impacto muy limitado tanto en el crecimiento del PBI como en la distribución de los ingresos (Nina & te Velde, 2003 en Andersen & Evia, 2003: 37).

Los hidrocarburos lograron captar entre 1996 y 2001 más de la tercera parte de la IED pero al ser un sector que no posee conexión directa con el resto de la economía, su expansión ha redundado en el aumento de los ingresos departamentales y/o estatales pero sin efectos positivos sobre los salarios (Andersen & Evia, 2003: 37-38).²³⁵ En este sentido, le corresponde al Estado establecer las medidas más adecuadas para optimizar la distribución y la utilización de la renta gasífera a fin de crear un patrón de competitividad sistémica (PNUD, 2002: 96).

²³⁵ De acuerdo al análisis de Nina & te Velde, no se establece una relación causa-efecto entre los beneficios obtenidos por las exportaciones hidrocarburíferas y la mejora en la calidad de vida de los habitantes. La renta gasífera tiende a aumentar los ingresos del Estado, en quien recae la responsabilidad de implementar un programa de desarrollo económico que redunde en un crecimiento generalizado de su economía

Recuérdese que las disposiciones de la Ley 1689 permitieron la concentración de los beneficios hidrocarburíferos en los departamentos productores- el 11% de las regalías- y en las empresas transnacionales ante el proceso de reclasificación de los hidrocarburos de “existentes a nuevos”. Asimismo, como la mayoría de las reservas fueron catalogadas como “nuevas”, el Estado dejó de percibir el 19% de las regalías que era contemplado para la explotación de las reservas existentes. En consecuencia, al contar con menos fuentes de ingresos para repartir a nivel nacional, se fortaleció la brecha de riqueza entre los departamentos productores y no productores.

A pesar de las muestras de descontento social²³⁶ producto de la exacerbación de un modelo carente de medidas de inclusión, el accionar de la *Democracia Pactada*²³⁷ posibilitó que con sólo el 22.46% de los votos, Gonzalo Sánchez de Lozada obtuviera su segundo mandato en las elecciones del 30 de junio de 2002 (CNE, 2002). Ahora bien, para ese entonces, el contexto doméstico presentaba características muy diferentes a aquellas que estuvieron presentes durante su primera administración. El MAS había irrumpido en la escena política nacional con la obtención del segundo lugar en los comicios de 2002 al alcanzar una adhesión del 20.94%. Dicho movimiento aglutinó a los sectores indígena, campesino y obrero- quienes no se sentían representados por los partidos políticos tradicionales- y se convirtió en una plataforma fundamental para dar voz a los reclamos por las consecuencias que derivaron de la privatización energética boliviana.

Dentro de este contexto, Bolivia vivió en el 2003, un año de “remezón político y social” (Arze Vargas, 2004). A las protestas populares de La Paz y el

²³⁶ Algunos de los ejemplos se encuentran en la Guerra del Agua en Cochabamba en 2000 y los movimientos “cocaleros” en la región del Altiplano y el Chapare, protagonizados por los campesinos aymaras en 2001.

²³⁷ Como se ha visto en la Introducción de esta investigación, la *Democracia Pactada* fue el sistema de alianzas parlamentarias que permitió entre 1985 y 2002 la elección del Presidente de la Nación sin la necesidad de obtener mayoría en los comicios electorales.

Alto contra un nuevo impuesto a los salarios en febrero de 2003,²³⁸ entre el 10 y el 17 de octubre, se agregó una movilización masiva en reclamo de la nacionalización de los hidrocarburos y en oposición a la venta del recurso a México y Estados Unidos. El convenio de exportación que activó la *Guerra del Gas* había sido negociado en 2001 ante las intenciones del Estado de exportar gas licuado a través del consorcio LNG, conformado por las compañías Repsol, British Gas, British Petroleum y Total, haciendo uso de puertos chilenos (Gordon & Luoma, 2008: 100). Cuando este hecho se hizo público en 2003, repercutió con fuerza en la sociedad boliviana por atravesar un punto sensible en la historia del país debido a que el Estado continúa demandando la salida marítima que perdió tras su derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1883).

Al estallar las protestas y las movilizaciones sociales por las exportaciones del gas natural se puso en evidencia que este recurso, en Bolivia, tiene una esencial correspondencia con la *dimensión humana*. Así, “la venta de gas emergió como un símbolo del descontento hacia Sánchez de Lozada y sus fallidas promesas económicas” (Gordon & Luoma, 2008: 101). Mediante las movilizaciones, la población reclamó al Poder Ejecutivo no sólo la puesta en marcha de un referéndum sobre las exportaciones gasíferas, sino también la revisión de las políticas implementadas que crearían las condiciones para una distribución equitativa de los beneficios derivados de la industria.

La represión gubernamental unificó las demandas de nacionalización de los hidrocarburos y el llamado de renuncia al Presidente. Ante la grave situación de conflictividad, Sánchez de Lozada dimitió el 17 de octubre de 2003 a través del envío de un fax al Congreso y con un saldo de 112 muertos (El Diario, 30/01/2011). Su vicepresidente, Carlos Mesa Gisbert, prestó juramento como Primer mandatario a sabiendas que su accionar quedaba- de cierta manera- preso entre los reclamos domésticos y el poder de las empresas transnacionales

²³⁸ Este acontecimiento fue conocido como el “Febrero Negro Boliviano” debido a que el uso de las Fuerzas Armadas por parte de Sánchez de Lozada ocasionaron un saldo de más de 30 muertos.

energéticas. Mesa debía enfrentar la difícil tarea de conjugar un nuevo marco jurídico que sin ahuyentar a la inversión extranjera le permitiera aumentar las ganancias para el Estado y que éstas no se concentraran sólo en los departamentos productores. Su punto de partida era “la otra cara” de los resultados de las privatizaciones: un país con grandes cantidades de reservas de gas libre y con un bajo consumo interno del hidrocarburo.

2.2- ARGENTINA

Las consecuencias de la privatización total de las actividades del *upstream* y *downstream* del sector energético argentino cobraron protagonismo con la situación de crisis económica y político-social que comenzó a atravesar el país a partir de diciembre de 2001. Las características estructurales del panorama nacional dejaron atrás las condiciones de libre mercado con las cuales habían operado las empresas en la década del noventa para dar paso a modificaciones en el ámbito normativo, consideradas como “cambios de emergencia” (Campodónico, 2004: 23).

El 6 de enero de 2002, se sancionó la Ley 25561- de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario- que ante la situación de “crisis social, económica, administrativa, financiera y cambiaria”, otorgó facultades al Poder Ejecutivo para emprender los cambios necesarios que reactivaran la economía en su conjunto.²³⁹ Dentro de esos cambios que afectaron a la industria energética, se destacaron el fin del régimen de Convertibilidad, la devaluación del peso argentino y el establecimiento de control sobre las tarifas y los precios (La Nación, 06/01/2002). Al mes siguiente, el Poder Ejecutivo dispuso con el Decreto 310 (12/02/2002) un derecho de exportación del 20% para el petróleo y del 5%

²³⁹ Artículos 1 y 2 de la Ley 25.561, 06/01/2002.

Disponibles en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71477/texact.htm>. [enero de 2011]

para sus productos derivados.²⁴⁰ Asimismo, debido a la vulnerabilidad generalizada de la economía, el gobierno nacional y las empresas transnacionales acordaron dos medidas de impacto para el sector. Por un lado, las compañías extranjeras se comprometieron a mantener la estabilidad de los precios en las ventas del recurso a las distribuidoras y de los volúmenes de suministro para los usuarios. Por otro, el gobierno nacional les aseguró a las transnacionales la libre disponibilidad del 70% de las divisas obtenidas por las exportaciones de hidrocarburos (Campodónico, 2004: 23).

Ahora bien, este escenario planteado por los condicionantes de la realidad doméstica, sumado a la pérdida de control por parte del Estado con el traspaso de la industria al sector privado, fueron los principales factores que sentaron las bases para la eclosión de la crisis energética en los primeros meses de 2004. Como se expresó detalladamente en otras partes de este trabajo, las empresas transnacionales, al no tener la obligatoriedad de explorar, fortalecieron su actividad en el ámbito extractivo, por lo cual, las reservas de gas no se incrementaron al ritmo de crecimiento de la producción. “Tras la crisis de 2002 el número de pozos de exploración alcanzó los niveles históricos más bajos registrados jamás en año alguno de la larga historia argentina en materia exploratoria” (Kozulj, s/f: 3). La falta de inversiones en este ámbito demostró la poca de previsibilidad del Estado argentino con respecto a la política energética nacional, principalmente cuando el 49% de su matriz energética corresponde al gas natural para el consumo residencial, la generación de energía eléctrica y la industria.

Debe tenerse en cuenta que las compañías adquirieron las reservas y la capacidad de producción a precios que estaban por debajo de los costos del recurso y las valorizaron a precios internacionales ante la desregulación de 1993 (Kozulj, 2005: 18). Ante esto, si a lo largo de la Convertibilidad las empresas no

²⁴⁰ Decreto 310, 12/02/2002.

Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/310-02.htm>. [enero de 2011]

habían invertido en exploración cuando comercializaban a precios tres veces más altos que aquellos de 2002, una vez impuesta la pesificación²⁴¹, “tenían menos incentivos” para llevar a cabo esta fase del *upstream* (Kozulj, 2004: 19). De este modo, el decremento de la oferta disponible no sólo ha estado relacionado con el aumento de la producción y las inversiones escasas sino que también emergieron las presiones de las empresas para importar gas boliviano a mejores valores que los nacionales. En consecuencia, *las restricciones en la oferta del recurso fue el impacto más visible de la ausencia de una política energética nacional a largo plazo que derivó -durante la administración de Néstor Kirchner- en la necesidad de importar gas desde Bolivia para hacer frente a la demanda interna y a los compromisos internacionales.*

En síntesis, tras analizar los condicionantes domésticos de la dimensión *político-económica*, pueden hallarse una serie de similitudes entre los dos procesos de privatización. Con las reformas de los años noventa, Argentina y Bolivia avalaron la privatización total de las industrias energéticas nacionales, en tanto sector estratégico de la economía. Para ello, otorgaron amplias facilidades a las inversiones privadas mediante la modificación de sus sistemas normativos donde el aparato estatal conservó escasos márgenes de acción para establecer las políticas a seguir en la materia. Ante esto, las mismas empresas transnacionales que lograron posicionarse en los eslabones de las cadenas gasíferas de Argentina y Bolivia, pudieron consolidar un mercado regional de características oligopólicas. Esto demuestra, como sostiene Strange, que desde la década del ochenta, las grandes corporaciones ejercen una influencia notable tanto en la política doméstica de los países donde operan como en las relaciones externas que dichos países llevan adelante. Así, los Estados- y en especial los subdesarrollados- deben negociar con otros Estados “pero fundamentalmente con las empresas transnacionales” que controlan sectores claves de la economía (1996: 80).

²⁴¹ La pesificación ocasionó la reducción de los precios en Boca de Pozo, en el transporte y la distribución de los hidrocarburos.

A pesar de que los dos Estados compartieron políticas similares en la reestructuración de sus sectores energéticos, sus consecuencias han sido diferentes. En Argentina, el alto porcentaje de participación del gas natural en la matriz energética nacional y la poca atención prestada a la actividad exploratoria, dieron como resultado un país con reservas en constante declinación. En Bolivia, el bajo consumo doméstico del recurso y las inversiones transnacionales para proyectarlo a los mercados externos, propiciaron la expansión de la industria. Sin embargo, su fortalecimiento no estuvo destinado a mejorar la calidad de vida de la mayoría de los habitantes que vive en situación de pobreza sino que el crecimiento del sector se orientó a consolidar los acuerdos de exportación. La falta de una distribución equitativa de los beneficios hidrocarburíferos potenció la marginalidad y las desigualdades regionales, lo cual quedó en evidencia con los reclamos sociales que derivaron en la *Guerra del Gas* de octubre de 2003.

Por último, puede afirmarse que los resultados de las privatizaciones originaron que Argentina y Bolivia tuvieran, a partir del siglo XXI, escenarios energéticos complementarios. La *crisis energética argentina* y la *gran disponibilidad de gas boliviano* posibilitaron que la comercialización del recurso fuera una prioridad en las vinculaciones bilaterales en el período 2003-2007.

Tercera Parte

Las relaciones entre Argentina y Bolivia por el gas natural (2003-2007)

CAPÍTULO VI

Cooperación y discordia por el hidrocarburo

“Suenan contradictorio que la Argentina tenga que empezar a planificar una crisis energética que es producto de desaciertos de la propia política oficial. Es como decir que planificamos cómo evitar las consecuencias de nuestras propias decisiones” (Navajas, 2004)

Las consecuencias de las reformas energéticas que fueron analizadas en el Capítulo anterior cobraron visibilidad en la relación argentino-boliviana a partir del año 2004 cuando ambos países acordaron la comercialización del hidrocarburo. A pesar de que las coyunturas nacionales fortalecieron el acercamiento bilateral por la compra-venta del gas natural boliviano, en realidad, este recurso ocupa un lugar destacado en la agenda compartida desde 1968 cuando Argentina y Bolivia firmaron su primer convenio de exportación. Sin embargo, en los 27 años que duró dicho acuerdo, los condicionantes domésticos de índole político tuvieron mayor preponderancia que aquellos que motivaron la compra del hidrocarburo a partir de la administración de Néstor Kirchner. A partir de 2004, el ex Presidente tuvo que hacer frente a la cuestión energética tanto en el escenario interno como en sus relaciones externas. La crisis energética argentina generó recortes en las exportaciones hacia Chile- país con el cual se firmó un Protocolo Gasífero en 1995 por 30 años- y derivó en la *Crisis del Gas* con el vecino trasandino. Ante esto, Argentina acudió a Bolivia para paliar los impactos negativos de su crisis energética en “ambos frentes” mediante la reactivación de las importaciones de gas natural. Desde entonces y hasta el fin del período en

estudio, la energía ha estructurado los momentos de *cooperación* y *discordia* con Bolivia y a su vez, las instancias de tensión con Chile.

Para el desarrollo en profundidad de esos procesos, en este Capítulo se realiza un breve recorrido sobre la comercialización del gas natural en las relaciones entre Argentina y Bolivia desde 1972 hasta fines de la década del noventa donde la importación del hidrocarburo estuvo sustentada por cuestiones políticas. En segundo lugar, se abordan los primeros pasos de la vinculación Mesa-Kirchner, focalizando en los condicionantes de las realidades nacionales que impulsaron el acercamiento bilateral. Seguidamente, se analiza cómo repercutió la crisis energética nacional en las relaciones con Chile y Bolivia. Mientras que con el país trasandino las deficiencias energéticas estructurales de Argentina ocasionaron la *Crisis del Gas*, con Bolivia, Kirchner y Mesa avanzaron en la firma de acuerdos gasíferos para satisfacer intereses de sus propias coyunturas nacionales. Por último, el cuarto apartado indaga sobre las implicancias de las políticas llevadas a cabo en materia energética por parte de Evo Morales en la vinculación argentino-boliviana y se cotejan las acciones acordadas entre Kirchner y el mandatario boliviano con aquellas que fueron cumplimentadas.

1- El gas natural en la relación Argentina-Bolivia: una historia de larga data

El 23 de julio de 1968 Bolivia suscribió con la Argentina el primer contrato de compra-venta de 4 millones de metros cúbicos diarios de gas natural entre las empresas Gas del Estado, YPFB y Bolivian Gulf Company.²⁴² Las exportaciones se iniciaron en 1972 una vez afianzado el segundo proceso de

²⁴² “GIJA, la continuidad a 43 años de de relación gasífera”, Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Disponible en: <http://new.cbh.org.bo/documentos/16GIJA.pdf>. [agosto de 2011]

nacionalización hidrocarburífero boliviano en 1969²⁴³ y finalizada la construcción del primer gasoducto binacional que une la localidad de San José de Pocitos en Tarija con Campo Durán en la provincia de Salta (Carrizo & Raumosse, 2008: 13).²⁴⁴ Para esa época, las compras argentinas de gas natural no estaban destinadas a satisfacer necesidades domésticas sino que las mismas tenían un significado geopolítico. En los años del ongiato (1966-1970) las importaciones del hidrocarburo boliviano era un mecanismo para atraer a Bolivia bajo la órbita argentina con el objetivo de reducir la influencia brasilera en el escenario de la Cuenca del Plata (Escudé & Cisneros, 1999).

El 18 de marzo de 1976 ambos países acordaron una compra adicional de 2 millones de metros cúbicos diarios por un plazo de diez años.²⁴⁵ Dicha medida, al igual que el contrato inicial, reflejó el intento de contrarrestar el accionar brasilero en la región. Si bien, había sido Juan Domingo Perón (1973-1974), quien había planteado la necesidad de tener *relaciones más cooperativas* con Bolivia, factores como los vínculos económico-militares entre las dictaduras de Hugo Banzer Suárez (1971-1978) y Ernesto Geisel (1974-1979); la orientación pro-brasilera del régimen militar de Bolivia y su tradicional diplomacia pendular entre Brasil y Argentina, retrasaron las modificaciones contractuales (Escudé & Cisneros, 1999).²⁴⁶ Ahora bien, estas compras energéticas que fueron utilizadas por los diferentes gobiernos argentinos como una herramienta de política exterior para incidir en el país andino, acarrearón ciertas dificultades al Estado nacional. En el último año del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983), Argentina se mostró reticente a cancelar las facturas de gas boliviano ante la falta de pago de

²⁴³ La primera nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia data de 1937 cuando el Coronel David Toro expropió a la empresa Estándar Oil Company y fundó la estatal YPF. La segunda nacionalización corresponde a 1969 y fue efectuada por el General Alfredo Ovando.

²⁴⁴ En Campo Durán se encuentra la única refinería que posee Argentina.

²⁴⁵ “GIJA”, *Op. Cit.*

²⁴⁶ A pesar de esta situación, el 11 de abril de 1975 las empresas estatales de ambos países acordaron ampliar y modificar el acuerdo de 1968, estableciéndose lo siguiente: para los siete primeros años, YPF se comprometía a entregar 4 millones de metros cúbicos. Para los trece restantes, se proponían 4.5 millones de metros cúbicos diarios. Puede consultarse “Segundo Contrato Ampliatorio y Modificadorio de Provisión de Gas Natural”.

Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=4068&tipo=1. [agosto de 2011]

una deuda contraída por el Estado andino- alrededor de 800 millones de dólares- originada en su mayor parte en el gobierno militar de Luis García Meza (1980-1981) (Villegas Quiroga, 2004: 49).

La falta de cumplimiento de las deudas mutuamente contraídas fue una temática que generó momentos de *discordia* en la relación bilateral. A fin de mejorar el diálogo interestatal, el 14 de enero de 1983, el Ministro de Defensa de Bolivia, José Ortíz Delgado y el Ministro de Economía de Argentina, Jorge Wehbe, firmaron un acta de entendimiento para fijar los plazos de pago de sus respectivas obligaciones. A pesar de las pretensiones del entonces Presidente Hernán Siles Suazo, Argentina se comprometió a enfrentar de forma inmediata sólo de una parte del pasivo: 50 millones de dólares de los 177.2 millones adeudados.²⁴⁷ A cambio, Bolivia obtuvo un refinanciamiento de su deuda vencida el 31 de diciembre de 1982 con las siguientes condiciones: un plazo de 8 años (incluidos 3 años de gracia) y una tasa de interés del 8%, similar a la que Argentina pagaba por sus facturas de gas natural.²⁴⁸

El regreso de la democracia en Argentina en 1983 no modificó la “funcionalidad política” de las compras de gas natural boliviano. La administración de Raúl Alfonsín, consciente de la utilización estratégica que el régimen militar hizo del hidrocarburo en la relación argentino-boliviana, se debatió entre el mantenimiento y la suspensión de los contratos negociados (Escudé & Cisneros, 1999). Finalmente, el Estado argentino optó por mantener la relación comercial por el hidrocarburo como una manera de fortalecer el vínculo político-económico con el único país limítrofe que no se encontraba bajo un gobierno militar. Como muestra de este intento para superar los momentos de tensión que generaban las deudas bilaterales, el 29 de septiembre de 1987, una vez vencido el acuerdo de 1976, los Ministerios de Relaciones Exteriores

²⁴⁷ “Acta de Entendimiento entre Argentina y Bolivia”, 14/01/1983.

Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=8001&tipo=1. [mayo de 2011]

²⁴⁸ *Ibidem*.

establecieron nuevas pautas en la relación. Por su parte, Argentina obtuvo una reducción del 17.6% en el precio del gas natural- con carácter retroactivo a enero de 1987- y Bolivia consiguió una ampliación de 25 años en los plazos de pago de su deuda con 15 años de gracia, cuyo pago final fue estipulado al 1º de septiembre de 2012.²⁴⁹

La llegada de las administraciones de Carlos Menem y Jaime Paz Zamora dejó atrás los entredichos en torno de los compromisos económicos pendientes. El 31 de agosto de 1989 a través del Convenio que es conocido en el ámbito diplomático y académico como “Borrón y Cuenta Nueva”, ambos países decidieron eliminar de forma recíproca las deudas adquiridas en el pasado.²⁵⁰ Dicha medida fue implementada con el objetivo de “desgasificar” la relación bilateral, buscando superar sus vaivenes históricos producto de la diplomacia pendular boliviana y de la mirada “estratégica” que tuvo Argentina en función de sus disputas con Brasil en la Cuenca del Plata. No obstante, tanto Argentina como Bolivia pusieron el eje de su vinculación otra vez en la comercialización del gas natural porque una vez superado el conflicto por las facturas impagas, “se abrió una nueva etapa en el diálogo conjunto respecto de la continuidad del comercio del gas, su precio y su tipo de pago” (Barrios Morón, s/f: 21). Es decir, este recurso que había sido objeto de tensión ocupó nuevamente un lugar importante dentro de la agenda bilateral. Mientras que desde la óptica boliviana, conservar el mercado argentino constituía un hecho clave para expandir su industria gasífera a nivel regional, Argentina *jugó con su condición de mercado exclusivo* para abastecerse del hidrocarburo a un buen precio y con una modalidad de pago acorde a sus intereses (Barrios Morón, s/f: 21).

²⁴⁹“Acta de Entendimiento”, 29/09/1987.

Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=1137&tipo=1. [mayo de 2011]

²⁵⁰ Según la letra del convenio, Argentina y Bolivia se comprometieron a formalizar la compensación contable del total de las deudas pendientes entre ambos países para su eliminación recíproca. La fecha de cierre de esa compensación contable se determinará en común acuerdo”, 06/09/1989. Disponible en http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=388&tipo=1. [agosto de 2011]

Finalizado el contrato por la comercialización de gas natural, el 29 de septiembre de 1992, Argentina y Bolivia acordaron otras medidas en el tema energético. Mediante el Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción de Comercio, las transacciones de gas natural boliviano entre los meses de mayo de 1992 y diciembre de 1993 quedaron sujetas a las condiciones de mercado, propias del contexto de restructuración que atravesaban ambas industrias energéticas. Para ese entonces, el precio establecido por las compras de gas natural fue de U\$ 1 por millón de BTU, sumado a un pago especial al Estado boliviano de 110 millones de dólares, distribuidos en diferentes partidas mensuales.²⁵¹

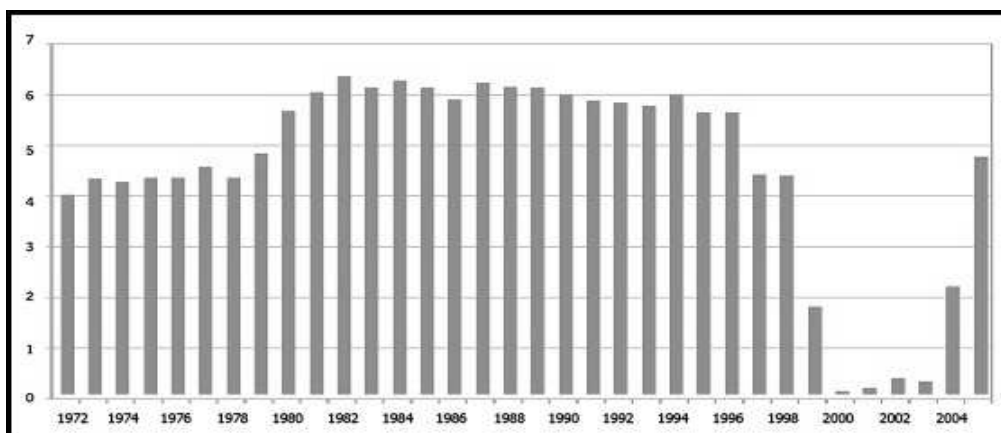
A partir del 1º de enero de 1994 hasta el 30 de abril de 2002, Argentina le concedió “el libre e irrestricto acceso del gas natural boliviano” y el país andino se comprometió a no establecer restricciones a las exportaciones del recurso,²⁵² fijadas en 4.25 millones de metros cúbicos diarios. Asimismo, ambos Estados acordaron no aplicar aranceles aduaneros ni derechos de importación o exportación a fin de facilitar la comercialización del recurso. En 1999, la empresa argentina Pluspetrol- la cual operaba en Bolivia con anterioridad a la capitalización- ingresó en el mercado de exportación gasífero hacia Argentina a través de la construcción del gasoducto Madrejones-Campo Durán (Villegas Quiroga, 2004: 150). Sin embargo, entre 1999 y 2002 los volúmenes exportados fueron inferiores a 0.05 millones de metros cúbicos diarios debido a los escasos requerimientos del mercado argentino, el cual se consideraba un *mercado maduro y autosuficiente*.²⁵³

²⁵¹ Con ese pago especial, Bolivia debía realizar obras de infraestructura destinadas a fortalecer la integración fronteriza de ambos países con bienes y servicios de origen y procedencia argentinos. Artículos 1, 2 y 3 del “Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio concertado entre Argentina y Bolivia”, 29/09/1992. Disponible en: [http://www.aladi.org/nsfaladi/integracion.nsf/feee275df4ab3ba2032574fd0062971c/03d33920dfa2ce4503256e5a006551f1/\\$FILE/3.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/integracion.nsf/feee275df4ab3ba2032574fd0062971c/03d33920dfa2ce4503256e5a006551f1/$FILE/3.pdf). [mayo de 2011]

²⁵² Artículo 4 del “Acuerdo de Alcance Parcial...”

²⁵³ “GIJA, la continuidad...”, *Op. Cit.*

GRÁFICO VII: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE GAS NATURAL BOLIVIANO A ARGENTINA



Fuente: Petrotecnia, 2007: 68.

Desde un punto de vista económico, estos 27 años de comercialización de gas natural se tradujeron en diferentes impactos para los dos países implicados. Para Argentina, la importación gasífera ayudó a consolidar de forma paulatina su proyecto de *autoabastecimiento energético* mediante la compra del recurso a precios considerados favorables. En cambio, para Bolivia, la evaluación efectuada por YPFB sostiene que en la última etapa los resultados no fueron positivos debido a que, por un lado, los volúmenes- y en consecuencia- los ingresos fueron disminuyendo de forma drástica y por otro, la mayor parte de la renta gasífera se destinó al pago de la deuda externa y de los gastos corrientes (Villegas Quiroga, 2004: 49-50).

En definitiva, el rédito bilateral por la compra-venta del hidrocarburo se estableció en términos políticos. Una vez “descomprimidas” las tensiones en torno de las deudas pendientes y los nuevos contratos, los vínculos argentino-bolivianos adquirieron mayor estabilidad y se dirigieron hacia otras temáticas (Barrios Morón, s/f: 22).²⁵⁴ Superada la cuestión gasífera, se suscribieron una serie de

²⁵⁴ Sobre esta cuestión, Alberto Zelada Castedo, ex diplomático boliviano expresó lo siguiente en la entrevista efectuada en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra el 27 de septiembre de 2010: A pesar de que muchos piensan de que las relaciones bilaterales en la década del noventa fueron de escasa intensidad, en realidad, había problemas difíciles como el tema de la deuda del gas pero

acuerdos en diferentes tópicos. Entre ellos, se destacan: *i)* la cooperación bilateral en áreas como turismo y control de sustancias sicotrópicas; *ii)* la promoción de inversiones recíprocas; *iii)* la inauguración de los Comités de Frontera (La Quiaca-Villazón; Yacuiba-Salvador Mazza); *iv)* migraciones y *v)* recursos hídricos (creación de la Comisión Trinacional de la Cuenca del Pilcomayo).²⁵⁵

Ese breve período correspondiente a los años 1999-2002 en el cual la comercialización de gas natural no fue un tema relevante en la vinculación bilateral fue revertido a partir de 2003 tras la complementariedad de los escenarios energéticos nacionales, originada por los condicionantes analizados en el Capítulo V. Durante la administración de Néstor Kirchner (2003-2007), la relación entre Argentina y Bolivia quedó sujeta a la cuestión gasífera pero además los vínculos argentino-chilenos fueron impactados por el tratamiento del hidrocarburo.

2- Los primeros pasos en la relación Mesa-Kirchner: el acercamiento por el gas

La Guerra del Gas en octubre de 2003 fue un acontecimiento de profundas connotaciones tanto para el propio contexto interno del país andino como en sus vínculos con Argentina. Preparó el terreno para que en torno al recurso energético, Carlos Mesa diagramara las decisiones en política interna y externa: la reformulación del rol del Estado en el sector hidrocarburífero y el impulso a las exportaciones gasíferas a Argentina, apremiada por la crisis energética (Torricó Durán, 2009: 40).

Carlos Mesa Gisbert prestó juramento como Primer Mandatario el 17 de octubre de 2003 ante una sociedad sumida en el caos. Sus palabras describen con claridad el contexto que marcó su ascenso al poder presidencial:

también había sustancia. “Los que hemos hecho diplomacia vemos que el ambiente puede ser difícil pero si hay sustancia, se van arreglando las cosas”.

²⁵⁵ Puede consultarse el link electrónico del MRECIC. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar>

“Heredé una Nación que vivía la más profunda crisis de Estado desde 1978, en la que campeaba la violencia, el Congreso estaba totalmente desacreditado, los partidos tradicionales eran repudiados, se vivía una bronca explosiva de la sociedad que se sentía burlada por el poder político y la economía estaba literalmente desfondada, con un Tesoro General prácticamente quebrado (Mesa Gisbert, 2008: 14).

A escasas horas de asumir como Presidente, Carlos Mesa dio a conocer los puntos de su agenda de gobierno, denominada “la Agenda de Octubre”. Esta última estaba compuesta por los siguientes ítems: *i)* la convocatoria de una Asamblea Constituyente que reformara la Constitución Política del Estado; *ii)* la realización de un referéndum popular sobre la política de hidrocarburos que redundara en cambios de la normativa vigente; *iii)* el enjuiciamiento político a Sánchez de Lozada y sus ministros por las muertes de septiembre y octubre de 2003 y *iv)* el mejoramiento de la situación macroeconómica del país (Gordon & Luoma, 2008: 103; Mesa Gisbert, 2008: 15).

En materia de hidrocarburos, el ex Presidente se planteó modificar los principios y fines de la Ley de Hidrocarburos 1689. Ante la efervescencia de momento, el gobierno nacional derogó el Decreto Supremo 24806 de 1997- Boca de Pozo- y lanzó la idea de poner en marcha una “Nueva Política de Hidrocarburos”. Esta última se asentaba sobre cuatro pilares básicos: recuperar la soberanía estatal en la cadena energética; *refundar* YPF; incrementar la renta gasífera y realizar un *uso racional* del recurso, potenciándolo a nivel interno y externo (Zaratti Sacchetti & Torres Orías, 2008: 130).

Para llevar a cabo las metas mencionadas, la administración de Mesa Gisbert debió reformar la Constitución Nacional a los fines de incorporar la figura del referéndum, prometida en la “Agenda de octubre” (Arrarás & Deheza, 2005:

164).²⁵⁶ Es importante tener en cuenta que además de los reclamos domésticos, la coyuntura regional, en especial, el vínculo con Argentina, influyó para el llamado presidencial al referéndum. Cuando estalló la *Guerra del Gas*, Néstor Kirchner manifestó su preocupación por la crisis boliviana al enviar a Eduardo Sguiglio- Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos del MRECIC- para mediar en el conflicto (Página 12, 17/10/2003). El apoyo argentino fue capitalizado por parte del ex mandatario boliviano ya que en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en Santa Cruz entre el 14 y 15 de noviembre de 2003, es decir, a un mes de la Guerra del Gas, Mesa se acercó a Néstor Kirchner para reiniciar las exportaciones del hidrocarburo (Siles del Valle, 2008: 209).

A pesar de que en la Argentina de fines de 2003 los signos de preocupación por una eventual crisis energética no eran de *público conocimiento*, en los ámbitos especializados y gubernamental se percibía que el congelamiento de los precios del gas en Boca de Pozo, redundaría en una retracción de la oferta (Cont & Navajas, 2004: 2). Asimismo, a los condicionantes analizados en el Capítulo anterior, es decir, el salto cualitativo de la demanda y la reducción de la actividad exploratoria, debía agregarse otra cuestión.

El 24 de noviembre de 2003, el Estado Nacional y las provincias de Salta, Formosa, Chaco, Corrientes, Misiones, Entre Ríos y Santa Fe y el Grupo Techint- como grupo inversor- suscribieron el **Acuerdo Federal para el lanzamiento del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA)**.²⁵⁷ La necesidad de poner en marcha

²⁵⁶ El referéndum es una consulta popular a través de la cual un país, una región o un grupo determinado expresa su voluntad sobre el asunto que es consultado.

²⁵⁷ Entre los compromisos adquiridos por los firmantes, se subrayan los siguientes: **a) Estado Nacional:** “Gestionará con la participación de las provincias limítrofes, la adecuación de los Acuerdos de integración energética con los países vecinos, teniendo como objetivo de largo plazo el uso eficiente de los recursos no renovables y la efectiva integración energética con los mismos”; **b) Provincias** signatarias: “Mantendrán vigentes, en la medida de que no se opongan al proyecto por medio del presente se pone en marcha, los diversos Acuerdos oportunamente firmados con Transportadoras y/o Distribuidoras. Dichos acuerdos se firmaron en la inteligencia de concretar la provisión de gas natural a esas Provincias, como cursos de acción tendientes al logro de la indispensable infraestructura para hacer efectivo el objetivo perseguido, que es el desarrollo de la actividad económica en las distintas Provincias; **c) Grupo Inversor:** “Contribuirán con fondos propios a la inversión requerida para la construcción del GNEA y asumirá los riesgos asociados

esta obra de infraestructura, proyectada para conectar los campos gasíferos bolivianos de Tarija con esta región del territorio argentino a mediados de 2006, trajo a consideración dos aspectos: **1)** la existencia de porciones del territorio argentino que carecen de la disponibilidad del recurso, situación que desde la óptica de los representantes provinciales ha perjudicado el desarrollo económico del noreste del país y **2)** la escasez de inversiones para ampliar la capacidad de los gasoductos internos del país en el período de liberalización de la industria *versus* la importancia cada vez más creciente del gas natural en la matriz energética nacional. Este último aspecto comenzó a cobrar visibilidad cuando el 13 de febrero de 2004, Néstor Kirchner emitió los Decretos 180 y 181 que introdujeron cambios en la regulación existente a fin de evitar la escasez de gas natural en temporada invernal. A partir de los mismos, el Ejecutivo se propuso crear un fideicomiso para financiar inversiones en las áreas de transporte y distribución; incrementar las tarifas a los usuarios comerciales e industriales y establecer una recategorización de los usuarios residenciales de acuerdo a los volúmenes de consumo (Luterau & Gremone, 2004).

MAPA IX: GASODUCTO GNEA



Fuente: ENARSA.

con la misma”; “Gestionarán los financiamientos adicionales necesarios”. Puede consultarse “Acuerdo Federal para el lanzamiento del Gasoducto del Noreste Argentino (GNEA). Disponible en: <http://www.regionortegrande.com.ar>. [agosto de 2011]

Las medidas llevadas a cabo no fueron suficientes para paliar ni las consecuencias de la restructuración energética de la década del noventa ni los rumores que presentaban al sistema energético argentino en pleno colapso. Tras los Decretos implementados y por una falla técnica que retiró de actividad por unas horas a la central nuclear Atucha, “se encendieron luces amarillas” sobre la cuestión (Scibona, La Nación, 29/02/2004). Las “luces amarillas” se tornaron “rojas” cuando en el mes de marzo el gobierno argentino reconoció a través de la Resolución 265/04 y la Disposición 27/04, la crisis energética nacional y su incapacidad para hacer frente a las exportaciones gasíferas convenidas con Chile. A partir de entonces, los condicionantes domésticos impactaron con notoriedad en el tratamiento del hidrocarburo en las vinculaciones de Argentina con Chile y Bolivia.

3- La cuestión energética en sus dos frentes: la Crisis del Gas con Chile y los acuerdos Mesa-Kirchner

La Resolución 265/04 y la Disposición 27/04 de la Secretaría de Energía de la Nación, correspondientes al 24 y 29 de marzo, respectivamente, trascendieron el ámbito doméstico para influir en el contexto externo contiguo. El escenario nacional- de mayor requerimiento energético- empujó a la administración de Néstor Kirchner a “racionalizar” las exportaciones para abastecer, en primer lugar, las demandas internas del país tanto a nivel residencial como en materia del comercio y la industria.²⁵⁸

La debilidad del panorama energético argentino produjo un doble efecto en materia de política exterior: originó *momentos de discordia* con el país trasandino y *momentos de cooperación* con la presidencia de Mesa Gisbert. A fines de marzo

²⁵⁸ En este sentido, cabe destacar que la Resolución 265/2004 estableció que: “el abastecimiento de las necesidades energéticas de la población es el eje alrededor del cual se pueden discernir las posibilidades de que nuestro país pueda abastecer a otros mercados, manteniéndose presente la referida subordinación, cualquiera sea el tipo de operaciones de exportación de gas o electricidad generada con gas que se puedan realizar, ya que siempre debe darse preeminencia al consumo interno”. Disponible en: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/265-04.htm>. [agosto de 2011]

de 2004, las vinculaciones argentino-chilenas se estructuraron a través de la denominada *Crisis del Gas*. El programa de racionalización de las exportaciones propuesto por el gobierno argentino restringió los volúmenes de gas natural al país vecino sin comunicación previa, causando un gran sorpresa por la unilateralidad de la medida (Lorenzini, 2009: 345).

Cabe recordar, que ambos Estados suscribieron en 1995- con una duración de treinta años- un Protocolo Gasífero²⁵⁹ por el cual Argentina provee a Chile alrededor de 5 millones de metros cúbicos de gas natural por día. Su firma marcó el inicio de una serie de reformas en el sector energético chileno ya que éste estructuró su consumo residencial, industrial y de producción hidroeléctrica en base al hidrocarburo.²⁶⁰ Como era de esperarse, las restricciones en los volúmenes enviados fueron objeto de reclamos por parte de la administración de Ricardo Lagos (2000-2006), quien denunció el incumplimiento del Protocolo Gasífero de 1995. El Estado argentino “intentó deslindar su responsabilidad frente a la crisis, explicando que eran las empresas privadas- tanto las generadoras de gas, las encargadas del transporte así como también las distribuidoras- las responsables del problema porque no habían realizados las inversiones necesarias para abastecer la demandas interna y la exportación al mismo tiempo” (Colacrai & Lorenzini, 2006: 193). Asimismo, Néstor Kirchner desmintió que Argentina hubiera violentado lo acordado a nivel bilateral porque según la letra del Protocolo de 1995, las exportaciones nacionales de gas natural se realizarían siempre y cuando no se pusiera en riesgo el abastecimiento del mercado doméstico (Lorenzini, 2009: 346).²⁶¹

²⁵⁹ Protocolo Sustitutivo del Protocolo N° 2 del Acuerdo de Complementación Económica N° 16 entre la República Argentina y la República de Chile, 27/11/1995. Disponible en: http://www.agnchile.cl/documentos/normativa_gas_natural/DECRETO%201187.pdf [mayo de 2011] La exportación de gas natural de Argentina a Chile se inició el 8 de agosto de 1997 tras la inauguración del gasoducto GasAndes que une Mendoza con Santiago de Chile.

²⁶⁰ Según los datos proporcionados por la Comisión Nacional de Energía de Chile, la matriz energética está compuesta de la siguiente manera: 48% gas natural, 42% petróleo, 4% hidráulica, 3% nuclear, 1% bagazo y 1% otros.

²⁶¹ El **artículo 2** del Protocolo Gasífero sostiene que: “Los Partes no pondrán restricciones a que los productores y otros disponentes de gas natural de la República de Argentina y de la República de Chile exporten gas natural al país vecino, sobre la base de sus reservas y sus disponibilidades,

La *crisis energética argentina* que derivó en la *Crisis del Gas* con Chile significó para el vecino transandino, un primer recorte de 3.3 millones de metros cúbicos diarios de gas natural, la falta de combustible diario del 25% y la suba inmediata de las tarifas eléctricas en 2.8% (Clarín, 20/04/2004; La Nación, 12/05/2004). En la vinculación bilateral, estos indicadores demostraron la profunda *dependencia* de Chile con Argentina en materia energética, donde la falta de información inicial sobre las restricciones gasíferas originó situaciones de *discordia*, entredichos y una “disminución de las confianzas” (Lagos en ABC, 04/04/2004). Así y bajo un panorama signado por la crisis energética doméstica y la *Crisis del Gas* con Chile, Argentina recurrió a su histórico socio boliviano para “reflotar” las relaciones energéticas bilaterales. En materia oferta/demanda energética los escenarios domésticos eran complementarios pero cargados de complejidades. Néstor Kirchner y Carlos Mesa suscribieron el 21 de abril de 2004 la *Declaración de Buenos Aires* como resultado de los encuentros que el Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido y el ex Presidente boliviano mantuvieron durante el mes de marzo (La Nación, 3/04/2004; 12/03/2004).

Néstor Kirchner destacó que la Declaración de Buenos Aires representó un gran paso en la construcción de una nueva etapa de *cooperación bilateral*. (Torrico Durán, 2009: 40). Si bien, se acordaron medidas conjuntas en áreas como migraciones, obras de infraestructura fronteriza, salud y desarrollo económico, entre otros, la comercialización del hidrocarburo fue el tema central del encuentro.²⁶² En materia energética, Argentina y Bolivia negociaron la compra-venta de gas natural por un volumen máximo de “hasta cuatro millones de metros cúbicos por día” por un período de seis meses, con la posibilidad de renovación o

debidamente certificadas; que a tal fin comprometan los exportadores e importadores. Tal antecedente permitirá a la Secretaría de Energía de la República de Argentina, en nombre del Poder Ejecutivo, y al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de la República de Chile, en nombre del Poder Ejecutivo, según corresponda, considerar las solicitudes a fin de otorgar los respectivos permisos de exportación de gas natural en la medida que no se comprometa el abastecimiento interno al momento del otorgamiento, si la legislación de las Partes así lo requiere”.

²⁶² “Declaración de Buenos Aires”, Buenos Aires, 21/04/2004. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=2482&tipo=1. [junio de 2011]

ampliación. Por su parte, el país andino reconoció que el precio base del contrato era de U\$ 1 por cada millón de BTU pero debido a las compras gasíferas que Argentina había realizado en el pasado sin haber tenido una “necesidad estructural”, el precio final fue establecido en U\$ 0.98 por millón de BTU.²⁶³ Además, ambos mandatarios manifestaron- teniendo en cuenta sus realidades domésticas- sus intenciones de fortalecer y *ampliar* a futuro el comercio energético bilateral, razón por la cual, la concreción del GNEA fue definida como *estratégica*.

Ahora bien, la implementación de lo pautado no fue ajena al impacto de lo doméstico puesto que las exportaciones del recurso requerían que los resultados del referéndum vinculante sobre la política hidrocarburífera boliviana dieran “el visto bueno” para su entrada en vigencia.²⁶⁴ Otro hecho a destacar dentro del Convenio fue que el gas exportado desde Bolivia a Argentina no podía ser destinado o comercializado a terceros países. De acuerdo a la letra del acuerdo, *“en ningún caso el gobierno argentino autorizará, desde la Cuenca Noroeste Argentina, la exportación de gas a terceros países de una cantidad superior al promedio histórico de los 90 días anteriores, tomando como base la fecha de suscripción del presente”*.²⁶⁵

En realidad, este condicionante formaba parte de la postura de Carlos Mesa de “no enviar ni una molécula de gas a Chile”. La reivindicación marítima frente al país trasandino fue establecida como una de sus prioridades en política exterior con el objetivo de encontrar una solución negociada frente al enclaustramiento boliviano derivado de la derrota de la Guerra del Pacífico (Siles del Valle, 2008: 219). El gobierno argentino aceptó esta condición *a sabiendas* de

²⁶³ El artículo 2 del Convenio Temporal de Venta de Gas Natural entre la República de Bolivia y la República de Argentina sostiene que el descuento de los U\$ 0.02 por millón de BTU se enmarca dentro de la solidaridad del país andino por la situación energética argentina. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=7753&tipo=1. [junio de 2011]

²⁶⁴ Artículo 2.2 del Convenio Temporal de Venta de Gas Natural entre la República de Bolivia y la República de Argentina.

²⁶⁵ Artículo 2.7 del Convenio Temporal de Venta de Gas Natural entre la República de Bolivia y la República de Argentina.

que la misma agregaría una dificultad adicional en las discrepancias con Chile.²⁶⁶ No obstante, la delicada situación energética nacional requería una solución inmediata, por lo cual, el gobierno argentino aceptó las exigencias de la administración de Mesa.²⁶⁷ En la relación con Chile, la decisión argentina llevó a que ambos gobiernos conformaran un Grupo de Trabajo Ad Hoc para estudiar soluciones conjuntas a fin de restablecer la normalidad del abastecimiento (Colacrai & Lorenzini, 2006: 194). A pesar de ello y como se detecta en las próximas páginas, las exportaciones argentina de gas natural hacia el país trasandino tuvieron marcadas oscilaciones durante toda la administración de Néstor Kirchner, situación que sensibilizó la relación y dio paso a ciertos momentos de discordia que derivaron en la decisión chilena de buscar proveedores alternativos de gas natural licuado.

3.1- Las relaciones energéticas post Referéndum

En Bolivia, el referéndum vinculante por los hidrocarburos fue llevado a cabo el 18 de julio de 2004. Éste tuvo que ser convocado por Decreto presidencial en contra de la mayoría del Congreso- incluido el MAS-, las elites económicas y las empresas trasnacionales energéticas asentadas en el país (Mesa Gisbert, 2008: 17).²⁶⁸ Dicho referéndum consistió en la realización de cinco preguntas donde los

²⁶⁶ Es importante tener en cuenta que la reivindicación marítima por parte de Bolivia tanto frente a Chile como en los foros multilaterales fue apoyada por el gobierno de Néstor Kirchner. Según el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Rafael Bielsa, “el espíritu del Presidente [Néstor Kirchner] es colaborar en todo lo que esté a su alcance para que a Bolivia le vaya bien”, Clarín, 14/01/2004. Como contrapartida, Bolivia ha sido uno de los países latinoamericanos que ha acompañado internacionalmente la demanda argentina por las Islas Malvinas.

²⁶⁷ El ex diplomático boliviano entrevistado, Alberto Zelada Castedo, sostuvo que la política de Mesa de no vender gas a Chile fue un desacierto. “En realidad, Bolivia tendría que vender gas a Chile aprovechando los gasoductos entre Argentina y Chile porque así es un buen negocio. Cuando esta cláusula se puso en el contrato con Argentina pensé que era para el discurso porque en realidad, es como el dicho, a buen entendedor, pocas palabras”. Entrevista realizada en Santa Cruz, Bolivia, 27/09/2010.

²⁶⁸ Con respecto al MAS, Zaratti Sacchetti & Torres Orías sostienen que en un primer momento, este partido consensuó las preguntas del referéndum pero que luego dio un paso atrás para no ser identificado con el oficialismo (2008: 139).

votantes se manifestaron por **SI o NO**. Con respecto a las exportaciones de gas natural, se preguntaba lo siguiente:²⁶⁹

¿Está usted de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que: a) Cubra el consumo de gas para los bolivianos y las bolivianas; b) Fomente la industrialización del gas en el territorio nacional; c) Cobre impuestos y/o regalías a las empresas petroleras, llegando al 50% del valor del gas, principalmente para la educación, salud, caminos y empleos?

Según los datos arrojados por la Corte Nacional Electoral (CNE), alrededor de tres millones de habitantes concurren al referéndum. Las respuestas que se pronunciaron por el **SI** fueron mayoritarias, con porcentajes que oscilaron entre el 92% y el 54%.²⁷⁰ La votación afirmativa al interrogante sobre las exportaciones del hidrocarburo impactó en la relación entre Argentina y Bolivia debido a que como el referéndum era vinculante, el acuerdo de venta del hidrocarburo pudo ser legitimado. Cabe destacar, que el MAS- en tanto segunda fuerza política nacional-²⁷¹ fue uno de los sectores que mayor resistencia puso a la votación afirmativa de esta pregunta porque se oponía a que el gas boliviano fuera vendido sin haberse establecido una nueva normativa de hidrocarburos (Arrarás & Deheza, 2005).

²⁶⁹ Las otras preguntas fueron: **1-** *¿Está usted de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos No. 1689 promulgada por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada?*; **2-** *¿Está usted de acuerdo con la recuperación de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?* **3-** *¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de los y las bolivianas en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar el Estado en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?*; **4-** *¿Está usted de acuerdo con la política del Presidente Carlos Mesa para utilizar el gas como un recurso estratégico para recuperar una salida útil y soberana al océano Pacífico?*. Puede consultarse el Decreto Supremo 27507, 19/05/2004.

Disponible en: <http://www.bancotematico.org/archivos/legislacion/3123.pdf>. [mayo de 2011]

²⁷⁰ Datos oficiales de la CNE, actualizados el 28/07/2004.

Disponible en: <http://www.bolivia.com/especiales/2004/referendum/resultados/>. [mayo de 2011]

²⁷¹ En las elecciones presidenciales del 30 de junio de 2002, Sánchez de Lozada, candidato del MNR había obtenido el 22.5% de los votos y Evo Morales con el MAS, el 20.9%. Puede consultarse la Corte Nacional Electoral de Bolivia. Disponible en: <http://www.cne.org.bo>.

Durante el transcurso de 2004 y la primera mitad de 2005, Carlos Mesa debió moverse entre las presiones domésticas y los compromisos externos. Una vez obtenidos los resultados oficiales del referéndum, el ex Presidente envió al Congreso el Proyecto de Ley para reformar la política hidrocarburífera nacional, pero éste fue rechazado. En un primer momento, el Poder Legislativo argumentó que el proyecto de Carlos Mesa sólo intentaba plasmar de forma “literal” las respuestas del referéndum y por lo tanto era “insuficiente” (La Hora, 21/08/2004).²⁷² En realidad, dicho proyecto se convirtió en el *medio* con el cual se dirimieron las disputas partidarias entre el Primer mandatario y un Congreso fragmentado y opositor. Al quedar atrapado entre las presiones de las empresas transnacionales, quienes amenazaban con recurrir a un arbitraje internacional si no se respetaban sus contratos y la negativa del Poder Legislativo, Carlos Mesa optó por ceder el tratamiento de la ley a la Comisión de Desarrollo Económico del Parlamento (Zaratti Sacchetti & Torres Orías, 2008: 141). Así, se inició un proceso de “idas y vueltas” entre ambos poderes que, en palabras de Mesa Gisbert, dejó entrever “el camino de una sepultura anunciada” para su propio mandato (2008: 18).

Mientras en el escenario doméstico se diagramaba el Proyecto de Ley sobre los recursos energéticos, en el ámbito de las vinculaciones con Argentina, Carlos Mesa continuó con su política de fortalecer el comercio bilateral del gas boliviano. El 14 de octubre de 2004, ambos países suscribieron un Protocolo adicional al Acuerdo de suministro de gas natural de Bolivia a Argentina a través del GNEA, otorgándole un nuevo impulso a las relaciones energéticas. Según la letra del acuerdo, las partes se comprometieron a brindar todas las facilidades permitidas por ley para viabilizar el tendido del ducto. Mesa y Kirchner acordaron respetar sólo los gravámenes que son contemplados dentro de las legislaciones

²⁷² Según Zaratti Sacchetti & Torres Orías, la victoria del Referéndum enfrentó al equipo técnico del Ministerio de Minería e Hidrocarburos (MMH) con el equipo político en torno al camino a seguir. Mientras el equipo del MMH estaba terminando de pulir el proyecto de ley, con sustantivas mejoras y modificaciones, el equipo político pensaba en consolidar el éxito del Referéndum mediante una ley rápida de “Cumplimiento y Ejecución del Referéndum” (2008: 141).

nacionales para las importaciones y exportaciones de hidrocarburos y no imponer derechos o impuestos adicionales.²⁷³

Al mes siguiente, el 25 de noviembre de 2004, Mesa y Kirchner negociaron un incremento de 2.5 millones de metros cúbicos diarios en los volúmenes de exportación de gas natural y la extensión de la vigencia del Convenio Temporario hasta el 31 de diciembre de 2005 con la posibilidad de renovar o ampliar la duración del acuerdo.²⁷⁴ Argentina debió solicitar el aumento en los volúmenes de compra ante las exigencias de su mercado interno y de las demandas provenientes de Chile. A modo de ejemplo, entre 2003 y 2004, el consumo doméstico pasó de 30.830 a 33.472 millones de metros cúbicos y en el mismo período las exportaciones de gas natural al país vecino subieron de 6.764 a 7.299 millones de metros cúbicos, es decir, un 7.9% (De Dicco, 2005: 22). El próximo cuadro grafica el incremento en materia de demanda doméstica y en los volúmenes exportados al país trasandino.

TABLA XII: GAS NATURAL: VOLÚMENES CONSUMIDOS Y EXPORTADOS A CHILE

Años	Consumo doméstico en millones de metros cúbicos (Argentina)	Exportaciones a Chile en millones de metros cúbicos
2000	31.238	4.592
2001	28.787	5.892
2002	27.990	5.886
2003	30.830	6.764
2004	33.472	7.299

Fuente: De Dicco, 2005: 24.

²⁷³ Puede consultarse, “Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial sobre Integración Energética entre Argentina y Bolivia para el suministro de gas natural de la República de Bolivia al Gasoducto del Noreste Argentino”, 14/10/2004. Disponible en: <http://www.aladi.org>. [junio de 2011]

²⁷⁴ Artículos 1 y 2 de la Adenda al Convenio Temporario de Venta de Gas natural entre la República de Bolivia y la República Argentina, 25/11/2004. Disponible en: http://www.enarsa.com.ar/pdf/ENARSA_YPFb.pdf. [junio de 2011]

Por otro lado, las subas en las importaciones gasíferas bolivianas no sólo estaban asociadas a las *crisis energéticas* que el país atravesaba en sus frentes doméstico y externo. En su campaña presidencial, Néstor Kirchner había anunciado sus intenciones de crear una empresa estatal de energía que mediante la exploración y explotación hidrocarburífera, redujera los márgenes de acción de Repsol-YPF como la principal transnacional energética radicada en el país. Según sus palabras, "*vamos dándonos cuenta de que tenemos que tener nuestra petrolera estatal, que explore, extraiga, comercialice y exporte el petróleo porque es un bien fundamental para las decisiones estratégicas de los países del mundo y la Argentina tiene que administrarlo*" (La Nación, 07/02/2003).

Con el objetivo de participar más activamente en la rentabilidad del sector, el ex mandatario argentino creó el 29 de diciembre de 2004 la empresa Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA) a través de la Ley 25943.²⁷⁵ De forma directa o mediante la asociación con terceros, ENARSA se encuentra habilitada para llevar adelante las actividades del *upstream* y *el downstream* de la industria, con la posibilidad de "intervenir en el mercado a efectos de evitar situaciones de abuso de posición dominante originadas de monopolios u oligopolios".²⁷⁶ La creación de esta compañía demostró las intenciones del Poder Ejecutivo de establecer una postura más "intervencionista" en el sector energético nacional. A pesar de ser una empresa pequeña, de escaso capital y sin actividades importantes en las principales cuencas gasíferas del país (Ayerdi, 2006), Néstor Kirchner impulsó su presencia en el ámbito doméstico como en la comercialización energética con terceros países. Ahora bien, ENARSA no ingresó de inmediato en la compra-venta de gas natural boliviano sino que su participación quedó a la espera de una mayor "consolidación" como ente empresarial.

²⁷⁵ Sus acciones se conforman de la siguiente manera: 53% del Estado nacional, 35% del sector privado y 12% de las provincias.

²⁷⁶ Puede consultarse el sitio electrónico de ENARSA.

Disponible en: http://www.enarsa.com.ar/ley_enarsa.htm [agosto de 2011].

A inicios del año 2005 Bolivia logró imponer un requerimiento que estaba presente desde finales de 2004: la renegociación de los precios de las exportaciones de gas natural. En apenas unos meses, la presidencia de Mesa obtuvo un incremento del 30% respecto de los valores que fueron sostenidos durante todo el 2004. Argentina, ante la presión de alimentar el mercado nacional, aceptó pagar US\$ 2.08 por millón de BTU tras el acuerdo entre YPFB y las compañías Repsol-YPF y Petrobras, quienes participaban de la importación del hidrocarburo (La Nación, 11/01/2005). El aumento de precios logrado por la administración de Mesa Gisbert no pudo frenar los reclamos y las demandas de la oposición. El 4 de marzo de 2005, el Congreso aprobó en primera instancia el Proyecto de Ley de Hidrocarburos y el MAS llamó a la movilización social porque su propuesta de elevar las regalías hidrocarburíferas al 50% no fue contemplada en la redacción del Proyecto. Tras las fuertes protestas y las huelgas generalizadas, el ex Presidente boliviano presentó su renuncia el 6 de marzo, pero ésta fue rechazada por el Congreso Nacional.

Ante el temor de que la inestabilidad política afectara el suministro energético, el gobierno de Néstor Kirchner brindó rápidamente su apoyo para “resguardar el equilibrio democrático boliviano” (La Nación, 08/03/2005). Sin embargo, en el caso de los negocios conjuntos, como fue presentada la puesta en marcha del GNEA, la crisis socio-política del país andino hizo que el Grupo inversor paralizara los desembolsos de dinero hasta nuevo aviso (Clarín, 10/03/2005).

El apoyo externo al gobierno de Mesa y la posibilidad de una guerra civil no impidieron un desenlace previsible: el 17 mayo de 2005 se aprobó una nueva normativa hidrocarburífera sin consensos partidarios y sin muestras de cambio con el pasado. Debido a que Ley 3058- Ley de Hidrocarburos- no era representativa de las propuestas que habían sido realizadas para la restructuración de los vínculos Estado-empresas transnacionales, Carlos Mesa optó por no promulgarla e hizo caer esta responsabilidad en el Congreso (Zaratti Sacchetti &

Torres Orías, 2008: 146). La nueva Ley de Hidrocarburos que reemplazó a la Ley 1689 de Sánchez de Lozada no representó las demandas de cambio en materia energética que condujeron a la Guerra del Gas debido a que no logró reformular la relación entre el Estado, las empresas transnacionales y la sociedad boliviana. A continuación, se presentan algunos de sus puntos más significativos, teniendo en cuenta que la misma- al momento de escribirse este trabajo- aún continúa vigente.²⁷⁷

i) El Estado ejerce a través de YPFB la propiedad de los hidrocarburos, cualquiera sea la forma en que se presenten. Las empresas que firman contratos con YPFB **no** tienen el derecho a que se les confiera “la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos ni de los hidrocarburos en Boca de Pozo o hasta el Punto de Fiscalización” (Artículo 16).

ii) Las empresas que bajo el marco de la Ley 1689 suscribieron Contratos de Riesgo Compartido para la exploración y explotación hidrocarburífera deberán “optar” por algunas de las tres modalidades de contratos contempladas en la Ley: De Producción Compartida, de Operación y de Asociación (Artículo 5; CEDLA, 2005: 12).

iii) YPFB posee la prioridad para comercializar los hidrocarburos en el mercado doméstico pero esta participación puede ser delegada o compartida con otras empresas (Artículo 17).

iv) El titular de alguno de los tres contratos de exploración y/o explotación debe pagar el **18% en concepto de regalías** y participaciones sobre la producción fiscalizada (Artículo 52). Además, se creó el Impuesto Directo sobre los Hidrocarburos (IDH) del 32%, aplicable a todo a la producción de los hidrocarburos medidos en Boca de Pozo.

²⁷⁷ Puede consultarse Ley 3058, 17/05/2005.

Disponible en: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-3058-del-17-mayo-2005.htm> [junio de 2011]

El articulado señalado llevaría a pensar en la formalización de un gran cambio. Sin embargo, sólo fue de tipo discursivo porque el Estado no logró anular los condicionantes impuestos por la Ley 1689. Bajo la Ley 3058, las empresas transnacionales adquieren la propiedad de los hidrocarburos a partir del punto de fiscalización, es decir, el lugar donde son medidos y condicionados para su respectivo transporte. Asimismo, en las tres modalidades de contratos, la empresa estatal debe reembolsar al contratista parte de las inversiones efectuadas en el ámbito exploratorio. Por último, en materia tributaria la distinción entre hidrocarburos *nuevos y existentes* fue eliminada, prevaleciendo el criterio menor, es decir, 18%. En cuanto al IDH, al ser coparticipable con las prefecturas y los municipios, la empresa estatal no adquirió una fuente adicional de ingresos que le permitiera desarrollar actividades propias (Mendinaceli Monroy, 2007: 1/2). En consecuencia, la Ley 3058 no representó un avance del accionar del Estado frente a los operadores energéticos transnacionales.

Cuando la normativa cobró estado público, volvieron las protestas por la nacionalización de los hidrocarburos. Carlos Mesa, apremiado por la crisis, elevó su renuncia definitiva el 6 de junio de 2005 al Congreso Nacional y Eduardo Rodríguez Veltzé- Presidente de la Corte Suprema de Justicia- condujo el período de transición hasta la asunción de Evo Morales a la presidencia del país el 22 de enero de 2006.

La inestabilidad social y política boliviana y el escaso tiempo que restaba para la realización de las elecciones presidenciales hicieron que Rodríguez Veltzé se abocara al escenario doméstico. De este modo, las vinculaciones argentino-bolivianas continuaron transitando en materia energética por el camino iniciado por Mesa Gisbert. El 3 de noviembre de 2005, los Ministerios de Planificación Federal de Argentina y de Hidrocarburos de Bolivia acordaron el incremento de los volúmenes de exportación de 6.5 a 7.7 millones de metros cúbicos diarios. Dentro de esta cantidad, se incluyó el suministro de gas natural de 1.2 millones de metros cúbicos por día, correspondiente a un contrato de compra-venta que había

sido firmado entre las empresas YPF B y Pluspetrol S.A.²⁷⁸ Las relaciones entre Argentina y Bolivia transcurrieron sin sobresaltos durante la segunda mitad de 2005. Puede afirmarse que entre 2003 y 2005 la *cooperación* estructuró los vínculos entre ambos Estados ya que los condicionantes domésticos favorecieron la coordinación de las políticas a seguir en torno del gas a fin de que cada uno pudiera satisfacer intereses particulares.

4- La llegada de Evo Morales y los cambios contractuales con Argentina: *no todo fue cooperación*

Los resultados de las elecciones presidenciales del 18 de diciembre de 2005 representaron un punto de quiebre con respecto a las dos décadas de *Democracia Pactada*. El MAS, liderado por Evo Morales como ejemplo de cambio y de renovación obtuvo el 53.74% de los votos sin la necesidad de alianzas parlamentarias. La reestructuración de la política energética nacional como una de sus principales promesas de campaña se circunscribió al ámbito interno y a las relaciones exteriores de su país. Según Evo Morales, Bolivia asistía a una etapa histórica de construir una política exterior sin “la conducción errática e incoherente” que había caracterizado los períodos anteriores. En este proceso, los recursos naturales, en especial los hidrocarburos, fueron definidos como *estratégicos* y se estableció que requerían de medidas orientadas en función de los intereses y objetivos del Estado.²⁷⁹

A raíz de los cambios anunciados por Evo Morales con respecto a la cuestión energética, el primer encuentro entre Argentina y Bolivia que se llevó a cabo La Paz el 21 de abril de 2006 tuvo como protagonistas al Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido y al ex Ministro de Hidrocarburos, Andrés

²⁷⁸ Artículo 2 de la Tercera Addenda al Convenio Temporal de Venta de Gas Natural entre la República de Bolivia y la República Argentina, 03/11/2005.

Disponible en: http://www.enarsa.com.ar/pdf/ENARSA_YPF B.pdf. [junio de 2011]

²⁷⁹ Plan de Desarrollo Nacional. Transformando las relaciones internacionales, p. 198. Disponible en: <http://www.planificacion.gov.bo>. [agosto de 2011]

Soliz Rada. El resultado de este encuentro fue muy concreto ya que ambos países afirmaron las siguientes intenciones: *i)* revisar de forma integral el Convenio Temporario de venta de gas natural de 2004 en materia de precios, las condiciones de suministro y la participación de ENARSA y YPFB en el proceso; *ii)* la concreción del GNEA fue considerada como vital para que Argentina y Bolivia comercialicen mayores volúmenes del hidrocarburo.²⁸⁰

El 1º de mayo de 2006, Evo Morales emitió el Decreto 28701 Héroes del Chaco para “nacionalizar” los hidrocarburos bolivianos pero sin modificar la Ley 3058 a la cual se había opuesto durante el mandato de Carlos Mesa.²⁸¹ De acuerdo a su artículo 2, la empresa YPFB pasó a *representar plenamente al Estado* y en ésta recae la responsabilidad de comercializar los hidrocarburos al interior y al exterior de Bolivia así como establecer sus volúmenes y precios.²⁸² Con miras a lograr una mayor presencia del Estado en la industria energética nacional, se buscó establecer cambios en la participación estatal y en el ámbito tributario. En cuanto a la participación estatal, YPFB debe obtener como mínimo el 51% de las acciones de las empresas Andina S.A., Chaco S.A., Petrobrás Bolivia Refinación

²⁸⁰ “Declaración Binacional de Integración Energética entre la República de Bolivia y la República Argentina”, 21/04/2006.

Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=5911&tipo=1. [agosto de 2011]

²⁸¹ Si bien el objetivo de este trabajo no radica en debatir si el Decreto Héroes del Chaco implica o no una nacionalización de los hidrocarburos en el sentido estricto de la palabra, es importante traer a consideración algunos lineamientos del análisis de Gustavo Rodríguez Cáceres. En su trabajo “Alcances y Límites de la Tercera nacionalización”, plantea que las medidas implementadas por Evo Morales han representado un cierto avance con respecto a la Ley 3058 pero sin apartarse de la misma, por lo cual, puede hablarse más de una modificación de la participación del Estado con respecto al sector, en especial, en la distribución de la renta petrolera que de una nacionalización propiamente dicha. Como afirma Cáceres Rodríguez, el Estado boliviano logró obtener el 51% del paquete accionario de las empresas Andina S.A. y Chaco S.A. pero esto no se tradujo en el control de la exploración y de la explotación (2008: 97-141). Cuando Rodríguez Cáceres fue entrevistado en Cochabamba (08/10/2010) agregó que una verdadera nacionalización implica tener control de la capacidad de operación y esta capacidad no está en la estatal sino en las transnacionales. Por otro lado, esta opinión puede vincularse con la afirmación de Fernando Mayorga, Investigador de Universidad de Cochabamba, quien sostuvo en la entrevista realizada en la ciudad de Cochabamba el 6 de octubre de 2010: “*El MAS tiene una retórica radical y decisiones moderadas. Evo tuvo una postura moderada [referida a la nacionalización] porque no hay capacidad del Estado para hacer frente a otra cosa*”.

²⁸² Artículo 2 del Decreto Héroes del Chaco, 01/06/2006.

Disponible en: <http://plataformaenergetica.org/obie/system/files/DS28701.pdf>. [mayo de 2011]

S.A., Transredes S.A. y la Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A.²⁸³ A nivel tributario, las modificaciones incorporadas tuvieron como base algunas de las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos 3058, combatida por Evo Morales. Así, el valor de la producción fue distribuido de la siguiente forma: **18% de regalías** y participaciones en concepto de la explotación energética realizada por empresas nacionales y/o extranjeras; 32% correspondiente al IDH; 32% adicional fijado por la participación de YPFB en la industria y el 18% restante para las compañías que operan en el país.²⁸⁴

Al cambiar las condiciones sobre las cuales, Argentina y Brasil- en calidad de importadores- y las empresas transnacionales habían pautado la comercialización del hidrocarburo, estos actores tuvieron que renegociar los contratos firmados con anterioridad al Decreto en un plazo de 180 días. En el caso de Argentina, una de las primeras medidas que fue parte del tratamiento *interministerial* radicó en las intenciones del gobierno boliviano de incrementar los precios de las exportaciones gasíferas. Desde su campaña presidencial, Evo Morales había declarado que los precios que pagaba Argentina por el hidrocarburo “eran muy bajos” y que era imperioso establecer un proceso de revisión acorde a los parámetros del momento (La Nación, 15/12/2005).

El 12 de junio de 2006, el Ministro de Planificación, Julio De Vido, el Vicepresidente boliviano, Álvaro García Linera y el ex Ministro de Hidrocarburos, Andrés Soliz Rada, se reunieron para analizar los precios del gas natural. Es importante destacar que la renegociación de los precios fue una temática recurrente y generadora de situaciones de *discordia* en la vinculación bilateral a partir del Decreto Héroes del Chaco. Al momento del encuentro, Evo Morales aspiraba a obtener una suba de U\$ 2 por millón de BTU a los U\$ 4.02 que Argentina pagaba. Este pedido fue visto como desmedido, sobre todo porque “Kirchner estaba dispuesto a ofrecer sólo U\$ 5.50 como máximo” por millón de

²⁸³ Artículo 7, *Ibidem*.

²⁸⁴ Artículo 4, *Ibidem*.

BTU (La Nación, 13/06/2006). La reunión ministerial obró como una “pre-negociación” a fin de que ambas partes pudieran presentar sus respectivas exigencias con anterioridad a la visita de Evo Morales a Argentina, programada para el 29 de junio del corriente año. Tras el encuentro mantenido en la ciudad de Hurlingham, los mandatarios de Argentina y Bolivia suscribieron el Convenio Marco para la venta de Gas Natural y la Realización de Proyectos de Integración Energética que aglutinó las principales cuestiones vinculadas con el comercio bilateral. En materia de precios y volúmenes, se fijó un costo para Argentina de U\$ 5 por millón de BTU para el período correspondiente entre el 15 de julio y el 31 de diciembre de 2006, respetando los 7.7 millones de metros cúbicos diarios, según la addenda de 2005.²⁸⁵

Néstor Kirchner y Evo Morales subrayaron el interés compartido de ampliar las cantidades de compra-venta del hidrocarburo hasta alcanzar el objetivo final de 27.7 millones de metros cúbicos diarios, razón por la cual, la concreción del GNEA fue presentada como una prioridad en la relación en torno del gas natural. Con respecto a este punto, el Convenio Marco permitió a Argentina avanzar un paso más en la vinculación energética con Bolivia. Con este acuerdo, la administración de Kirchner buscó asegurarse mayores volúmenes del hidrocarburo y allanó el camino para la intervención de la estatal ENARSA en el mercado de la importación del recurso. Según la letra de lo acordado, “*ambos gobiernos instruirán a YPFB y ENARSA para que estudien la posibilidad de realizar actividades conjuntas de exploración y explotación en Bolivia y analicen conjuntamente la conceptualización y diseños del **proyecto GNEA** en beneficio de ambos países*”.²⁸⁶

²⁸⁵ Artículos 1 y 2 del Convenio Marco entre la República Argentina y la República de Bolivia para la venta de gas natural y la realización de proyectos de integración energética, 29/06/2006. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=6533&tipo=1. [agosto de 2011]

²⁸⁶ Artículo 8 del Convenio Marco entre la República Argentina y la República de Bolivia para la venta de gas natural y la realización de proyectos de integración energética, 29/06/2006.

Por último, se destaca el compromiso por parte del gobierno argentino de financiar la construcción de una planta de extracción de licuables de gas natural en territorio boliviano para facilitar el envío de los volúmenes de gas seco proyectados en el acuerdo.

Los contactos presidenciales y ministeriales llevados a cabo entre Argentina y el país andino a partir de la “nacionalización” de los hidrocarburos bolivianos condujeron el 19 de octubre de 2006 a la firma del Contrato de compra-venta de gas natural entre las empresas ENARSA y YPF. Con una proyección a 20 años, dicho acuerdo contempló las pautas anunciadas en el Convenio Marco del mes de junio e incorporó algunas particularidades de orden técnico-jurídico. A los fines de este trabajo y teniendo en cuenta que *condicionantes* contribuyen a la dinámica *cooperación-discordia* por el hidrocarburo, se presentan los puntos contractuales que son considerados de impacto en el vínculo bilateral, a saber:²⁸⁷

- ◆ *Volúmenes de gas natural pautados*: Se fijó como fecha de inicio de las entregas del recurso el 1° de enero de 2007, es decir, una vez finalizado el acuerdo del 29 de junio de 2006. YPF y ENARSA, se comprometen a *suministrar y recibir*, respectivamente, cantidades de gas natural prefijadas de acuerdo a un cronograma pre-establecido. Para el año 2007, se mantuvieron los 7.7 millones de metros cúbicos por día, para los años 2008 y 2009 se acordaron hasta 16 millones de metros cúbicos diarios y finalmente entre 2010 y 2026 se fijaron 27.7 millones de metros cúbicos diarios (4.1).

- ◆ *Compromiso de ENARSA*: Las cantidades de gas natural boliviano estipuladas en el convenio tienen como destino satisfacer la

²⁸⁷ Puede consultarse el Contrato de compra-venta de gas natural entre ENARSA y YPF, 19/10/2006. Disponible en: http://www.enarsa.com.ar/pdf/ENARSA_YPF.pdf. [agosto de 2011]

demanda energética interna de Argentina sin poder ser exportadas- salvo acuerdo entre ambas partes- a terceros países (sean empresas estatales y/o privadas) (3.3).

- ◆ *Compromiso de YPFB:* La empresa boliviana, “salvo caso fortuito o de fuerza mayor, se compromete a entregar el 100% de la cantidad diaria *nominada* por ENARSA y *confirmada* por YPFB” (12.6.1). Ahora bien, ante la existencia de fallas en el suministro, YPFB debe pagar a ENARSA “la diferencia de las cantidades nominadas y confirmadas con las cantidades efectivamente entregadas, multiplicada por el precio de gas vigente en el día en que ocurriese la citada falla de suministro” (12.6.2).

- ◆ *Compromiso complementario:* La República Argentina acepta que ante las potenciales interrupciones en las exportaciones de gas natural boliviano, se mantienen las obligaciones asumidas con anterioridad a la firma del Convenio ENARSA-YPFB. Esto implica una prioridad en la cadena de abastecimiento, encontrándose en primer lugar el mercado boliviano, seguido por el mercado de Brasil- producto del acuerdo de 1999- y en tercer lugar las exportaciones a Argentina (3.8).

- ◆ *Seguimiento contractual:* Las temáticas relacionadas al cumplimiento del Convenio ENARSA-YPFB serán analizadas y resueltas por un Comité de Gerencia compuesto por hasta cuatro representantes de cada uno de las partes (14.1). Este Comité está encargado de mantener los lazos de comunicación entre los Estados partes en los ámbitos ministerial y empresarial.

Mientras que este convenio le aseguró a Bolivia el abastecimiento energético a la Argentina durante dos décadas, a la administración Kirchner le permitió encontrar una “solución provisoria” a la crisis energética y avanzar en el posicionamiento de ENARSA en las importaciones del hidrocarburo.²⁸⁸ El 24 de marzo de 2007, dos días antes de la reunión prevista entre el Ministro de Planificación, Julio De Vido y el Ministro de Hidrocarburos Bolivianos, Carlos Villegas Quiroga, Néstor Kirchner decretó la construcción del GNEA como un hecho de *Interés Público Nacional*.²⁸⁹

Así, el Decreto 267/07 estuvo orientado hacia dos direcciones. En primer lugar, hizo hincapié en las deficiencias estructurales que el país atraviesa en materia energética, a pesar de que en reiteradas oportunidades, el gobierno nacional negó la cuestión. Por esta razón, el GNEA fue presentado como una obra estratégica destinada a incrementar los volúmenes requeridos para solventar la demanda nacional y en especial, las provincias que atraviesa el trazado del gasoducto. En segundo lugar, oficializó la designación de ENARSA para la construcción, operación y mantenimiento del GNEA. Además, la empresa argentina participará en la prestación del servicio de transporte y la comercialización del gas natural de Bolivia a través del mismo por un período de 35 años.²⁹⁰

Asegurado el rol de ENARSA en el comercio energético con el país andino, el 26 de marzo de 2007, Julio De Vido y Carlos Villegas Quiroga y los representantes de las empresas YPFB y ENARSA- Guillermo Aruquipa y Ezequiel Espinoza- suscribieron en Santa Cruz de la Sierra el Acuerdo de inicio

²⁸⁸ De acuerdo a los informes de YPFB los contratos vigentes desde 2004 entre YPFB-Pluspetrol; YPFB-PETROBRAS y YPFB-Repsol fueron subrogados a favor de ENARSA a partir del 1º y el 19 de septiembre, respectivamente.

Puede consultarse: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/gobierno-relacionamiento-mainmenu-121/26001.html>. [agosto de 2011]

²⁸⁹ Decreto 267/2007. Declaración de Interés Público Nacional la construcción del GNEA, 24/03/2007.

Disponible en: <http://www.cegla.org.ar/es/servicios/legislacion-del-sector/decretos/2007/decreto-267-2007/>. [agosto de 2011]

²⁹⁰ *Ibidem*.

de las actividades del GNEA y la planta de extracción de licuables. A través del mismo, ambos Estados decidieron desarrollar y ejecutar “con la máxima diligencia” todas las actividades relacionadas con el GNEA y la planta separadora. El gobierno argentino estableció un cronograma para la construcción del GNEA en territorio nacional con el objetivo de asegurar las cantidades de gas natural contempladas en el acuerdo de octubre de 2006. Las fechas señaladas dentro del año 2007 fueron las siguientes:²⁹¹

- Mayo: Finalización de la Ingeniería Básica a cargo de la empresa contratada por ENARSA.
- Junio: Llamado a licitación a empresas argentinas y bolivianas para la construcción del GNEA.
- Octubre: Inicio de la obra.

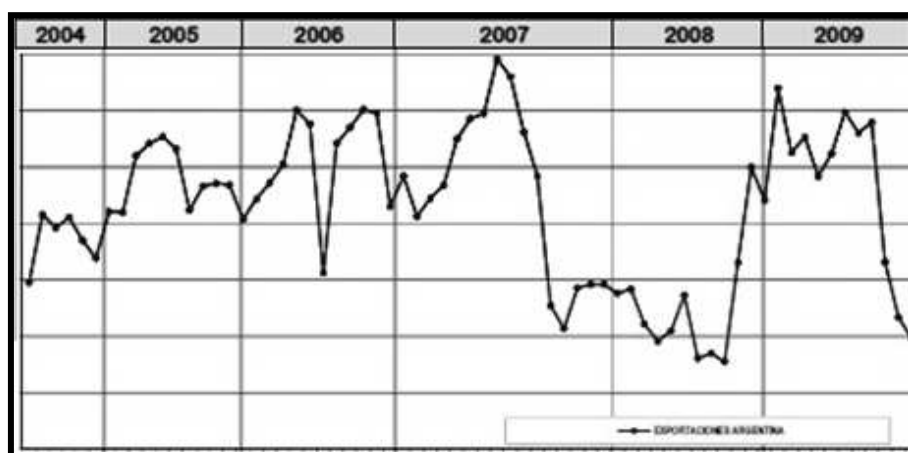
Este acuerdo, al igual que los anteriores, reflejaron los diferentes momentos de *cooperación* de la relación argentino-boliviana. Sin embargo, cotejando los convenios suscriptos con las acciones que realmente han sido efectivizadas, se observa una disparidad entre las medidas que los dos países acordaron y aquellas que se llevaron a la práctica. Esta disparidad se estableció en torno a dos temáticas centrales: **1)** los vaivenes en los volúmenes de gas natural exportado y **2)** los retrasos en el emprendimiento del GNEA. Por otro lado, desde el sector técnico se han presentado cuestionamientos al contrato de exportación firmado entre ENARSA y YPF, relacionados a la existencia de “lagunas jurídicas” en materia de garantías de pago. Todos estos factores que se encuentran conectados han generado *nuevos momentos de incomodidad* en la vinculación argentino-boliviana.

Con respecto a *los vaivenes en las cantidades de gas natural exportado*, la información proporcionada por YPF puso en evidencia que durante los años

²⁹¹ Acuerdo de inicio de las actividades del GNEA y la Planta de extracción de licuables, 26/03/2007. Disponible en: http://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?id=7090&tipo=1. [agosto de 2011]

2006 y 2007 los volúmenes del hidrocarburo que ingresaron a Argentina fueron menores a lo establecido a nivel contractual (YPFB, 2008). Si se compara las cantidades de gas natural entregadas por la empresa boliviana y las cantidades pautadas tanto en la tercera addenda del 3 de noviembre de 2005 como en el Convenio ENARSA-YPFB, el país andino redujo- en términos generales- sus exportaciones en unos 2 millones de metros cúbicos diarios. Como se observa en el siguiente gráfico, de los 7.7 millones de metros cúbicos acordados para el período 2006-2007, Argentina importó volúmenes oscilantes entre los 4.5 y los 5.5 millones de metros cúbicos por día, incluso con marcados descensos que no llegaron a superar los 5 millones de metros cúbicos.

GRÁFICO VIII: VOLÚMENES DE GAS NATURAL EXPORTADOS A ARGENTINA



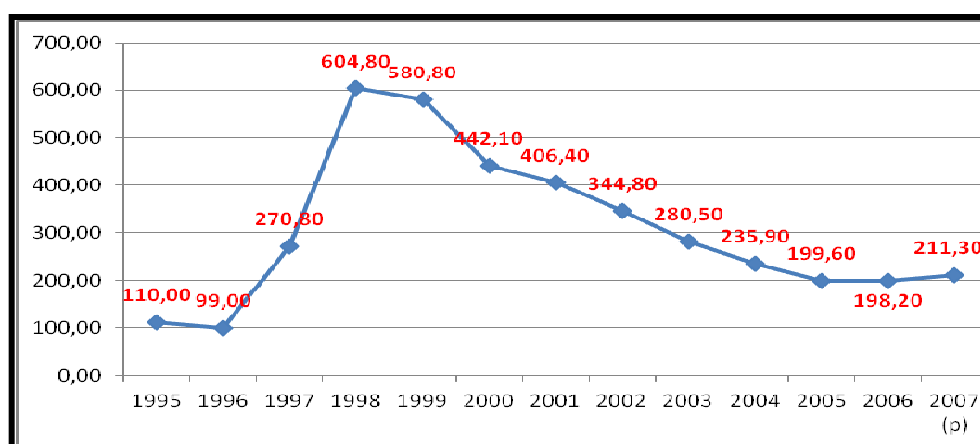
Fuente: YPFB, 2010.

Cabe destacar, que con anterioridad a la firma del convenio de exportación de octubre de 2006, funcionarios del Poder Ejecutivo y de la empresa boliviana reconocieron la presencia de dificultades para hacer frente a los envíos comprometidos a Argentina (El Diario, 21/06/2006; La Nación, 26/09/2006; La Razón, 26/09/2006; Clarín, 26/09/2006). Si bien, las versiones del Ministro de Hidrocarburos, Carlos Villegas Quiroga y del Gerente de Estrategias y Proyectos de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), Yussef Akly, coincidieron en

que la *falta de inversiones* produjo un retardo en la industria nacional, el representante de la CBH fue más escéptico sobre los compromisos adquiridos con Argentina. Según sus palabras, Bolivia “llegó al tope” de su producción porque de los 41.1 millones de metros cúbicos que son producidos de forma diaria, alrededor de 40 millones de metros cúbicos están contratados para los mercados de Brasil y Argentina y 5 o 6 millones de metros cúbicos corresponden al abastecimiento doméstico, por lo cual, “lo contratado supera lo disponible” (La Razón, 26/09/2006).

La inestabilidad socio-política y económica y la inseguridad jurídica fueron los principales condicionantes domésticos que impactaron en la reducción de las inversiones en el *upstream* de la industria (López, 2007). A modo de ejemplo, en el gráfico a continuación, puede apreciarse que los años 2003- Guerra del Gas- y 2006- nacionalización- fueron coincidentes con el decremento de los volúmenes de inversión de las empresas transnacionales ante la incertidumbre sobre los impactos de estos acontecimientos en la rentabilidad empresarial. Mientras que en 2002, el sector hidrocarburífero recibió 344.8 millones de dólares, un año después la inversión se redujo a 235.9 millones de dólares y en 2006 los valores registrados fueron de 198.2 millones de dólares.

GRÁFICO IX: BOLIVIA: INVERSIONES EN EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN (MILLONES DE DÓLARES) 2000-2007



Fuente: Estrategia Bolivia de Hidrocarburos, 2008: 49.

Los recortes en los envíos de gas natural boliviano hacia Argentina abrieron un juego de “acusaciones mutuas”. Las reducciones en las exportaciones del hidrocarburo estuvieron presentes en diversas oportunidades tras el anuncio de la “nacionalización” pero cuando en octubre de 2007 Bolivia envió un 70% menos del gas acordado (alrededor de 2.5 millones de metros cúbicos),²⁹² se dispararon los reclamos de ENARSA hacia YPF. En declaraciones realizadas a medios periodísticos, el Presidente de la empresa argentina, Exequiel Espinoza, negó la posibilidad de establecer una multa a la compañía boliviana para compensar las pérdidas ocasionadas por las disminuciones de gas natural (Página 12; 17/11/2007). A pesar de que ambos Estados intentaron desmentir la existencia de tensiones en el ámbito bilateral, el ex Presidente de YPF, Guillermo Aruquipa, debió reunirse con sus homólogos y funcionarios ministeriales argentinos ya que, en palabras de Espinoza, se esperaba “una explicación razonable” por los recortes implementados (Página 12; 17/11/2007).²⁹³

*Las restricciones por parte de Bolivia pusieron a la Argentina en una situación crítica porque no sólo ocasionaron dificultades en el escenario doméstico sino que además abrieron un nuevo frente de discordia con Chile. Durante 2006 y 2007, las disminuciones en los volúmenes de gas boliviano generaron que Argentina, priorizando su mercado interno, recortara las exportaciones del hidrocarburo a Chile. Este último sufrió de forma reiterada restricciones en el suministro de gas natural e incluso en el mes de agosto de 2007 las exportaciones fueron suspendidas por cinco días consecutivos (desde el 18 al 22).*²⁹⁴

²⁹² Consultar el gráfico de los volúmenes de exportaciones de gas natural hacia Argentina en la página 233.

²⁹³ Esta información pudo ser cotejada en la entrevista realizada a Jorge Ortiz, ex funcionario del Directorio Ejecutivo de YPF. El expresó: “Hubo tensiones entre ambas empresas por las cantidades entregadas y confirmadas pero sabíamos que el desafío era hacer que el contrato [ENARSA-YPF] funcionara”, La Paz, 13/10/2010.

²⁹⁴ Datos proporcionados por la Asociación de Distribuidores de Gas Natural de Chile. En: http://www.agnchile.cl/prontus_agn/site/artic/20081126/pags/20081126205330.html. [mayo de 2011]

En la reunión mantenida entre Aruquipa y Espinosa el 17 de noviembre de 2007, el funcionario boliviano reconoció los inconvenientes de YPFB para cumplir con los compromisos adquiridos con Argentina ante la falta de inversiones en la industria. Ambos Estados dejaron de lado el establecimiento de una sanción económica a YPFB debido a que el convenio bilateral fija que Argentina tiene el tercer lugar en cuanto a la prioridad del abastecimiento. Asimismo, hay en el acuerdo un mecanismo de solicitud, ratificación y entrega (HidrocarburosBolivia, 22/11/2007). Es decir, como en el punto 12.6.1, el convenio sostiene que “YPFB se compromete a entregar el 100% de la cantidad *nominada* por ENARSA y *confirmada* por YPFB”, al no existir discrepancias en las cantidades nominadas y confirmadas, no hubo motivos para aplicar algún tipo de sanción (Villegas Quiroga en La Opinión, 22/11/2007).

Las tensiones en torno a los volúmenes de hidrocarburos dejaron entrever que los aspectos técnicos en la firma del convenio ENARSA-YPFB ocuparon un lugar secundario para preponderar su “valor político”. *El contrato fue firmado con anterioridad a la finalización de las negociaciones entre las empresas transnacionales y el Estado boliviano, en un contexto marcado por la incertidumbre y la crisis. Así, el relegamiento de lo técnico, es decir, de las verdaderas posibilidades y dificultades operativas para llevar adelante lo pactado devino en reclamos recíprocos sobre la demora en la licitación y concreción del GNEA.*

Según el acuerdo del 26 de marzo de 2007, el inicio de la obra fue programa para el mes de octubre del mismo año. La administración de Néstor Kirchner culminó su mandato el 10 de diciembre de 2007 sin haber llegado a licitar la obra.²⁹⁵ Desde la óptica argentina, el retraso en la licitación y ejecución del gasoducto fue, en gran medida, condicionado por el impacto de la realidad doméstica del país andino. En un primer momento, la crisis socio-política e

²⁹⁵ Si bien, excede al período en estudio, es importante mencionar que la licitación para la construcción de tres tramos del GNEA fue lanzada en febrero de 2011 (Clarín, 05/02/2011).

institucional que marcó el comienzo y el fin del mandato de Carlos Mesa ocasionó un retraimiento de las inversiones de las empresas interesadas. Con posterioridad a la “nacionalización”, cuando las cantidades exportadas fueron cada vez más decrecientes, el gobierno nacional justificó la falta de licitación del GNEA ante la incertidumbre de los volúmenes a importar (Scibona, La Nación, 02/06/2006). Sobre este punto, el Embajador argentino en La Paz, Horacio Macedo, expresó con claridad:

“Tuvimos que demorar el avance de la construcción del gasoducto del NEA porque para definir el trazado del ducto es importante contar con una manifestación clara de que vamos a mantener el acuerdo energético, pero también queremos saber cuáles serán las condiciones. Si el tiempo parlamentario boliviano se demora, nosotros avanzaremos con nuestro desarrollo interno y más adelante cuando esté definida la política energética de Bolivia, a lo mejor podríamos definir una complementación de las obras que haremos” (La Razón, 17/04/2005).

Por su parte, la postura boliviana asoció los vaivenes en las cantidades de gas natural a la falta de inversiones para la concreción del GNEA ya que sin esta obra de infraestructura, los volúmenes previstos para el mediano plazo en el convenio ENARSA-YPFB- 20 a 27.7 millones de metros cúbicos diarios- no pueden ser entregados por los ductos en funcionamiento. Esta afirmación se coteja con las palabras del ex Presidente de YPFB, Santos Ramírez, quien expresó: *“si nosotros queremos subir el volumen de venta a la Argentina no tenemos el gasoducto ni del lado boliviano ni del lado argentino. Creo que ENARSA tiene la explicación, no nosotros”* (Ramírez, Los Tiempos, 13/08/2008; Radio Patria Nueva, 14/08/2008).

Los aplazamientos para la construcción del GNEA modificaron el cronograma de obras de la planta de extracción de líquidos en Tarija del gas que

es exportado a Argentina.²⁹⁶ Como estas obras de infraestructura fueron proyectadas para trabajar de forma conjunta, es decir, el GNEA deberá garantizar el transporte de los 27.7 millones de metros cúbicos fijados en el convenio ENARSA-YPFB y la planta separadora tendrá la función de extraer los líquidos del hidrocarburo comprado por Argentina, la ausencia o dilación de alguna de ellas, pondrá en juego el cumplimiento del acuerdo bilateral.²⁹⁷

Ahora bien, las tensiones bilaterales fueron más allá de los incumplimientos del convenio ENARSA-YPFB. En la etapa posterior al Decreto de “nacionalización”, la reducción de los volúmenes de inversiones no sólo estuvo asociada a la falta de inversiones sino también a la ausencia de garantías de pagos en el contrato de exportación hacia Argentina. Las empresas transnacionales radicadas en Bolivia que actúan en calidad de “operadores” reclamaron la existencia de “lagunas jurídicas” en el contrato ante la falta de respaldo jurídico por la suspensión o retrasos de los pagos por parte del importador. Esta temática despertó la *preocupación y un cierto nivel de desconfianza* en los operadores internacionales que le entregan el gas natural a YPFB para su posterior venta a Argentina.²⁹⁸

Desde su creación, ENARSA ha sido cuestionada sobre su capacidad para enfrentar la crisis energética nacional y las obligaciones contractuales con Bolivia. La empresa argentina “cerró su primer balance sin ingresos y con una pérdida operativa de U\$ 1.6 millones” y en el ejercicio de 2005 no concretó ninguna

²⁹⁶ Según el acuerdo bilateral del 26 de marzo de 2007, las fechas establecidas fueron las siguientes: mayo de 2007: llamado a concurso a empresas bolivianas y argentinas para realizar la ingeniería Conceptual, la ingeniería Básica y los Estudios Ambientales definida por una comisión binacional y ejecutada por ENARSA; junio de 2007: adjudicación del concurso; agosto de 2007: finalización de la ingeniería Conceptual; septiembre de 2007: inicio de la ingeniería Básica y Estudios Ambientales; diciembre de 2007: finalización de los trabajos; enero de 2008: inicio del proceso de construcción.

²⁹⁷ Como se contempló en el Capítulo V, Bolivia se caracteriza por tener en su mayoría campos gasíferos secos pero esta planta posibilitaría separar los escasos niveles de líquidos (petróleo) que pueden llegar a presentarse.

²⁹⁸ Si bien, excede al período en estudio, es importante destacar que el establecimiento de una garantía de pago fue una de las cuestiones que ambos Estados negociaron en la addenda al contrato ENARSA-YPFB que se firmó el 29 de marzo de 2010.

operación o contrato, a pesar de los anuncios efectuados (Ayerdi, 2006). Se podría añadir, que tiene una actitud ambivalente con respecto a las empresas transnacionales que participan en la importación del hidrocarburo boliviano. En un primer momento y como justificativo de su creación, el gobierno nacional declaró sus intenciones de intervenir en el mercado energético a fin de contrarrestar los efectos negativos de sus características oligopólicas. No obstante, el Grupo Repsol-YPF, una de esas compañías extranjeras que fue objeto de crítica por parte de la administración de Néstor Kirchner ante los pedidos de liberalización de precios en plena crisis energética, suscribió el 12 de enero de 2006 dos acuerdos comerciales con ENARSA.²⁹⁹

El primero de ellos tiene una vigencia de diez años donde ambas empresas se comprometen “a colaborar para la exploración de hidrocarburos y el eventual desarrollo de la plataforma continental argentina” en tres zonas de interés, a saber, desde la frontera con Uruguay hasta las Islas Malvinas, el Golfo San Jorge y la Cuenca Austral.³⁰⁰ Por su parte, el segundo establece la conformación de un consorcio entre ambas compañías y otras empresas transnacionales para efectuar actividades exploratorias en la Cuenca Colorado Marina en el mar argentino.³⁰¹

Por último, otro factor que ha contribuido a fortalecer la desconfianza hacia la empresa ENARSA se encuentra en sus propias “debilidades estructurales” para llevar a cabo las actividades de desarrollo de yacimientos en su vinculación con Bolivia. Su Presidente, Exequiel Espinosa, reconoció en una entrevista periodística efectuada tras una visita a la provincia de Neuquén que ENARSA ha realizado poca exploración (Río Negro *on line*, 28/06/2008). Dicha situación se

²⁹⁹ Desde el reconocimiento público de la crisis energética nacional y las dificultades para abastecer en tiempo y forma el mercado chileno, Néstor Kirchner realizó declaraciones muy duras en torno de las empresas energéticas extranjeras en general y en particular de la compañía Repsol. En varias oportunidades, el ex Presidente afirmó las intenciones de los grupos empresariales de extorsionarlo con reducciones de volúmenes si los precios no eran renegociados (La Nación, 07/04/2004). A su vez, Julio De Vido, sostuvo que las petroleras, en alusión a Repsol, no pueden mirar hacia otro lado ante la crisis (La Nación, 23/04/2004).

³⁰⁰ Hechos relevantes publicados en la página electrónica del Grupo Repsol-YPF. Disponible en: <http://www.repsol.com/>. [julio de 2011]

³⁰¹ *Ibidem*.

vincula con la escasez de recursos económicos disponibles para emprender una de las fases más costosas del *upstream*, lo cual deja entrever que al no intervenir de forma directa en la exploración de nuevos pozos, actúa en calidad de intermediario comercial en aquellos acuerdos que son firmados por el Estado (Cortese, *et.al.*, 2009: 89).

A modo de cierre del presente Capítulo, puede afirmarse que si como sostiene Rosenau, en la política exterior se producen conductas recurrentes que se originan en un sistema e impactan en otro (1973: 85), la comercialización del hidrocarburo originó gran parte de las *acciones y reacciones* de la vinculación entre Argentina y Bolivia y, a la vez, produjo impactos colaterales.

Desde la firma del primer convenio de exportación en 1968 hasta la finalización del mandato de Néstor Kirchner en 2007, los condicionantes domésticos analizados incidieron en los diferentes momentos de cooperación y conflicto que atravesó la relación bilateral. Entre los primeros envíos de gas natural- iniciados en 1972- hasta 1999, cuando se estableció un *impasse* en las importaciones del recurso por parte de Argentina, la compra-venta del hidrocarburo estuvo asociada a cuestiones de índole político.

En la década del setenta, la mirada geopolítica imperante y la competencia entre Argentina y Brasil por espacios de la Cuenca del Plata, viabilizó el primer contrato gasífero argentino-boliviano para contrarrestar los márgenes de maniobra del Estado carioca. Una vez restablecida la democracia con Raúl Alfonsín, el mantenimiento de los convenios firmados en pleno Proceso de Reorganización Nacional fue justificado para profundizar los lazos con el único vecino que contaba con un régimen político democrático. Finalmente, en los años noventa, el denominado “Convenio Borrón y Cuenta Nueva” de Paz Zamora y Menem permitió avanzar en el tratamiento de otros temas de la agenda compartida.

Ahora bien, a partir de las administraciones de Néstor Kirchner y Carlos Mesa Gisbert, la revitalización del comercio gasífero también estuvo de la mano de condicionantes domésticos pero éstos fueron de “características más estructurales” a saber, la crisis energética argentina y la necesidad económica de Bolivia de explotar sus grandes reservas hidrocarburíferas ante la situación de crisis e inestabilidad. En el período Kirchner-Mesa, la cooperación primó en la relación bilateral porque hubo un proceso conjunto de coordinación de políticas para satisfacer intereses mutuos. Esto se plasmó en el Convenio Temporal de 2004 que reinició las exportaciones a Argentina y las respectivas addendas que se firmaron para incrementar los volúmenes de compras.

En cambio, en las vinculaciones argentino-chilenas, donde la energía ocupa un lugar destacado como en la relación argentino-boliviana, la crisis energética nacional disparó situaciones de discordia a través de la *Crisis del Gas*. Los recortes o interrupciones en los envíos de gas a Chile y la “aceptación” de Argentina de no exportar gas boliviano al país trasandino, fueron factores que inicialmente se percibieron como una desavenencia de voluntades para superar de forma conjunta las dificultades del momento.

Con la llegada de Evo Morales, el sector de los hidrocarburos fue uno de los primeros destinos de su *anunciada política de cambio*. La “nacionalización de los hidrocarburos” implicó para Argentina la renegociación de los contratos gasíferos. A partir de entonces, no sólo se fortalecieron los contactos *interestatales* sino también los *transgubernamentales* mediante el rol cada vez más creciente que los Ministerios de Planificación de Argentina y de Hidrocarburos de Bolivia fueron adquiriendo en los aspectos técnicos y políticos de la relación.

La firma del Convenio ENARSA-YPFB del 19 de octubre de 2006 fue una clara muestra de cooperación donde Argentina y Bolivia coordinaron políticas y acciones en búsqueda de beneficios compartidos. Sin embargo, el período

Morales-Kirchner no estuvo ajeno a la discordia ya que las reducciones en los volúmenes de gas acordado, las demoras en la concreción del GNEA y los cuestionamientos en torno a la solvencia de ENARSA generaron entredichos y acusaciones mutuas donde cada Estado intentó deslindarse de responsabilidades.

Los escenarios domésticos que llevaron al acercamiento por la energía también incidieron para que pueda detectarse una distancia entre lo que ambos Estados acordaron y lo que implementaron en la práctica. En consecuencia, el acuerdo de 2006 puede entenderse como un puntapié inicial que requiere un trabajo bilateral en términos interestatales e interministeriales para incorporar las cuestiones técnicas que fueron relegadas por haber intentado darle prioridad a las variables políticas.

CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado en esta investigación, es posible arribar a una serie de conclusiones y reflexiones en correlación con los principales ejes ordenadores del trabajo y que a la vez, corroboran las hipótesis planteadas.

Los cambios que se presentaron en el escenario internacional a partir de la década del setenta, estructuraron- al menos hasta el 11 de septiembre de 2001- el nacimiento de una agenda *desjerarquizada y con múltiples cuestiones*. Esto se tradujo en una complejización de las relaciones interestatales porque además de “ampliar” el contenido de las vinculaciones, los Estados debieron reconocer la influencia del *plano doméstico* y de otros actores al momento de delinear su proyección externa. En este contexto, el uso de los recursos naturales se incorporó como una temática importante- en algunos casos prioritaria- en materia de política exterior y en consecuencia, en las relaciones entre los Estados. Ahora bien, como los recursos naturales *son los motores primarios del desarrollo*, este *issue area* constituye un asunto sensible y sobre todo, recurrente a la cooperación y la discordia. Ambos fenómenos no suelen originarse por el recurso como tal sino que entran en escena cuando las acciones de un Estado- relacionadas con el recurso- favorecen o dificultan la satisfacción de intereses y necesidades nacionales o regionales de otro Estado.

En la primera parte, el *Capítulo I* puso énfasis en el ascenso del binomio cooperación/discordia por el agua y la energía tanto a nivel global como en el caso de las relaciones trilaterales y bilaterales estudiadas. Las Conferencias de Estocolmo (1972), Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) y el IV Foro Mundial del Agua (México, 2006) fueron escenarios multilaterales claves para subrayar la idea de que los encuentros y las divergencias interestatales no se reducen a una mera cuestión de acceso o suministro de un recurso natural determinado. Las negociaciones que se llevaron a cabo en dichos espacios demostraron la relevancia de los condicionantes domésticos al momento de

acordar o no políticas relacionadas de forma directa con el aprovechamiento del medio natural. Dichas negociaciones dieron cuenta de que la cooperación y la discordia *son instancias políticas* que denotan una estrecha vinculación. La discordia- entendida como *aquellas situaciones en las cuales los Estados consideran que las políticas de los otros obstaculizan sus metas y se hacen mutuamente responsables*- es la encargada de estimular la adaptación de políticas que pueden conducir a un proceso de *cooperación*. De allí que, los encuentros y desencuentros producidos en consonancia con la conservación y el uso de los recursos naturales permiten reafirmar que los países en desarrollo buscan maximizar su poder, tener la capacidad de controlar el propio destino y reducir sus márgenes de vulnerabilidad. Poder y riqueza, entonces, como sostiene Krasner, son los móviles que están presentes en el accionar internacional de los Estados, sean éstos desarrollados o no (Krasner, 1989).

La Conferencia de Estocolmo internalizó el aprovechamiento de los recursos naturales como un tema de debate en un contexto de incipiente interdependencia. Las advertencias de los países industrializados sobre la necesidad de establecer frenos a la explotación del medio natural- y también al desarrollo- generaron los momentos de discordia entre un *Norte* desarrollado y un *Sur* empobrecido. Los límites que pretenderían imponer los primeros fueron considerados por los segundos como obstáculos para alcanzar mayores niveles de bienestar. La preocupación no estaba puesta en el deterioro de los recursos naturales sino cómo las reglas de juego económicas y políticas internacionales cambiarían si ese *Sur* subdesarrollado se encaminaba hacia el progreso.

Por su parte, la Cumbre de la Tierra tuvo el mérito de impulsar la noción de desarrollo sostenible como un principio orientado a compatibilizar la explotación del medio natural y la búsqueda de crecimiento socio-económico. A diferencia de la energía, los recursos hídricos contaron con un tratamiento destacado en la Agenda 21. La gestión integral, la planificación y la coordinación de acciones fueron los criterios en virtud de los cuales los Estados negociaron

medidas con respecto al agua, en general y para los recursos compartidos, en particular. La relevancia otorgada a dicho recurso, se corresponde, en parte, con los primeros signos de la existencia de una *crisis de gobernabilidad en la gestión del agua*, producto de las propias conductas de los Estados. La “urgencia” por establecer modificaciones en el comportamiento estatal debido a las múltiples problemáticas relacionadas con el uso del agua permite explicar por qué la temática transcurrió en un *ámbito cooperativo*. En cambio, el tratamiento de los recursos energéticos- a pesar de no ser el centro del debate- fue un asunto cargado de tensiones. El reclamo a los países más desarrollados de reducir el uso de energías fósiles y de transferir tecnología y recursos económicos a los países en desarrollo encontró una gran resistencia. Por un lado, para aquellos Estados donde los hidrocarburos ocupan un lugar significativo tanto en el plano interno como externo, esta propuesta de cambio representaba un impacto negativo en sus realidades político-económicas y en sus diseños de política exterior. Por otro, dicha reticencia era un indicador de la falta de interés de los Estados más poderosos de contribuir a mitigar las asimetrías estructurales del sistema internacional.

La Cumbre de Johannesburgo se desarrolló con claras evidencias de un mundo con rasgos de *inseguridad energética*. Los procesos de liberalización de las industrias energéticas experimentados durante la década del noventa, contribuyeron a la expansión de los mercados de hidrocarburos y también a los niveles de contaminación planetaria. Por ello, la energía fue la temática en torno del cual se dirimieron las divergencias interestatales. A diferencia de las dos Cumbres anteriores, donde- en términos generales- los países desarrollados y los países en desarrollo discreparon por la explotación de recursos naturales, en Sudáfrica, esa dicotomía se fragmentó por la incidencia de los condicionantes domésticos. Ello se observa claramente por parte tanto de países desarrollados como en desarrollo- muchos de ellos enfrentados políticamente y que son poseedores de recursos energéticos- para establecer “en cifras”, el compromiso de incrementar el uso de energías renovables. A modo de ejemplo, Venezuela,

acompañó la postura de Estados Unidos y de los países exportadores de petróleo de apoyar la diversificación de la matriz energética global pero sin plazos ni porcentajes.

El IV Foro Mundial del Agua (México, 2006) dotó de mayor visibilidad a otra arista del binomio cooperación/discordia en el tratamiento de los recursos hídricos: reconocer el acceso al agua potable como un derecho humano o como necesidad básica. Las posturas adoptadas por Bolivia y Estados Unidos fueron representativas de visiones muy diferentes sobre el recurso como tal y del peso de los condicionantes domésticos. Por su parte, Estados Unidos entiende que el agua -como necesidad básica- está vinculado a la promoción de TLC's, los cuales promueven el marco general para que sectores vinculados al recurso en países en desarrollo- servicios, saneamiento, embotelladoras, obras de infraestructura- capturen las inversiones de sus empresas. En cambio, la defensa que Bolivia hace del acceso al agua potable como derecho humano se corresponde con un pasado conflictivo donde su privatización llevó a que la oferta estuviese sujeta a las condiciones de mercado.

Entonces, la conexión existente entre la gestión del medio natural, los intereses y las necesidades estatales en juego y las posibilidades de desarrollo socio-económico de un país o una región en particular generan vinculaciones interestatales oscilantes entre la cooperación y discordia cuando el uso de recursos naturales es un asunto de política exterior. Dicha afirmación, que refleja cómo lo doméstico incide en las acciones de política externa de un Estado y en la recurrencia a los encuentros y desencuentros por el aprovechamiento de recursos naturales, también se observa con claridad en las **relaciones trilaterales por la gestión de la Cuenca del Pilcomayo (1994-2008) y en las bilaterales por la comercialización del gas natural (2003-2007).**

En sendas vinculaciones, los condicionantes domésticos motivaron procesos de coordinación de políticas y situaciones de desavenencias al momento

de abocarse al tratamiento del agua y la energía como un *issue area* de la agenda compartida. Asimismo, el binomio cooperación/discordia estuvo acompañado por dos constantes, por un lado, el significado atribuido a los recursos naturales fue variando acorde con el actor estatal del que se trata en cada caso y por otro, se presentaron dificultades para cumplir en tiempo y forma con lo internacionalmente acordado.

Las relaciones trilaterales en la gestión de la Cuenca del Pilcomayo

En la segunda parte del trabajo- Capítulos II, III y IV- se analizaron los condicionantes domésticos que estuvieron presentes en la gestión compartida de la Cuenca del Pilcomayo en el período 1994-2008. Estos condicionantes pertenecen a tres dimensiones de análisis que se encuentran profundamente conectadas: *la histórica, la socio-económica y ambiental y la político-institucional.*

En términos *socio-económicos y ambientales*, la Cuenca del Pilcomayo constituye un espacio complejo, heterogéneo y con marcadas diferencias entre la Cuenca alta y la Cuenca baja. Estas diferencias se establecen tanto en las problemáticas ambientales asociadas al recurso como en los principales actores sociales vinculados al uso del río. En el departamento boliviano de Potosí, el Pilcomayo ofrece evidencias de altos niveles de contaminación minera producto un accionar estatal débil y apático. La desregulación de la industria en la década del noventa concentró la presencia de empresas privadas- nacionales y extranjeras- al contar con amplias libertades operativas brindadas por el Estado. En un contexto donde la pobreza extrema alcanza porcentajes alarmantes, el sector empresarial hizo de la contratación de mano de obra, “un mecanismo de presión” para expandir sus actividades sin controles estatales rigurosos. A ello se sumó que las comunidades afectadas por la degradación de las aguas no han encontrado en las instituciones del Estado una plataforma para hacer valer sus reclamos sobre “la realidad del Pilcomayo”. Sus demandas y la gravedad de la problemática ambiental cobraron mayor visibilidad al interior de Bolivia como en

los países aguas abajo cuando diferentes ONG´s- que trabajan temáticas de medio ambiente- se encargaron de plantear la cuestión.

A todo este proceso, se suman las características particulares del propio río. Su naturaleza inestable, los cambios de cursos y el fenómeno del retroceso impactan fuertemente en la gestión compartida. Así, en la baja Cuenca, los problemas ambientales están determinados por el retroceso del río y las desigualdades existentes en el acceso al recurso. La dinámica de sedimentación- originado en la Cuenca alta- desdibuja el recorrido del Pilcomayo y genera que la entrada de agua para Argentina y Paraguay sea una cuestión aleatoria. Producto de esta variabilidad, los departamentos paraguayos de Boquerón y Presidente Hayes y la provincia de Formosa sufren inundaciones o períodos prolongados de sequía que impactan en las actividades agrícola-ganaderas de la región. Además de las dificultades materiales, el aprovechamiento del Pilcomayo en el tramo argentino-paraguayo posee también unas condiciones particulares. Por un lado, los hacendados agrícolas y ganaderos cuentan con mayor capacidad de influencia en las decisiones que se toman con respecto al uso del río que aquellos pobladores de las áreas fronterizas o las comunidades bolivianas, afectadas por la contaminación. Por otro, el peso de la *agenda histórica* argentino-paraguaya emerge como una constante que refuerza los momentos de *discordia* ante las dificultades que resultan de la utilización conjunta.

La delimitación del río como “frontera internacional” fue uno de los temas pendientes y más tensos a resolver una vez finalizada la Guerra de la Triple Alianza en 1870. Este conflicto *devastó la estructura socio-política, económica y demográfica del Estado Guaraní e impregnó de recelos y susceptibilidades la reconstrucción de los vínculos argentino-paraguayos*. A pesar del acercamiento inicial entre las diplomacias de Argentina y Paraguay para poner fin a la cuestión, éste se enfrentó a diversos factores. Las dificultades técnicas propias de la época para delimitar un río cuyo curso es sumamente cambiante, las “heridas” de la contienda y el involucramiento de Paraguay en la Guerra del Chaco postergaron

su resolución hasta la firma de los Tratados de 1939 y 1945, los cuales, fijaron las líneas divisorias en diferentes puntos del recurso. Sin embargo, una vez resuelta la delimitación, el aprovechamiento de la Cuenca del Pilcomayo perdió impacto en las relaciones bilaterales ante la coyuntura regional de la Cuenca del Plata.

El regreso de la democracia en Paraguay fue un factor decisivo que ayudó a reformular la política exterior del país hacia Argentina y Bolivia. La primera mitad de la década del noventa fue un período de sintonía político-diplomática que favoreció la disposición al trabajo conjunto para solucionar las “crisis ambientales” de la Cuenca. En 1991, Argentina y Paraguay construyeron el “Proyecto Pantalón” para atenuar la divagación del río en la Cuenca baja y en consecuencia, los efectos negativos sobre el sector agrícola-ganadero. El proyecto no contó con resultados positivos y como las desigualdades en el acceso al recurso se acrecentaron, las *desconfianzas* heredadas de la “agenda histórica” cobraron nuevamente protagonismo.

En Paraguay, “lo simbólico” y lo “material” se complementan para que el Pilcomayo tenga prioridad como tema de política interna y externa. Subyace *una mirada suspicaz sobre el uso que Argentina hace del río*, es decir, aún queda en ese imaginario colectivo el “resabio” de un pasado conflictivo que se asocia al poderío económico-político de los grandes productores ganaderos que se favorecen con el uso de esas aguas. En cambio, en Argentina, como el uso del Pilcomayo y sus problemáticas son un asunto de índole regional, éste cuenta con apariciones esporádicas en la agenda política doméstica a nivel nacional. Así, su “visibilidad” queda supeditada a momentos puntuales o bien, cuando las demandas del sector agropecuario formoseño cobran estado público y sus reclamos se manifiestan como una cuestión que requiere ser tenida en cuenta por el gobierno.

Las *discordias* por la falta de operatividad de las obras en la Cuenca baja y la preocupación a nivel trilateral de la contaminación en la Cuenca alta derivaron

en un *proceso cooperativo* que dio origen a la Comisión Trinacional en 1995. Al no tener disponibilidad de recursos técnicos y económicos para paliar las crisis ambientales de la región, el organismo trilateral impulsó en el año 2000 la negociación de un Proyecto de Cooperación y Financiación con la UE. Ahora bien, los resultados del Proyecto Pilcomayo (2002-2008) deben ser analizados desde dos aspectos: uno pragmático y otro político. El primero, rescata el profuso relevamiento de datos- socio-económicos, institucionales, legales y de medio ambiente- y la puesta en marcha de obras de infraestructura de pequeña escala en diferentes puntos de la Cuenca.

El segundo, subraya el impulso que tomaron los vínculos interestatales y transgubernamentales ya que el proyecto reactivó una entidad que prácticamente estaba detenida. El asentimiento por parte de los tres Estados de reorganizar a nivel participativo el organismo trilateral mostró la necesidad de trabajar de forma conjunta sobre los problemas ambientales y los recelos del pasado pero también en los aspectos *político-institucionales nacionales*. Dichos aspectos son de gran importancia debido a que la diversidad institucional de cada uno de los tres Estados se traslada al accionar de la Comisión como organismo de Cuenca. La dispersión normativa y la superposición de entidades relacionadas al agua retrasa y complejiza la toma de decisiones al interior del propio Estado. Esto, a su vez, se traduce en acciones externas de carácter parcial que no reflejan el tratamiento del agua como un tema político nacional y con continuidad en la agenda compartida.

La cooperación Comisión Trinacional-UE dejó pendientes algunas cuestiones que demostraron el peso de los condicionantes domésticos. Los primeros años del Proyecto coincidieron con un período de crisis en los tres países de la Cuenca. Esta situación impidió que los Estados aportaran los recursos económicos pactados en el Convenio del año 2000. En consecuencia, además del retraso en el inicio de las actividades en general, las acciones debieron adecuarse a las “posibilidades reales” y a las problemáticas más inmediatas de los actores estatales de la Cuenca. Por ejemplo, las obras de infraestructura a gran escala no

se realizaron por la falta de inversiones y de consenso en el organismo, producto de la negativa boliviana. La administración de Evo Morales prefirió los emprendimientos pequeños- con impacto político- que resolvieran en su país la existencia de diferentes dificultades en la calidad y en el acceso de las aguas del Pilcomayo. En cuanto a la reestructuración del organismo, ésta contó con el beneplácito de los tres Estados aunque su concreción requiere de un proceso arduo para lograr el establecimiento de políticas integrales y activas que sean superadoras de los intereses individuales y de las desconfianzas del pasado.

Las relaciones bilaterales por la comercialización del gas natural

Los Capítulos V y VI- correspondientes a la tercera parte de la investigación- abordaron los condicionantes domésticos- *político-económicos* y *humanos*- que impulsaron la comercialización del gas natural como tema prioritario en la agenda argentino-boliviana durante la administración de Néstor Kirchner (2003-2007). En dicho período, el tratamiento del hidrocarburo fue el principal *issue area* que estructuró el binomio cooperación/discordia en los vínculos entre Argentina y Bolivia pero, además, tuvo algunos impactos colaterales que vendrían a sensibilizar las relaciones argentino-chilenas.

En la década del noventa, Argentina y Bolivia llevaron a cabo una serie de reformas en el ámbito normativo para permitir la liberalización y desregulación de sus respectivas economías. En este contexto, las industrias energéticas no quedaron exentas a la participación privada y el modo en que se reestructuraron fue un factor clave que influyó casi con carácter determinante para que entre 2003 y 2007, los dos países intensificaran la comercialización del hidrocarburo. Es importante destacar, que a pesar de las particularidades de ambos procesos, éstos contaron con una serie de similitudes. En primer lugar, los argumentos esgrimidos por los ex Presidentes, Carlos Menem y Gonzalo Sánchez de Lozada para justificar su apertura al capital privado tuvieron como punto de contacto “la falta de eficiencia y de modernización” del sector. En segundo lugar, Argentina y

Bolivia otorgaron libertades operativas y facilidades tributarias a las empresas transnacionales para favorecer su posicionamiento en las diferentes fases del *upstream* y *downstream*. En tercer lugar, los procesos privatizadores abarcaron la totalidad de la industria y el Estado, quien controlaba el sector y diagramaba la política energética, pasó a ocupar un lugar secundario y sin capacidad de acción o decisión. Sin desconocer que en ese entonces la obtención de créditos internacionales estaba, de cierta manera, condicionada a la liberalización de los sectores económicos más importantes, ambos países respaldaron un accionar empresarial que maximizó sus ganancias sin tener en cuenta las consecuencias futuras.

En el caso de **Bolivia**, el sector de los hidrocarburos fue el que mayor porcentaje de IED captó entre 1992 y 2001. Las empresas transnacionales supieron aprovechar las ventajas que ofrecía el país. Factores como un bajo consumo de gas natural a nivel doméstico; los descubrimientos de los megacampos al sur del país efectuados por YPFB con anterioridad a la apertura; su proximidad a Argentina y Brasil como mercados rentables de exportación y la flexibilidad fiscal brindada por las leyes y decretos de la primera administración de Sánchez de Lozada fueron claves para atraer a las compañías extranjeras. Sin embargo, la expansión del sector hidrocarburífero no redundó ni un crecimiento generalizado de la economía ni en la mejora de la calidad de vida de los departamentos más pobres. Al contrario, como la renta gasífera no posee incidencia directa sobre los salarios, sino que corresponde al Estado establecer políticas distributivas que contrarresten las diferencias de ingresos entre los departamentos productores y los no productores, la privatización de la industria fortaleció las disparidades socio-económicas.

La reclasificación de reservas de “existentes a nuevas”, promovida por la Ley 1689/96, fue un mecanismo utilizado por el Estado para absorber mayores volúmenes de IED. En lugar de pagar el 50% en concepto de regalías- tal como se establecía para las reservas descubiertas con anterioridad a la Ley 1689- el Estado

avaló el pago del 18% bajo el concepto de reservas nuevas. La aceptación de este 18%- 11% para los departamentos productores, 1% para Pando y Beni- por su situación crítica de pobreza- y el 6% para YPFB- implicó la pérdida de una fuente importante de ingresos estatales. Como el Tesoro Nacional dejó de percibir el 19% de las regalías que eran contempladas para los hidrocarburos existentes, el Estado contó con menos recursos para reducir las desigualdades sociales y económicas de su población.

El descontento generalizado de los departamentos no productores a raíz de los impactos de la privatización de la industria energética pone en evidencia cuánto los condicionantes domésticos están anclados en *la dimensión humana*. Tras las elecciones presidenciales de 2002, el MAS ingresó como segunda fuerza política en la escena nacional al captar la adhesión de sectores que no se identificaban con los partidos tradicionales. El MAS dio voz a las protestas de indígenas, campesinos y obreros por las consecuencias de la privatización energética nacional y a su vez, contribuyó al desgaste de la *Democracia Pactada*. Ésta encontró su final tras los acontecimientos de la *Guerra del Gas* en octubre de 2003 que llevaron a la dimisión de Sánchez de Lozada. La Guerra del Gas congregó los pedidos de nacionalización de los hidrocarburos pero además, mostró el significado que los recursos energéticos poseen para el país andino. Los cuestionamientos a la venta de gas boliviano por puertos chilenos no radicaban sólo en la poca rentabilidad que ese negocio generaría para el país. En estos reclamos subyacía la *sensibilidad* de un pasado conflictivo que había llevado a la pérdida de Bolivia de su salida marítima en la Guerra del Pacífico (1879-1883).

En análisis realizado respecto de la privatización de la **industria energética en Argentina**, da cuenta que no se produjo una mayor disponibilidad de reservas del hidrocarburo, al contrario, éstas decrecieron de forma abrupta ante la intensidad de la actividad extractiva. Las empresas transnacionales que ingresaron en el sector en la década del noventa se dedicaron a expandir la explotación y el transporte- hacia el exterior- sin atender las necesidades de

exploración. Precisamente aquí se ha hallado una similitud con el país andino. Las empresas transnacionales que operaron en el *upstream* contaron con la anuencia del Estado, a sabiendas de las consecuencias para el plano doméstico. En un contexto donde se conjugaron elementos como una demanda interna en continuo aumento; los compromisos de exportación a Chile- vigentes desde 1995- y una relación reservas-producción en total disparidad, la *crisis energética* era el resultado más previsible.

Esta crisis energética cobró notoriedad a partir de marzo de 2004 y de allí las compañías transnacionales jugaron un rol importante. La situación de emergencia económica, política y social por la crisis de diciembre de 2001 llevó a que el Poder Ejecutivo estableciera algunas medidas que afectaron de forma directa a la industria energética. La salida de la Convertibilidad y la pesificación de los precios de los hidrocarburos para el mercado interno fueron una de las políticas que ocasionaron una gran reticencia por parte de las empresas extranjeras. En consecuencia, las restricciones en la oferta del recurso tuvieron dos aristas, por un lado, la asociación entre la contracción de la actividad exploratoria y el aumento del consumo doméstico y de las exportaciones y por otro, las presiones de las empresas del *upstream* y *downstream* para importar gas boliviano a mejores precios que los nacionales.

La comercialización del gas natural boliviano durante la administración de Néstor Kirchner ocupó un lugar prioritario en las vinculaciones bilaterales. Por su parte, el país andino contaba con la disponibilidad de hidrocarburos y necesitaba incrementar su capacidad exportadora para paliar su vulnerabilidad económica y social. En cambio, Argentina se encontraba en serias dificultades para hacer frente a las demandas de su propio mercado y a los volúmenes comprometidos con Chile. El país atravesaba una *crisis energética* en su frente doméstico y en las relaciones con el vecino. Los problemas en el abastecimiento a nivel interno ocasionaron recortes y hasta suspensiones en los envíos del hidrocarburo a Chile, situación que derivó en la *Crisis del Gas*. Paradójicamente, mientras que en la

década del noventa, las políticas en torno de este recurso incentivaron la existencia de *momentos cooperativos* en la relación argentino-chilena, en 2004 – y en todo el transcurso del mandato de Kirchner- las acciones con respecto al mismo fueron las que estructuraron las situaciones de *tensión*.

El acercamiento Mesa-Kirchner que resultó en la renegociación de la compra-venta de gas natural boliviano a través del Convenio Temporal de 2004 marcó el inicio de un período de *encuentros* en la vinculación argentino-boliviana. Este convenio como las addendas contractuales de 2004 y 2005 que se firmaron para aumentar los volúmenes del hidrocarburo, pueden ser entendidas como instancias de *cooperación* porque hubo coordinación recíproca de políticas para satisfacer intereses mutuos.

A diferencia del período Mesa-Kirchner, donde las vinculaciones bilaterales transcurrieron sin sobresaltos, la etapa correspondiente a las administraciones de Morales y el ex Presidente argentino contó con algunas desavenencias, motivadas por el peso de las realidades domésticas. Desde un primer momento, ambos mandatarios acordaron la necesidad de avanzar en el comercio gasífero no sólo mediante el incremento de los volúmenes de gas natural sino también a través de la puesta en marcha de emprendimientos energéticos conjuntos. El interés compartido, representaba para Bolivia, aumentar los ingresos que derivan de la comercialización externa de los hidrocarburos- en una matriz económica poco diversificada- y para Argentina, contar con el suministro con miras a enfrentar la crisis energética en el plano nacional y las ventas a Chile. Asimismo, en el caso argentino, la intensificación de la relación energética era el medio para insertar a la estatal ENARSA- creada por Decreto en 2004- en el comercio gasífero internacional y en la construcción del GNEA.

Ahora bien, la “nacionalización” de los hidrocarburos en Bolivia el 1º de mayo de 2006 significó un cimbronazo en el vínculo bilateral. Ambos países tuvieron que negociar los precios, los volúmenes y las condicionalidades de la

compra-venta del hidrocarburo a través de la firma del convenio ENARSA-YPFB el 19 de octubre de 2006. Su incumplimiento evidenció que dicho acuerdo fue una decisión política, carente de una evaluación técnica profunda que determinara las verdaderas posibilidades y dificultades operativas. La distancia entre la letra del convenio y las acciones efectivas se plasmaron en dos puntos centrales: las reducciones en los envíos de gas boliviano y las demoras para la concreción del GNEA. Estos hechos ocasionaron *entredichos y desencuentros* en la relación bilateral ya que cada Estado buscó hacer responsable al otro sin reconocer las causas individuales que impidieron cumplir con lo pactado. Asimismo, los cuestionamientos de las empresas transnacionales que operan en Bolivia sobre la solvencia de ENARSA en materia de pagos *sensibilizó* indirectamente el vínculo debido a que esas preocupaciones se trasladaron al ámbito político-diplomático. En consecuencia, el acuerdo ENARSA-YPFB representaría un avance hacia una agenda energética conjunta. Sin embargo, aún se requiere de un diagnóstico más preciso- en términos económicos y técnicos- que traspase las coyunturas políticas del momento.

Algunas reflexiones emergen nítidamente del recorrido realizado tanto en el caso de las relaciones trilaterales como las bilaterales. Sin dudas, una de las más significativas tiene que ver con la importancia de los recursos naturales como *issue area* de política exterior en países que son parte de un contexto contiguo. A pesar de que el agua y la energía constituyen una temática con “presencia histórica” en las vinculaciones analizadas, los Estados no han logrado establecer acciones con continuidad que superen las “medidas reactivas” y escasamente programadas que prevalecieron en los períodos 1994-2008 y 2003-2007, respectivamente. Tanto en las *relaciones trilaterales* como *bilaterales* existieron *dificultades para cumplir en tiempo y forma con lo pactado*. Dichas dificultades reflejaron la profunda incidencia que poseen los condicionantes domésticos en la formulación de directrices de política externa en torno de los recursos naturales estudiados. Asimismo, *fueron la expresión más visible de cómo los intereses particulares y las visiones diferentes en torno al agua y la energía como temas de*

agenda, obstaculizaron la concreción de políticas coordinadas y con visión a largo plazo.

En *las relaciones trilaterales* por la Cuenca del Pilcomayo, los tres Estados deben enfrentar ciertos desafíos- individuales y comunes- para que el tratamiento de los recursos hídricos de la región redunde en una gestión más armónica e integral, tal como fue planteada en el estatuto de la Comisión Trinacional. Con respecto a Bolivia, su gran reto radica en implementar un mayor control a las empresas mineras que operan en el país, las cuales se han visto favorecidas por una normativa endeble sobre los efectos medioambientales que son propios de la actividad. Esta situación implica tanto un cambio en las leyes vigentes como una reformulación de los vínculos entre el Estado y las compañías privadas- nacionales y extranjeras- que intervienen en el sector. En cuanto a la Argentina, el logro de una agenda conjunta con las provincias- en tanto actores con soberanía sobre los recursos naturales- es clave para evitar que políticas descoordinadas y carentes de una única dirección se trasladen al organismo trilateral. Si bien, como se expresó en el Capítulo IV, la multiplicidad de entidades y la superposición de funciones vinculadas al agua es un factor común a los tres países, en Argentina, este hecho se complejiza ante los derechos constitucionales que los actores subnacionales poseen sobre los recursos naturales que se encuentran en sus respectivos territorios. Por su parte, Argentina también debe trabajar en el ámbito de política exterior- y de forma conjunta con Paraguay- en la superación paulatina de la “agenda histórica” a fin de avanzar hacia un diálogo vecinal más maduro y sin los vestigios del pasado.

En *las relaciones bilaterales* por el gas natural, Argentina y Bolivia tienen como principal desafío plantear un esquema de vinculación que contemple las posibilidades “concretas” que brindan sus escenarios domésticos, sobre todo, teniendo en cuenta el lugar destacado que la energía ocupa en la agenda compartida. Así y para evitar los momentos de tensión y entredichos, es fundamental que lo acordado por el hidrocarburo incorpore los aspectos político-

económicos; los factores técnicos que atañen a ambos países y los condicionantes sociales, propios de la realidad del país andino.

Las cuestiones pendientes en la gestión de la Cuenca del Pilcomayo- que involucran a Argentina, Bolivia y Paraguay- y los problemas surgidos en el ámbito energético bilateral argentino-boliviano han sido planteados y analizados pormenorizadamente en este trabajo. Se ha podido desentrañar los diversos móviles de tipo doméstico que condicionaron las políticas llevadas a cabo pero también se ha concluido que, casi siempre, éstas representaron “*medidas reactivas*” y que adolecen de una *mirada estratégica* sobre la importancia socio-política y económica del agua y la energía. En un mundo que enfrenta dificultades en el uso y aprovechamiento de ambos recursos, es imperioso que dichos Estados revaloricen su tratamiento como tema de agenda e implementen políticas coherentes y sistemáticas que permitan un abordaje conjunto sostenido y con proyección a futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- ABBATE, Jorge (2002), “Gobernabilidad del agua en Paraguay, Primer Diálogo de Gobernabilidad de los Recursos Hídricos del Paraguay”, Mimeo, 23 de octubre, Paraguay.
<<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/agua-para.pdf>>
- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA (2002), “World Outlook Energy”, Resumen Ejecutivo.
<http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2002_part1.pdf>
- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA (2008), “World Outlook Energy”, Resumen Ejecutivo.
<http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2008/WEO2008_es_spanish.pdf>
- AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA (2010), “World Outlook Energy”, Resumen Ejecutivo.
<http://www.worldenergyoutlook.org/docs/weo2010/WEO2010_es_spanish.pdf>
- ALDERETE, Alberto (2006), “El problema de la tierra en Paraguay”, en *Artículo Primero*, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social, Año 10, N° 18, Bolivia, pp. 159-178.
- ALENDA, Stéphanie (2004), “Bolivia: La erosión del pacto democrático”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, N° 1-2, Chile, pp. 3-22.
- ALFONSO, Carmen (2002), “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo. Freno a la pobreza y a la degradación ambiental” en, *Ambienta*, octubre.
<http://hispagua.cedex.es/sites/default/files/hispagua_articulo/ambienta/n15/articulo2.pdf>
- ALMADA, Fátima (2010), “Importancia económica de lo agrario en el Paraguay”, Seminario La nueva ruralidad y los territorios agrarios en el Paraguay”, IICA, 27 de agosto, Paraguay.
<http://www.iica.org.py/documentos/Fatima_Almada.pdf>
- ANDERSEN, Lykke & EVIA VISCARRIA, Luis (2003), “La efectividad de la ayuda externa en Bolivia”, Documento de Trabajo N° 9, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, Bolivia.
- ANDERSEN, Lykke & FARIS, Robert (2002), “Gas natural y distribución de ingresos en Bolivia”, Documento de Trabajo, Proyecto Andino de Competitividad,

Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, Bolivia.

- ANDERSEN, Lykke, *et. al.*, (2006), *Gas natural y desigualdad en Bolivia. Después de la nacionalización*, Serie Documentos de Trabajo sobre Desarrollo, Instituto de Estudios Avanzados sobre Desarrollo, La Paz, Bolivia.
- ANTELO CALLISPERIS, Eduardo (1995), “La capitalización en Bolivia”, en Revista de *Análisis Económico*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Vol. 11, Bolivia, pp.33.
- ARANÍBAR QUIROGA, Antonio (1997), *Cuatro años de Política Exterior (1993-1997)*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Bolivia, Bolivia.
- ARCE LAURA, Aquiles (2005), “Proyecto Piloto Demostrativo Pilcomayo: control de la contaminación y erosión”, Informe del Programa Marco para la Gestión de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata”, octubre.
<<http://ww.cicplata.org>>
- ARCONADA RODRÍGUEZ, Rodrigo (2006), “Agua: ¿derecho humano o mercancía? Los Foros del Agua en México”, en *Cuadernos del Cendes*, Vol. 23, N° 61, enero-abril, Venezuela, pp. 175-181.
- ARRARÁS, Astrid & DEHEZA, Grace (2005), “Referéndum del gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 25, N° 2, Chile, pp. 161-172.
- ARZE VARGAS, Carlos (2004), “Las rebeliones populares de 2003 y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos: ¿fin de la era neoliberal en Bolivia?”, en Revista *Cuadernos del Cendes*, Vol. 21, N° 56, Venezuela, pp. 87-107.
- ASPIAZU, Daniel (2002), “Las privatizaciones en la Argentina. Diagnósticos y propuestas para una mayor competitividad y equidad social”, CIEPP- Fundación OSDE, Argentina.
- ASPIAZU, Daniel & SCHORR, Martín (2001), “Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital”, en ASPIAZU, Daniel & SCHORR, Martín, *Desempeño reciente y estructura del mercado gasífero argentino: asimetrías tarifarias, ganancias extraordinarias y concentración del capital*, FLACSO, Argentina.

- AYERDI, Rosario (2006), “ENARSA: una empresa con poca energía”, en Revista *Zoom, Política & Sociedad en Foco*, 16 de diciembre, Argentina. <<http://revista-zoom.com.ar/articulo1449.html>>

- BACHMANN, L., DANIELE, C. *et al.* (2007), “Identificación expeditiva de los principales problemas ambientales en el Gran Chaco argentino”, Documento de Trabajo, Instituto de Geografía, Universidad Nacional de Buenos Aires. <http://redaf.org.ar/noticias/wp-content/uploads/2008/02/gran-chaco_version-1-9-07_anexos-final.pdf>

- BARBERIS, Julio (1974), “El aprovechamiento industrial y agrícola de los ríos de la Cuenca del Plata y el derecho internacional”, *Derecho de la Integración*, julio, N° 16. <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Derecho_Integracion/documentos/016-Estudios_02.pdf>

- BARBERIS, Julio (1979), *Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional*, Ed. Tecnos, España.

- BARLOW, Maude (2001), *El oro azul. La crisis mundial del agua y la reificación de los recursos hídricos del planeta*, Blue Project. <http://www.blueplanetproject.net/documents/espanol/El_oro_azul.pdf>

- BARRIOS MORON, Raúl (1995), “Reflexiones sobre el consenso y la política exterior en Bolivia”, en BARRIOS MORON, Raúl, *et. al, Política Exterior Boliviana*, UDAPEX, ILDIS, Bolivia.

- BARRIOS MORÓN, Raúl (s/f), “Política exterior de Bolivia: ¿Buscando protagonismo?”, Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas del Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Chile.

- BASTERRECHEA, Manuel, *et. al.* (1996), “Lineamientos para la preparación de proyectos de manejo de cuencas hidrográficas para eventual financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo”, Documento de Trabajo, Washington, Estados Unidos. <http://www.cap-net-sp.org/water_management_tool/document/22/lineamientos.pdf>

- BECERRA RAMÍREZ, Manuel; *et.al.* (2010), “La soberanía en la era de la globalización”, en *Soberanía y juridificación de las relaciones internacionales*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- BENÍTEZ RICKMAN, Juan (1993), “Radiografía de una agresión”, Recopilación de documentos de los Ministerios de Relaciones Exteriores de la República Argentina y la República del Paraguay, Comisión Nacional del río Pilcomayo, Paraguay.

- BLESÁ, Miguel (s/f), “¿Es posible una gran minería sostenible? Accidentes ambientales en minería”, Instituto de Investigación e Ingeniería Ambiental, Universidad Nacional de San Martín-CONICET. <http://aargentinapciencias.org//index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=85>
- BLOCH, Roberto (2005), “El valor del agua dulce en la supervivencia de la humanidad”, en *Agenda Internacional*, N° 5, Argentina, pp. 94-103.
- BOCANGEL JERÉZ, Danilo (2001), “Bolivia. Estudio regional/nacional sobre pequeña minería y artesanal. Proyecto MMSD”, International Institute for Environment (IIED), Project Development, Mining, Minerals and Sustainable Development (MMSD), Londres/La Paz. <<http://pubs.iied.org/pdfs/G00714.pdf>>
- BOLOGNA, Alfredo Bruno (2001), “La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Puig para analizar el gobierno de Menem”. <http://www.cerir.com.ar/admin/_cerir/archivos/libros/0000114/REVISTA%20AGORA.pdf>
- BOLOGNA, Alfredo Bruno & BUSSO, Anabella (1988), “Relaciones Internacionales Contemporáneas”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, Rosario, pp.56.
- BOONSTRA, Jos (2008), “Georgia y Rusia”: una guerra corta con consecuencias prolongadas”, Documento de Trabajo, Programa Democratización, FRIDE. <www.fride.org/download/COM_Georgia_Rusia_ESP_agust08.pdf>
- BORRINI, Héctor (2003), “Situación, ambiente y población en la Cuenca inferior del Pilcomayo”, en Revista *Investigación y ensayos geográficos*, Universidad Nacional de Formosa, N° 2, Argentina, pp. 59.
- BOURLON, Nicolas (2005), “Propuesta para un mecanismo sostenible de gestión integrada de la cuenca, a partir de la institucionalización de un Organismo de Cuenca Trinacional”, DBEnvironnement, INYPSA, Misiones I, II, III, IV, V, VI, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo. <http://www.pilcomayo.net/biblioteca/descargar.aspx?c_l=LG%20-%20000&file=NBOURLON1.zip>
- BREZZO, Liliana (1995), “Historia de las relaciones entre la Argentina y el Paraguay en el siglo XIX. Una aproximación historiográfica”, en *Propuestas Democráticas*, Año II, Vol. II, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

- BREZZO, Liliana (2004), “La Guerra de la Triple Alianza en los límites de la ortodoxia: mitos y tabúes”, en Revista *Universum*, N° 19, Vol. 1, pp. 10-27.
- BREZZO, Liliana & FIGALLO, Beatriz (1999), *La Argentina y el Paraguay. De la guerra a la integración*, Ed. Tecnografía, Rosario, Argentina.
- BUENO DE MESQUITA, Bruce (2002), “Domestic Politics and International Relations”, en *International Studies Quarterly*, N° 46, pp. 1-9.
- BURTON, John (1989), La resolución de conflictos como sistema político, George Mason University, Working Paper N° 1, Fairfax, Virginia, Institute for Conflict Analysis and Resolution.
<<http://www.gmu.edu/depts/icar/La%20Resolution.pdf>>
- BUSSO, Anabella (2001), “El mundo después del 11 de septiembre: nuevos y viejos debates”, en *Relaciones Internacionales*, N° 21, Universidad Nacional de la Plata, IRI, Argentina.
- CABRERA MEDAGLIA, Jorge (2001), “El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre el ambiente y los recursos naturales”, en Documento de Trabajo PAD 00201, Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.
<<http://www.odd.ucr.ac.cr/phocadownload/impacto-declariaciones-rio-y-estocolmo.pdf>>
- CAMPODÓNICO, Humberto (1998), “La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina”, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 9, Chile.
- CAMPODÓNICO, Humberto (2004), “Reformas e inversión en la industria de hidrocarburos de América Latina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e infraestructura, N° 78, Chile.
- CANO, Guillermo (1979), *Recursos hídricos internacionales de la Argentina: régimen jurídico-político*, Ed. Zavalia, Argentina.
- CARRIZO, Silvina & RAUMOSSE, Didier (2008), “Los vaivenes en la integración energética en el Cono Sur. Conexiones y desconexiones en la cuenca de hidrocarburos argentino-boliviana”, IX Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el marco del Plan Félix, 18 y 19 de septiembre, Argentina.
- CASILDA BÉJAR, Ramón (2004), “América Latina y el Consenso de Washington”, en *Boletín Económico del ICE*, N° 2803, 26 de abril al 2 de mayo.
<http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf>

- CECEÑA, Ana (2004), *La Guerra por el agua y la vida*, Ed. Colección en Movimiento, Buenos Aires, Argentina.

- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO (2005), “Ley de Hidrocarburos 3058, ¿Recuperación real de los hidrocarburos”, Cartilla Informativa, Bolivia.
<http://www.cedla.org/system/files/cartilla2_small.pdf>

- CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO (2010), “Demorarán 17 años para cambiar el 55% de la matriz energética”, Cartilla Informativa.
<<http://www.cedla.org/content/1250>>

- CHAMORRO, Lucas, DORMANICZKY, Pedro, *et. al.* (2004), “Visión de los Recursos Hídricos en Paraguay”, Documento de Trabajo, Comité Intergubernamental de la Cuenca del Plata, julio, Paraguay.

- COLACRAI, Miryam (2004), “La cooperación entre los actores subnacionales y el gobierno federal en áreas de frontera y en el desarrollo de la infraestructura física”, en Revista *Integración & Comercio*, BID-INTAL, N° 21, Año 8, pp. 141-170.

- COLACRAI, Miryam (2005), “El agua: recurso vital, estratégico y derecho inalienable ¿Cómo combinar todo a la vez?”, en Revista *Otro Sur*, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

- COLACRAI, Miryam & LORENZINI, María Elena (2006), “La relación bilateral Argentina-Chile: el tránsito por un camino de encuentros y desencuentros puntuales”, en AA.VV., *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, CERIR, Vol. I, Tomo IV, Argentina.

- COLOMA, Juan (2008), “Las fallas en la política energética de los últimos gobiernos de la Concertación” en RIVERA, E., *Los desafíos energéticos de Chile*, Fundación Chile21-Universidad Técnica Federico Santa María, Chile.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2003), “La inversión extranjera en América Latina y El Caribe”, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, marzo, Chile.

- CONT, Walter & NAVAJAS, Fernando (2004), “La anatomía simple de la crisis energética en la Argentina”, Documento de Trabajo N° 82, FIEL, Argentina.

- CORTESE, Carmelo, BAUZÁ, Javier, *et al.* (2009), “Propiedad y explotación de los recursos hidrocarbúferos: la apropiación de la renta petrolera. Alternativas y

Debates Hoy”, Informe Final Bienio 2007/2009, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

- COSTA, Oriol (2002), “La UE actúa en Johannesburgo”, Observatori de Política Exterior, Working Paper N° 2, Institut Universitari d’Estudis Europeus. <<http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/33/UricpVICPmV6jQqkN4U9.PDF>>
- CRESPO, Alberto & MARTÍNEZ LURAGHI, Oscar (2000), “Informe Nacional sobre la gestión del agua en Paraguay”, Mimeo, Paraguay. <<http://www.cepis.org.pe/bvsang/e/fulltext/infar/infar.pdf>>
- CRESPO, Carlos & FERNÁNDEZ, Omar (2001), “Los campesinos regantes de Cochabamba en la Guerra del Agua: una experiencia de presión social y negociación”, Documento de Trabajo, Universidad Mayor de San Simón, Centro de Estudios Superiores Universitarios, Cochabamba, Bolivia.
- CUESTA, Antonio (2009), “Sin derecho al agua, V Foro Mundial del Agua en Estambul”, en *El Ecologista*, N° 61. <<http://estambul.files.wordpress.com/2009/06/antonio-cuesta.pdf>>
- DE DICCO, Ricardo (2004), “Análisis de la participación de los principales conglomerados empresarios en las diversas fases de la cadena gasífera y en otros segmentos del mercado energético de Argentina”, IDICSO, Universidad del Salvador, Material de Área N° 9, Argentina. <<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/home.htm>>
- DE DICCO, Ricardo (2005), “El comportamiento del oligopolio energético que opera en Argentina sobre la oferta primaria de gas natural”, IDICSO, Universidad del Salvador, Material de Área N° 12, Argentina. <<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/home.htm>>
- DE DICCO, Ricardo (2006), “Estudio sobre el agotamiento de las reservas hidrocarburíferas de Argentina, período 1980-2005”, IDICSO, Universidad del Salvador, Material de Área N° 24, Argentina. <<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/home.htm>>
- DE DICCO, Ricardo (2006), 2010, *¿Odisea energética?, Petróleo y Crisis*, Ed. Capital Intelectual, Colección Claves para Todos, Argentina.
- DE RIZ, Liliana (2008), “Los dilemas de la democracia paraguaya” en AA.VV., *Cultura política y alternancia en América Latina*, Ed. Pablo Iglesias, España.
- DECKWIRTH, Christina (2006), “Agua: sector hirviente de la economía”, en GROSSE, R.; SANTOS, C.; TAKS, J. & THIMMEL, S. (Comps.), *Las canillas*

abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos, Ed. Casa Bertolt Brecht, Uruguay.

- Del CARPIO, Fernando (2005), “Legislación nacional sobre aguas” en *Política exterior en materia de recursos hídricos*, Ed. UDAPEX-PNUD, Bolivia.
- Del GRANADO COSÍO, Hugo (2008), “El modelo energético es insostenible”, en *Umbrales*, Nº 17, CIDES-UMS, Bolivia, pp. 134-154.
- DELGADO RAMOS, Gian Carlo (2006), “El privilegio y gran negocio del agua embotellada”, en GROSSE, R.; SANTOS, C.; TAKS, J. & THIMMEL, S. (Comps.), *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*, Ed. Casa Bertolt Brecht, Uruguay.
- DENISON, Michael (2009), “La UE y Asia Central: comercializar la relación energética”, Documento de Trabajo Nº 2, EUCAM.
<www.fride.org/.../EUCAM_WP2_UE_Central_Asia_ESP_agust09.pdf>
- DERGHOUGASSIAN, Khatchik (2007), “Crisis energética y conflictividad global” en Revista *Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Año XXIV - Nº 4, pp. 11-34.
- DEVISSCHER, Tahia (2008), “La Otra frontera. Cinco siglos de acumulación de costos socio-ambientales: La actividad minera en Bolivia”, PNUD, Documento de Trabajo, Informe Temático sobre Desarrollo Humano en Bolivia.
<http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/tematicos/laotrafrontera/documentos/Mineria_TDevisscher.pdf>
- DÍAZ SHENKER, Fernando (2011), “La desertificación y la sequía”, Link electrónico-Paraguayrural.org.
<http://www.paraguayrural.org/index.php?option=com_content&view=article&id=232&catid=1&Itemid=2>
- DÍAZ VILLAMIL, Antonio, *et. al.* (2005), “Informe de Reconocimiento de Campo del Sitio de Presa Machigua”, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo, junio.
<http://www.pilcomayo.net/biblioteca/download.aspx?c_l=HH%20-%2020052&file=TDR%20GEOTECNIA%20PRESA%20MACHIGUA.zip>
- DIEZ DE VELASCO, Manuel (1997), *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, España.

- DIRMOSER, Dietmar (2007), “Seguridad energética. La nueva escasez, el surgimiento del nacionalismo y el futuro de los enfoques multilaterales”, en *Revista Nueva Sociedad*, Buenos Aires. Trad. Alejandra Obermeier.
- DOESER, Fredrik (2010), “International Constraints, Domestic Policies and Foreign Policy Change in Small States: The Fall of the Danish Footnote Policy”, Paper presentado en la VII Pan-European IR Conference, 9-11 de septiembre, Estocolmo. <<http://www.ui.se/upl/files/46632.pdf>>
- DOLDAN, Enzo (1981), “¿Por qué la Argentina desvió las aguas del río Pilcomayo? Su tratamiento en la Cámara de Senadores”, Compilación de documentos, Ed. Casa Llamas, Asunción, Paraguay.
- DOUROJEANNI, Axel (2004), “Si sabemos tanto sobre qué hacer en materia de gestión integrada del agua y cuencas, ¿Por qué no lo podemos hacer?”, en COTLER ÁVALOS, Helena (Comp.), *El manejo integral de Cuencas en México. Estudios y Reflexiones para orientar la política ambiental*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México, pp. 135-171.
- DOUROJEANNI, Axel & JOURAVLEV, Andrei (2001), “Crisis de gobernabilidad en la gestión de Agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo 18 del Programa 21)”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 35, Chile.
- DOUROJEANNI, Axel, JOURAVLEV, Andrei & CHÁVEZ, Guillermo (2002), “Gestión del Agua a nivel de Cuencas: teorías y prácticas”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 47, Chile.
- DRNAS, Zlata (2003), “Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. XII, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina. <www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=11756227611a_rtrecursoSNaturalescompartidos.pdf>
- ESCALERA, Ramiro (2006), “Interpretación de la calidad de los recursos hídricos superficiales en la Cuenca del río Pilcomayo y su relación con los impactos de la actividad minera, hidrocarburíferas, urbana u otra”, Universidad Privada Boliviana, Cochabamba, Bolivia.
- ESCOBAR LLANOS, Flavio & VÁSQUEZ GRANDCHANT, Claudia (2002), “Institucionalidad y desarrollo en Bolivia”, Documento de Trabajo N° 3, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Bolivia.

- ESCOBARI, Jorge (2003), “Problemática ambiental en Bolivia”, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Bolivia.
- ESCUDÉ, Carlos & CISNEROS, Andrés (1999), *Historia de las relaciones exteriores argentinas*, CARI-CEPE, Buenos Aires.
<<http://www.argentina-rree.com/historia.htm>>
- ESTRADA OYUELA, Raúl & CEVALLOS DE SISTO, María Cristina (Coords.) (1993), *Derecho Internacional Ambiental*, A-Z Editores, Buenos Aires, Argentina.
- EVIA VISCARRIA, Luis & MOLINA BARRIOS, Ramiro (1997), “Estudio medio-ambiental de la minería mediana, pequeña y artesanal en Bolivia”, Documento de Trabajo N° 2, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, Bolivia.
- FERNÁNDEZ JAÚREGUI, Carlos (2008), “El agua como fuentes de conflictos: repaso de los focos de conflictos en el mundo”, en Revista *CIDOB Afers Internacionals*, N° 45-46, pp. 179-194.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson (2010), “El sistema político nacional como variable ineludible para la comprensión de las políticas exteriores latinoamericanas”, Trabajo presentado en el “II Congreso de Ciencias, Tecnologías y Culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Mirando al futuro de América Latina y el Caribe”, 29 de octubre-1° de noviembre, Chile.
- FERNÁNDEZ, Miguel & BIRHUET, Enrique (2002), “Resultados de la reestructuración energética en Bolivia”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 42, Chile.
- FIGALLO, Beatriz (2003), “Espacios nacionales y espacios regionales. Conflictos y concertaciones en las fronteras chaqueñas de la Argentina, Bolivia y Paraguay”. *Anuario de Estudios Americanos*, LX- 1, enero- junio, Escuela de Estudios Hispano-americanos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Sevilla.
- FLORES PIEDRAHITA, Carlos (2010), “Eficiencia energética y energías renovables para el desarrollo industrial. Situación Energética en América Latina y El Caribe”, OLADE, 15 de julio, Cartagena.
<<http://temp2.olade.org/documentos2/PRESENTACIONES/Cartagena%20V6.pdf>>
- FUENTES TORRIJO, Ximena (2003), “Los resultados de la Cumbre de Johannesburgo”, en *Estudios Internacionales*, N° 140, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Chile.

- FUNDACIÓN PARA LA GESTIÓN Y LA INVESTIGACIÓN REGIONAL (2010), “Monitoreo ambiental de la Cuenca del Río Pilcomayo”. <http://monitoreopilcomayo.blogspot.com/2010_05_01_archive.html>
- GADANO, Nicolás (1998), “Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas en de la Argentina”, CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 7, Chile.
- GAMARRA LOVERA, Juliana (2002), “Diagnóstico respecto al agua y su gestión en la República del Paraguay”, Documento de Trabajo, junio, Paraguay.
- GAMBOA, Ricardo & HUNEEUS, Carlos (2007), “La interconexión gasífera Chile-Argentina: objetivos y actores” en Revista *Estudios Internacionales*, N° 157, pp. 83-118.
- GÁMEZ, Alba (2005), “Fuentes de cambio en Política Exterior”, en Revista *CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 69, pp. 127-151.
- GANDARILLAS, Marco, TAHHUB, Marwan & RODRÍGUEZ CÁCERES, Gustavo (2008), *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia*, Icaria, Barcelona, España.
- GARCÍA MORITÁN, Roberto (1999), “Antecedentes y estrategias del CIC”, Primeras Jornadas sobre Gestión de Cuencas. Cuenca del Plata, Buenos Aires. Disponible en CD. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina.
- GERLAK, Andrea (2004), “The global environment facility and transboundary water resource management: The new institutional arrangements in the Danube River and Black Sea Region”, en *The Journal of Environment Development*, Vol. 13, N° 4, pp. 400-424.
- GIORDANO, Mark, GIORDANO, Meredith & WOLF, Aaron (2005), “International Resource Conflict and Mitigation”, en *Journal of Peace Research*, Vol. 42, N° 1, pp. 47-65.
- GIUSSANI, Luis & L’HOPITAL, María Fernanda (2003), “La Inversión Extranjera Directa en Argentina 1992-2002”, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, República Argentina, Ministerio de Economía, Secretaría de Política Económica, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina.
- GLEICK, Peter (1993), “Water in crisis. A guide to the world’s fresh water resources”, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security, Oxford University Press, Estados Unidos, pp. 14-24.

- GLEICK, Peter (2007), “El derecho humano al agua”, en *Economía Exterior*, N° 41, Pacific Institute for Studies in Development, Environment and Security. <http://www.pacinst.org/publications/foreign_language/el_derecho_humano_al_agua.pdf>
- GLEICK, Peter, WOLFF, Gary, *et. al.* (2002), “La nueva economía del agua. Riesgos y Beneficios de la globalización y privatización del agua dulce”, Pacific Institute, febrero. <http://www.consejosdecuenca.org.mx/modules.php?name=Downloads&d_op=viewdownload&details&lid=104>
- GONZÁLEZ GUYER, Fernando (2008), “OEA, medioambiente y desarrollo sostenible”, en Revista *Diálogo Político*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Año XXV, N° 4, pp. 129-155.
- GORDILLO, Gastón (2001), “Un río tan salvaje e indómito como el indio toba: una historia antropológica de la frontera del Pilcomayo”, en Revista *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 162, julio-septiembre, pp. 261-280.
- GORDILLO, Gastón & LEGUIZAMÓN, Juan Martín (2002), *El río y la frontera. Movilizaciones aborígenes, obras públicas y MERCOSUR en el Pilcomayo*, Ed. Biblos, Argentina.
- GORDON, Gretchen & LUOMA, Aaron (2008), “Petróleo y gas: la riqueza ilusoria debajo de sus pies”, en *Desafiando la globalización. Historias de la experiencia boliviana*, Ed. Plural Editores, Bolivia.
- GREÑO VELASCO, José (1973), “La V Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata”, en *Revista de Política Internacional*, N° 127, mayo-junio, pp. 171-181.
- GREÑO VELASCO, José (1974), “La controversia argentino-brasileña en el Alto Paraná”, en *Revista de Política Internacional*, N° 133, mayo-junio, pp. 91-109.
- GREÑO VELASCO, José (1976), “Las relaciones horizontales en la Cuenca del Plata”, en *Revista de Política Internacional*, N° 147, septiembre-octubre, pp. 147-167.
- GRIMSON, Alejandro (2005), “Fronteras, Estados e Identificaciones en el Cono Sur”, en MATO, Daniel, *Cultura, política y sociedad. Perspectivas latinoamericanas*, CLACSO, Argentina, pp. 127-142.
- GUDYNAS, Eduardo (2001), “Perspectivas y opiniones sobre ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe”, Documento de Trabajo PAD 00101, Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.

<<http://www.odd.ucr.ac.cr/phocadownload/perspectivas-opiniones-sobre-ambiente-y-desarrollo-en-alac.pdf>>

- GUIMARÃES, Roberto (2001), “La sostenibilidad del desarrollo entre Río 92 y Johannesburgo 2002: éramos felices y no sabíamos” en *Ambiente & Sociedade*, Año IV, N° 9, 2° Semestre.
<<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/felices.pdf>>
- GUIMARÃES, Roberto (2006), “Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002”, en ALIMONDA, Héctor, *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. CLACSO,
<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/C4RGuimaraes.pdf>>
- GUTIÉRREZ AGRAMONT, Rita (2009), “Las huellas de la investigación sobre contaminación minera en Oruro y Potosí” en Revista *Tinkazos*, Vol. 12, N° 27, Bolivia.
- HALCROW-SERMAN & ASOCIADOS (2007), *Línea de Base Ambiental y Socio-económica de la Cuenca del Río Pilcomayo*. Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo. Tres Tomos.
<<http://www.pilcomayo.net>>
- HEIDRICH, Pablo (2008), “Introducción a la economía política de los proyectos de integración física y energética de la Comunidad Sudamericana de Naciones”, en HEIDRICH, Pablo (Comp.), *Energía e Infraestructura en América del Sur*, Ed. Nuevo Sur, Argentina.
- HEYMANN, Daniel (2000), “Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina de los noventa”, CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 61, Chile.
- HIDALGO, Enrique (2009), “Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina”, en Revista *Realidad Económica*, N° 241, pp. 81-93.
- HONTY, Gerardo (2006), “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra” en Revista *Nueva Sociedad*, N° 204, julio-agosto, pp. 119-135.
- JIMÉNEZ POZO, Wilson & LANDA CASAZOLA, Fernando (2005), “Bolivia: crecimiento Pro-Pobre entre los años 1989 y 2002” en Revista *Análisis Económico*, UDAPE, Vol. 20, Bolivia.

- KAFKA, Jorge (1995), “Toma de decisiones y Política Exterior Boliviana”, en BARRIOS MORON, Raúl, *et. al, Política Exterior Boliviana*, UDAPEX, ILDIS, Bolivia.
- KEOHANE, Robert (1984), *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Ed. GEL, Argentina.
- KEOHANE, Robert & MILNER, Helen (1996), “Internationalization and domestic politics: an Introduction, en KEOHANE, Robert & MILNER, Helen (eds), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge University Press, Massachussets, pp. 3-24.
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph (1974), *Transnational Relations and World Politics*, Ed. Harvard University Press, Londres.
- KEOHANE, Robert & NYE Joseph (1988), *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*, Ed. GEL, Argentina.
- KLARE, Michael (2001), “The New Geography of Conflict”, en *Foreign Affairs*, mayo-junio.
<<http://www.foreignaffairs.com/articles/57030/michael-t-klare/the-new-geography-of-conflict>>
- KOZULJ, Roberto (2000), “Resultados de la reestructuración de la industria del gas natural en la Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 14, Chile.
- KOZULJ, Roberto (2004), “La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de la integración de mercados”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 77, Chile.
- KOZULJ, Roberto (2005), “Crisis de la industria del gas natural en Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 88, Chile.
- KOZULJ, Roberto (2006), “La integración gasífera latinoamericana: una prospectiva cargada de incertidumbres”, en Revista *Nueva Sociedad*, N° 204, julio-agosto, pp. 104-118.
- KOZULJ, Roberto (s/f), “La crisis energética de la Argentina: orígenes y perspectivas”.
<<http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/Energia/Kozulj.pdf>>
- KRASNER, Stephen (1989), *Conflicto estructural: el tercer mundo contra el liberalismo global*, Ed. GEL, Argentina.

- KRUSE, Thomas (2005), “La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas”, en De LA GARZA TOLEDO, Enrique (compilador), *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO, Buenos Aires. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/sindi/kruse.pdf>>

- LA VINA, Antonio, *et. al.*, (2002), “Éxitos y fracasos de Johannesburgo: una historia de muchas Cumbres”, Documento de trabajo del World Resources Institute, Informe para instituciones donantes y organizaciones de la sociedad civil respecto a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. <http://pdf.wri.org/wssd_joburg_spanish.pdf>

- LABORANTI, Claudio & MALINOW, Guillermo (1995), “Diagnóstico preliminar sobre la gestión de los recursos hídricos en la República Argentina, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos, Argentina.

- LABORANTI, Claudio & RODRIGUEZ, Andrés (2008), “Avances en la institucionalidad de la Cuenca del Río Pilcomayo”, Documento de Trabajo, Tribuna del Agua, Expo Zaragoza, España. <http://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cajaAzul/10S3-P1-Andres_RodriguezACC.pdf>

- LAIMÉ, Marc (2005), “De servicio público a negocio privado”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 69, Edición Cono Sur. <<http://www.insumisos.com/diplo/NODE/556.HTM>>

- LASAGNA, Marcelo (1995), “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en *Revista Estudios Internacionales*, Año XXVIII, N° 111, julio-septiembre, Chile, pp. 387-409.

- LAUE, Hans & HUFEN, Ralf (2002), “El agua embotellada y el policarbonato crecen juntos”, en *InterEmpresas.net*. <<http://www.interempresas.net/Plastico/Articulos/2673-El-agua-embotellada-y-el-policarbonato-crecen-juntos.html>>

- LINKOHR, Rolf (2006), “La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado”, en *Revista Nueva Sociedad*, N° 204, julio-agosto, pp. 90-103. Traducción realizada por Alejandra Obermeier.

- LLAMAS, Manuel Ramón & CUSTODIO, Emilio (2006), “Aguas subterráneas”, en *Revista CIDOB Afers Internacionals*, N° 45-46, pp. 35-47.

- LLAMAS, Manuel Ramón (2006), “Avances científicos y cambios en viejos paradigmas sobre la política del agua”, en Revista *Empresa & Humanismo*, Vol. 9, N° 2, España.
- LLENDERROZAS, Elsa (2006), “La política exterior de Kirchner 2003-2006”, VIII Congreso Chileno de Ciencia Política, 15-17 de noviembre, Chile.
- LÓPEZ, Carlos Alberto (2007), “Del gas sus digresiones”, Boletín Económico, Análisis de Coyuntura, N° 7, Fundación Milenio, diciembre, Bolivia.
- LÓPEZ, José Hilario (2005), “La crisis energética mundial: una oportunidad para Colombia”, en Revista *Dyna*, Vol. 72, N° 147, Colombia, pp. 103-116.
- LÓPEZ, María José (2005), “Paraguay: La Ley de Deforestación Cero en la Región Oriental”, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Bulletin N° 92, marzo. <<http://www.wrm.org.uy/boletin/92/Paraguay.html>>
- LORENZINI, María Elena (2009), “La relación bilateral argentino-chilena 1999-2007. ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral?”, Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- LUTERAU, Pablo & GREMONE, Luciano (2004), “Acontecimientos recientes en la industria del gas natural en Argentina”, Estándar & Poor’s, 15 de marzo. <http://energy.org.ar/GON/Marzo_2004/s&p.pdf>
- MACAN-MARKAR, Marwaan (2002), “Industria petrolera triunfa en Johannesburgo”, 4 de septiembre. Noticias del PNUD. <http://www.pnuma.org/informacion_n/html/cumbre.html>
- MAEDER, Ernesto & GUTIÉRREZ, Ramón, *et. al.* (1995), “Atlas Histórico del Nordeste Argentino”, Instituto de investigaciones Geohistóricas, CONICET-FUNDANORD, Resistencia, Argentina.
- MAJZOUB, Tarek (2008), “Gestión de las cuencas hídricas compartidas (conflicto frente a la cooperación). Estudio de caso: la Cuenca del Nilo”, Dossier. <<http://www.iemed.org/anuari/2008/earticles/e143.pdf>>
- MALBRUNOT, Aurélie (2005), “Sedimentología de la cuenca alta del río Pilcomayo”, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo. <<http://www.pilcomayo.net/Biblioteca/pdf/Informe%20Sedimentologia%20A.Malbrunot.pdf>>

- MALO DE MOLINA y MARTINEZ, Juan (2005), “Resultados de la 1º Misión del Experto Europeo en Medio Ambiente”, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo, abril-junio. <http://www.pilcomayo.net/Biblioteca/descargar.aspx?c_l=MA%20-%20078&file=Juan%20Malo%20de%20Molina%20-%20Medio%20Ambiente.zip>
- MANSILLA, Diego (2007), *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: Desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*, Ed. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Argentina.
- MARCÚ, Silvia (2007), “Estrategias petroleras y rivalidades en la región geopolítica del mar Caspio”, en *Revista de Estudios Regionales*, N° 80, pp. 43-69.
- MARIUZ, Enrico (2004), “Monitoreo de la contaminación minera y de medio ambiente en la Cuenca del río Pilcomayo”, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo, octubre-noviembre. <http://www.pilcomayo.net/Biblioteca/pdf/MA%20069%20Monitoreo%20de%20la%20Contaminacion%20Minera%20y%20del%20Medio%20Ambiente%20de%20la%20Cca%20del%20Rio%20Pilcomayo_Dr%20Enrico%20Mariuz_Oct%20a%20Nov%202004.pdf>
- MARTIN, Carlos (2002), “Las relaciones América Latina-Unión Europea: antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIII, N° 2, pp. 46-64.
- MARTIN VIDE, Juan (2006), “La problemática del río Pilcomayo en la Cuenca Baja. Estado actual, historia, análisis, expectativas y perspectivas”, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo, 5 de marzo- 1º de abril. <http://www.pilcomayo.net/biblioteca/descargar.aspx?c_l=HH%20-%20176&file=Informe%20final%20Dr.%20J.P%20Martín%20Vide.zip>
- MARTIN VIDE, Juan, AMARILLA, Mabel, *et. al.* (2008), “Dique distribuidor en la Cuenca baja del Río Pilcomayo”, en *Revista Somos Pilcomayo*, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo, N° 2, Bolivia.
- MASI, Fernando, PENNER, Reinaldo & DIETZE, Ronald (2000), “Evaluación del rol de las regiones fronterizas en el proceso de desarrollo económico del Paraguay”, Documento de Trabajo, Banco Central del Paraguay-BID, Paraguay.
- MASI, Fernando & SIMON, José (1995), “Lineamientos estratégicos y programáticos para la política exterior del Paraguay de la consolidación democrática”, en *Propuestas Democráticas*, Vol. II, N° 8, Paraguay.

- MAYORGA, Fernando (2007), “Movimientos Sociales, Política y Estado”, en *Opiniones y Análisis*, Temas de coyuntura nacional, Tomo I, Fundemos/Hans Seidel Stiftung, N° 84, Bolivia.

- MAYORGA, Fernando (2008), “El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia”, en Yusuke Murakami (ed.). *Tendencias políticas actuales en los países andinos*. Kyoto, CIAS. Discussion Paper 5. <<http://www.cias.kyoto-u.ac.jp/files/Image/pdf/ciasdp05.pdf>>.

- MEDINA HOYOS, Iván (1996), “Problemas del río Pilcomayo: soluciones planteadas”, Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Bolivia, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo. <http://www.pilcomayo.net/sgw_v2/media/uploads/biblioteca/libro_635_MA-004.pdf>

- MENDINACELI MONRROY, Mauricio (2007), “Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): origen, maltratos y usos”, en *Coloquios Económicos*, N° 9, Fundación Milenio, Bolivia.

- MENÉNDEZ PÉREZ, Emilio (2004), *Energía: factor crítico en la sostenibilidad: año 2025, crisis social y ambiental: una hipótesis factible*, Ed. Netbiblo, España.

- MESA GISBERT, Carlos (2006), *Presidentes de Bolivia. Entre urnas y fusiles*, Ed. Gisbert y Cía, La Paz, Bolivia.

- MESA GISBERT, Carlos (2008), “Política de gobierno 2003-2005”, en MESA GISBERT, Carlos (Coord.), *Un gobierno de ciudadanos*, Plural Editores, Bolivia.

- MIGNONE, Aníbal (2003), “La pobreza en la frontera argentino-paraguaya durante la década del noventa”, Instituto de Investigaciones Geohistóricas-CONICET, Universidad Nacional del Nordeste, Comunicaciones Científicas y Tecnológicas. <<http://www1.unne.edu.ar/cyt/2003/comunicaciones/02-Humanisticas/H-017.pdf>>

- MIRANDA PACHECHO, Carlos (2007), “Hidrocarburos en Bolivia: nacionalización-integración-relacionamiento energético con Chile” en *Retos y perspectivas de la integración energética en América Latina*, ILDIS-Friedrich Ebert Stiftung, Caracas, Venezuela.

- MIRANDA, Roberto (2007), “La transición inconclusa, Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007”, Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

- MOKRANI, Leila (2008), “El gas natural en el escenario regional” en Revista *Umbrales*, CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, N° 17, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia, pp. 137-153.

- MOKRANI, Leila (2010), “Reformas de última década en el sector de hidrocarburos en Bolivia: esquemas de apropiación y reproducción de la renta”, en Revista *Umbrales*, N° 20, pp. 25-70.

- MOLINA CARPIO, Jorge & ESPINOZA ROMERO, Daniel (2006), “Balance hídrico superficial de la Cuenca Alta del río Pilcomayo”, Instituto de Hidráulica e Hidrología, UMSA, La Paz, Bolivia.

- MOLINIER, Lila (2002), “La crisis se profundiza”, en AA.VV., *Derechos Humanos en Paraguay*, Centro de Documentación y Estudios; Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) diciembre, Paraguay. <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2002/economico2002.pdf>>

- MONTERO, Delia (2006), “El agua embotellada en América del Norte: un negocio jugoso en pocas empresas”, en *Denarius*, Vol. 12, N° 1. <<http://148.206.53.230/revistasuam/denarius/viewarticle.php?id=145>>

- MORA CONTRERAS, Jesús (1998), “La capitalización de YPFB en el proceso de transformación de Bolivia en distribuidor de Gas natural para el MERCOSUR”, Universidad de los Andes, Venezuela. <http://iies.faces.ula.ve/investiga/JMora/1998_YPFB.pdf>

- MORALES, Juan Antonio (1992), “Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia”, Documento de Trabajo N° 1, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica de Bolivia, Bolivia.

- MORALES, Juan Antonio & SACHS, Jeffrey (1987), “La crisis económica en Bolivia”, Documento de Trabajo N° 8, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica de Bolivia, Bolivia.

- MORENO, Isabel & AGUIRRE, Mariano (2007), “La refundación del Estado en Bolivia”, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Documento de Trabajo N° 31, España.

- NACIONES UNIDAS (2003), I Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, “Agua para todos, agua para la vida”. <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/index_es.shtml>

- NACIONES UNIDAS (2006), II Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, "El agua, una responsabilidad compartida". <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/table_contents_es.shtml>

- NACIONES UNIDAS (2009), III Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, "EL agua en un mundo de cambio", Resumen de los mensajes clave. <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/Overview_Sp.pdf>

- NAVAJAS, Fernando (2008), "La integración de la infraestructura y los contratos incompletos: el gas natural en el Cono Sur", en Revista *Integración y Comercio*, BID-INTAL, N° 28, Argentina, pp. 27-53.

- NAVARRETE, Jorge (2008), "Transición y seguridad energéticas", Foro Transición y seguridad energéticas, Senado de la República de México, 27 de mayo. <http://www.senado.gob.mx/reforma_energetica/content/foros/docs/27mayo2008_6.pdf>

- NICKSON, Andrew (2004), "Las perspectivas de desarrollo de Paraguay bajo el gobierno del Presidente Duarte Frutos", en *Real Instituto Elcano*, N° 128.

- OBSERVATORIO BOLIVIANO DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS (2008), "Concesiones mineras en Bolivia", Año 2, N° 5, Bolivia. <<http://www.plataformaenergetica.org>>

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1984), "Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y Estudios de Casos extraídos de la experiencia de OEA". <http://www.cicplata.org/pdf_oea/p6.pdf?s=56a2aae8d59be64b38ed6f10b0c91959>

- ORTÍZ, Ricardo (2007), "Las empresas transnacionales en el sector petrolero argentino. Agotamiento de los recursos naturales, comportamiento oligopólico e irresponsabilidad socio-ambiental", Serie Cuadernos de Investigación N° 2, Programa de vigilancia social de las empresas transnacionales, Argentina. <<http://www.foco.org.ar>>

- PALAU VILADESAU, Tomás (2010), "La política y su trasfondo. El Poder real del Paraguay", en Revista *Nueva Sociedad*, N° 229, septiembre-octubre, pp. 134-150.

- PASCUAL, María Alejandra (2008), "La naturaleza económica y política del recursos del gas natural en la política exterior boliviana", Tesis de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, FLACSO, Argentina.

- PEREDO HERREDA, Henry (2006), “La inversión extranjera directa y seguridad jurídica en Bolivia: un análisis de las reformas estructurales y su implicación en las inversiones”, en *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España: XII Encuentro de Latino americanistas españoles*, 21-26 de septiembre.
<http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/10/34/25/PDF/Henry_Peredo.pdf>
- PÉREZ DÍAZ, Jesús (s/f), “Aspectos socio-económicos del sector de aguas envasadas y su evolución”, Asociación Nacional de Empresas de Aguas de Bebida Envasadas, España.
<<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd59/aspectos.pdf>>
- PÉREZ URIBE, Oscar & LUGO, Eusebio, (Comps) (s/f), “Colección de Tratados. Históricos y vigentes”, Recopilación realizada para el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, Paraguay.
- PIERRI, Naína (2005), “Historia del concepto de desarrollo sustentable” en FOLADORI, Guillermo & PIERRI, Naína (Coords.), *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial, Ed. Porrúa, México.
- PISTONESI, Héctor (2001), “Desempeño de las industrias de electricidad y gas natural después de las reformas: el caso de Argentina”, CEPAL, Serie Gestión Pública, N° 15, Chile.
- POCHAT, Víctor (2005), “Entidades de gestión de aguas a nivel de cuencas: experiencia de Argentina”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 96, Chile.
- POCHAT, Víctor (2008), “La gestión del agua por Cuencas en Argentina”, en Revista *Hydria*, Año 4, N° 6, abril, pp. 10-12.
- POVEDA ÁVILA, Pablo & RODRÍGUEZ, Álvaro (2006), *El gas de los monopolios. Análisis de la política de hidrocarburos en Bolivia*, CEDLA, Bolivia.
- PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE POTOSÍ-JICA- (2004), “Informe de Monitoreo Laguna Pampa”, Universidad Autónoma Tomás Frías, Bolivia.
<http://www.pilcomayo.net/media/biblioteca/libro_127_HH-008.pdf>
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002), “Crecimiento económico y pobreza en la Bolivia de la Nueva Política Económica”.
<http://idh.pnud.bo/usr_files/informes/nacional/INDH2002/capitulos/Nacional%2002%20capitulo2.pdf>

- PUTNAM, Robert (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, en *International Organization*, Vol. 42, N° 3, pp. 427-460.

- QUEROL, María (2003), “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”, CEPAL, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, N° 64, Chile.

- RENNER, Michael (2006), “La nueva geopolítica del petróleo”, en *Development, Society for International Development*, N° 49, pp. 56-63.
<<http://www.ceipaz.org/images/contenido/6-renner.pdf>>

- RENNER, Michael (2007), “Conflictos violentos y recursos naturales”, en MESA, Manuela & GONZÁLEZ, Mabel (Coords.), *Escenarios de conflicto. Irak y el desorden mundial*, Anuario CIP, Icaria, Barcelona, pp. 165-178.

- RESTREPO BARDON, Mario (2004), “Monitoreo de la calidad de las aguas del río Pilcomayo”, Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del río Pilcomayo.
<http://www.pilcomayo.net/Biblioteca/pdf/MA%20026%20Monitoreo%20de%20Calidad%20de%20Aguas%20del%20Rio%20Pilcomayo_Mario%20Restrepo_Marzo%202004.pdf>

- ROBLES, Marcos & SANTANDER, Horacio (2004), “Paraguay: pobreza y desigualdad de ingresos a nivel departamental”. Trabajo en el marco del Programa MECOVI-BID.
<http://sedac.ciesin.org/povmap/downloads/methods/Poverty_Map_Paraguay.pdf>

- RODRÍGUEZ, Jesús & BONVECCHI, Alejandro (2002), “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina”, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 32, Chile.

- RODRÍGUEZ, Laura (2006), “La lucha por el agua en Asia-Pacífico: escenario actual y estrategias a futuro”, en Anuario *Asia-Pacífico*, N° 1, pp. 207-217.

- ROMERO, Roxana (2002), “Hidrocarburos: Petróleo, vicisitudes de su política y legislación”, Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional del Nordeste. <<http://www1.unne.edu.ar/cyt/2002/01-Sociales/S-045.pdf>>

- ROSENAU, James (1967), *Domestic sources of foreign policy*, Ed. The Free Press, Estados Unidos.

- ROSENAU, James (1973), “Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales” en SINGER, David, ROSENAU, James, *Sistema global, subsistemas*

y *vinculaciones nacionales-internacionales*, Ed. Nueva Visión, Argentina. Trad. Antonio Bonnano.

- ROSS, Michael (2004), “How do natural resources influence civil war? Evidence from thirteen cases”, en *International Organization*, Vol. 58, N° 1.
- RUDNICK, Hugh, MORENO, Rodrigo, *et. al.* (2007), “Abastecimiento de gas natural”, Documento de Trabajo, Pontificia Universidad Católica de Chile. <<http://web.ing.puc.cl/~power/alumno07/gas/objetos/Abastecimiento%20de%20Gas%20Natural.pdf>>
- RUIZ CARO, Ariela (2005), “Los recursos naturales en los tratados de libre comercios con Estados Unidos”, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, N° 92, Chile.
- RUSSELL, Roberto (1990), *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Ed. GEL, Argentina.
- RUSSELL, Roberto (1994), “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”, en *América Latina Internacional*, Vol.1, N° 2, pp. 5-26.
- SAAVEDRA WEISE, Agustín (2006), *Bolivia: diversas reflexiones*, Parte I y II, Ed. El País, Santa Cruz, Bolivia.
- SALAZAR PAREDES, Fernando (2006), *Bolivia y Chile: desatando nudos*, CERID, Plural Editores, Bolivia.
- SALUM FLECHA, Antonio (2006), *Historia diplomática del Paraguay. De 1869 hasta nuestros días*, Ed. Intercontinental, Asunción, Paraguay.
- SÁNCHEZ ORTEGA, Antonio (2009), “La reemergencia de Rusia en el espacio postsoviético. La energía como objeto y medio”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. <http://www.reei.org/reei17/doc/articulos/articulo_SANCHEZ_AntonioJose.pdf>
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, José (1995), “La desviación de las aguas del Danubio en Eslovaquia: ¿desarrollo económico o agresión medioambiental?”, en *Papeles de Geografía*, N° 22, Vol. 11, pp. 183-201.
- SANJINÉS ÁVILA, Ricardo (2007), *25 años de vigencia democrática*, Ed. La Razón, Vol.1, Bolivia.

- SCAVONE YEGROS, Ricardo & BREZZO, Liliana (2010), *Historia de las Relaciones Internacionales del Paraguay*, Colección “La Gran Historia del Paraguay”, Ed. El Lector-ABC Color, N° 19, Paraguay.
- SEOANE FLORES, Alfredo (2008), “Desarrollo económico y política exterior: una mirada desde las exportaciones”, en SEOANE FLORES, Alfredo & JIMÉNEZ, Elisabeth (Coords.), *Debates sobre desarrollo e inserción internacional*, CIDES-UMSA, Bolivia, pp. 157-204.
- SILES DEL VALLE, Juan (2008), “Política marítima”, en MESA GISBERT, Carlos (Coord.), *Un gobierno de ciudadanos*, Plural Editores, Bolivia.
- SILVA GARCÍA, Germán (2008), “La teoría del Conflicto: un marco teórico necesario”, en Revista *Prolegómenos: Derechos y valores*, Vol. 11, N° 22, julio-diciembre, Colombia, pp. 29-43.
- SIMON, José (1995), “La guerra fría y los orígenes externos de la consolidación del régimen antidemocrático en Paraguay: al diplomacia de Stroessner entre 1954 y 1980”, en *Propuestas Democráticas*, Vol. II, N° 8, Paraguay.
- SMOLDERS, Alfons (2006), “Una evaluación de la situación ictícola y lineamientos para el manejo de los humedales de río Pilcomayo”. Proyecto de Gestión Integrada y Plan Maestro de la Cuenca del Río Pilcomayo. Tres Tomos. <<http://www.pilcomayo.net/biblioteca>>
- SOHR, Raúl (2006), “Energía y seguridad en Sudamérica: más allá de las materias primas”, en Revista *Nueva Sociedad*, N° 204, julio-agosto, pp. 150-159.
- SORIA GALVARRO, René, *et. al.* (2005), *Política exterior en materia de recursos hídricos*, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Bolivia, PNUD, Bolivia.
- SOSA ESCALADA, Juan Manuel (1939), *El Pilcomayo como límite argentino-paraguayo*, Instituto Intercultural Argentino-Paraguayo, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, Paraguay.
- SOSA TENAILLON, Horacio (1999), *El río Pilcomayo. Historia de la pérdida de un río*, Ed. ABC-Color, Paraguay.
- STRANGE, Susan (1996), *The retreat of the State. The diffusion of power in the World Economy*, University of Cambridge Press, United Kingdom.

- SUCRE, María (2002), “Determinantes locacionales de la Inversión Extranjera Directa: el caso boliviano (1980-1998), Documentos de Reflexión Académica, N° 27, Universidad Mayor de San Simón, PROMEC, Bolivia.

- TINI, María Natalia (2008), “La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay en, Revista *Relaciones Internacionales*, N° 38, Argentina.

- TINI, María Natalia (2010), “La relación de Argentina-Paraguay durante 2003-2009: cambios de gobiernos, de partidos pero sin cambios en el bilateralismo”, en *Observatorio Latinoamericano II*, Dossier Paraguay, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- TORRE, Juan Carlos & DE RIZ, Liliana (2002), “Argentina desde 1946” en LYNCH, John, CORTÉS CONDE, Roberto, *et. al.*, *Historia de la Argentina*, Grupo Editorial Planeta Argentina/Ed. Crítica, Argentina.

- TORRES ARMAS, William (2001), “Bolivia y Argentina: la búsqueda de los nuevos ejes estructurantes de la relación bilateral”, en ORIAS ARREDONDO, Ramiro, *et. al.*, *Bolivia, país de contactos: un análisis de la política vecinal contemporánea*, FUNDEMOS, Bolivia.

- TORRICO DURÁN, Blanca (2009), “El impacto del gas en la política exterior de los gobiernos de Argentina y Bolivia (1999-2005)”, Tesis de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, FLACSO, Argentina.

- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS (2004), “Sector Minero 1990-2004”, Diagnósticos sectoriales, Bolivia. <<http://www.udape.gob.bo>>

- UNIDAD DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS (2005), “Estructura del Sector Hidrocarburos 2005”, Diagnósticos sectoriales. <<http://www.udape.gob.bo/>>

- VACAFLORES, Carlos & LIZÁRRAGA, Pilar (2005), “La lucha por el excedente del gas y la resignificación de las contradicciones de la identidad regional en Bolivia”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Año VI, N°17, CLACSO, Argentina, pp. 21-31.

- VAN KLAVEREN, Alberto (1992), “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en Revista *Estudios Internacionales*, Año XXV, N° 98, abril-junio, Chile, pp. 169-209.

- VAZQUEZ, Fabricio (2006), *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*, ADEPO-UNFPA-GTZ, Asunción.
- VEA, Laura (2007), “La lucha por el agua en Asia-Pacífico. Escenario actual y estrategias de futuro”, en *Anuario Asia-Pacífico*, pp. 207-217.
<http://www.anuarioasiapacifico.es/anuario2006/pdf/017Laura_Vea.pdf>
- VILLEGAS QUIROGA, Carlos (2003), “Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos”, en *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Año IV, N° 12, CLACSO, Argentina, pp. 27-34.
- VILLEGAS QUIROGA, Carlos (2004), *Privatización de la industria petrolera en Bolivia. Trayectoria y efectos tributarios*, CIDES-UMSA/CEDLA/FOBOMADE/DIAKONIA, Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- WOLF, Aaron (2007), “Shared waters: Conflict and Cooperation”, en *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 32, pp. 241-269.
- WOLF, Aaron, KRAMER, Annika, *et. al.*, (2005), “Gestionando conflictos por el agua y cooperación” en RENNER, Michael; FRENCH, Hilary; ASSADOURIAN, Erik (Dir.), *La Situación del Mundo 2005: Redefiniendo la seguridad mundial*, Informe Anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible, Icaria, Centro de Investigación para la Paz, Barcelona, pp. 155-178.
- YOUNGS, Richard (2008), “Oil companies and the EU’s external energy policies”, en *Estudios de Política Exterior*, pp. 119-124.
- ZARATTI SACCHETTI, Francisco & TORRES ORÍAS, Guillermo (2008), “Política de Hidrocarburos”, en MESA GISBERT, Carlos (Coord.), *Un gobierno de ciudadanos*, Plural Editores, Bolivia.

Otras Fuentes de Información Citadas

■ **Actas**

-ACTA DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, 14/01/1983.

-ACTA DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, 29/09/1987.

-ACTA DE LA REUNIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LA COMISIÓN MIXTA ARGENTINO-PARAGUAYA, 26- 27/07/1993.

-ACTA DE LA I REUNIÓN DEL CONSEJO DE DELEGADOS DE LA COMISIÓN TRINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO, 6-7/03/1995.

-ACTA DE LA X REUNIÓN DEL CONSEJO DE DELEGADOS DE LA COMISIÓN TRINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO, 28/08/1998.

-ACTA DE LA XIV REUNIÓN DEL CONSEJO DE DELEGADOS DE LA COMISIÓN TRINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO, 29/11/1999.

-ACTA CONSTITUTIVA DEL CONSEJO HÍDRICO FEDERAL, 27/03/2003.

-ACTA DE LA XXVIII REUNIÓN DEL CONSEJO DE DELEGADOS DE LA COMISIÓN TRINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO, 28/07/2005.

-ACTA DE LA XXXIV REUNIÓN DEL CONSEJO DE DELEGADOS DE LA COMISIÓN TRINACIONAL DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO, 11-12/02/2008.

■ ■ **Acuerdos**

-ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL DE PROMOCIÓN DE COMERCIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, 29/09/1992.

-ACUERDO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN TRINACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO, 09/02/1995.

-ACUERDO FEDERAL PARA EL LANZAMIENTO DEL GASODUCTO DEL NORDESTE ARGENTINO, 24/11/2003.

-ACUERDO DE INICIO DE LAS ACTIVIDADES DEL GNEA Y LA PLANTA DE EXTRACCIÓN DE LICUABLES, 26/03/2007.

-ADDENDA AL CONVENIO TEMPORARIO DE VENTA DE GAS NATURAL ENTRE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA, 25/11/2004.

-ADDENDA AL CONVENIO TEMPORARIO DE VENTA DE GAS NATURAL ENTRE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA, 03/11/2005.

■ ■ **Contratos**

-CONTRATO DE EXPORTACIÓN DE GAS NATURAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, 23/07/1968.

-CONTRATO AMPLIATORIO Y MODIFICATORIO DE LA PROVISIÓN DE GAS NATURAL ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, 11/04/1975.

■ Convenios

-CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY PARA EL ESTUDIO DEL APROVECHAMIENTO DE LA ENERGÍA HIDRÁULICA DE LOS SALTOS DE APIPÉ, 23/01/1958.

-CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, 06/09/1989.

-CONVENIO DE FINANCIACIÓN ENTRE LA COMISIÓN TRINACIONAL Y LA UE, 18/11/2000.

-CONVENIO TEMPORARIO DE VENTA DE GAS NATURAL ENTRE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE ARGENTINA, 21/04/2004.

-CONVENIO MARCO ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE BOLIVIA PARA LA VENTA DE GAS NATURAL Y LA REALIZACIÓN DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA, 29/06/2006.

-CONVENIO ENTRE ENARSA S.A. Y YPFB, 19/10/2006.

■ Declaraciones

-DECLARACIÓN DE FORMOSA, 26/04/1994.

-DECLARACIÓN DE LOS MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, 16/12/1994.

-DECLARACIÓN CONJUNTA DE LOS SEÑORES CANCELLERES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, 18-20/11/1998.

-DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES, BUENOS AIRES, 21/04/2004.

-DECLARACIÓN PRESIDENCIAL EN VIRTUD DE LA VISITA OFICIAL DE NÉSTOR KIRCHNER A SU HOMÓLOGO CARLOS MESA, 22/07/2004.

-DECLARACIÓN BINACIONAL DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA ENTRE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA, 21/04/2006.

■ Decretos

- Decreto 21060 (Bolivia), 29/08/1985.
- Decreto 1055 (Argentina), 10/10/1989.
- Decreto 1212 (Argentina), 08/11/1989.
- Decreto 1225 (Argentina), 09/11/1989.
- Decreto 1589 (Argentina), 27/12/1989.
- Decreto 2778 (Argentina), 31/12/1990.
- Decreto 24806 (Bolivia), 04/08/1997.
- Decreto 310 (Argentina), 12/02/2002.
- Decreto 180 (Argentina), 13/02/2004.
- Decreto 181 (Argentina), 13/02/2004.
- Decreto 28701 (Bolivia), 01/05/2006.
- Decreto 267 (Argentina), 24/03/2007.

■ Disposiciones

- Disposición 27 (Argentina), 29/03/2004.

■ Estatutos

- ESTATUTO DE LA COMISIÓN BINACIONAL ADMINISTRADORA DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO, 05/08/1994.

■ Leyes

- Ley 14773 (Argentina), 12/11/1958.
- Ley de Hidrocarburos 17319 (Argentina), 23/06/1967.
- Ley de Reforma del Estado 23969 (Argentina), 17/08/1989.
- Ley de Emergencia Económica 23697 (Argentina), 01/09/1989.
- Ley de Inversiones 1182 (Bolivia), 17/09/1990.
- Ley de Hidrocarburos 1194 (Bolivia), 01/11/1990.
- Ley 7 (Paraguay), 09/04/1992.
- Ley de Privatizaciones 1330 (Bolivia), 24/04/1992.
- Ley 1333 de Medio Ambiente (Bolivia), 27/04/1992.
- Ley 24076 (Argentina), 20/05/1992.
- Ley 24145 (Argentina), 24/09/1992.
- Ley de Capitalización 1544 (Bolivia), 21/04/1994.
- Ley 24474 (Argentina), 22/03/1995.
- Ley de Hidrocarburos 1689 (Bolivia), 30/04/1996.
- Ley 1731 (Bolivia), 25/11/1996.
- Ley 1561 (Paraguay), 29/05/2000.
- Ley 2425 (Paraguay), 12/12/2004.
- Ley 25943 (Argentina), 29/12/2004.

-Ley 3058 (Bolivia), 17/05/2005.

■ ■ **Protocolos**

-PROTOCOLO SUSTITUTIVO DEL PROTOCOLO N° 2 DEL ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA N° 16 ENTRE LA REPÚBLICA ARGENTINA Y LA REPÚBLICA DE CHILE, 27/11/1995.

-PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE SUMINISTRO DE GAS NATURAL DE BOLIVIA A ARGENTINA A TRAVÉS DEL GNEA, 14/10/2004.

■ ■ **Resoluciones**

-Resolución 265 (Argentina), 24/03/2004.

■ ■ **Tratados**

-TRATADO DE LÍMITES ENTRE ARGENTINA Y PARAGUAY, 03/02/1876.

-TRATADO COMPLEMENTARIO DE LÍMITES ENTRE ARGENTINA Y PARAGUAY, 05/07/1939.

-TRATADO COMPLEMENTARIO DE LÍMITES DEFINITIVOS ENTRE ARGENTINA Y PARAGUAY, 01/06/1945.

-TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA, 23/04/1969.

PERIÓDICOS

-**ABC Color:** 04/04/2004; 23/01/2006.

-**CLARÍN:** 17/12/2000; 14/02/2001; 20/04/2004; 10/03/2005; 05/02/2011.

-**EL DEBER:** 20/02/2005.

-**EL DIARIO:** 30/01/2011.

-**EL POTOSÍ:** 18/08/2004; 08/12/2009.

-**LA NACIÓN:** 27/10/1996; 08/12/1996; 13/10/1998; 16/02/2000; 06/01/2002; 07/02/2003; 29/02/2004; 13/03/2004; 03/04/2004; 23/04/2004; 15/05/2004; 11/01/2005; 15/12/2005; 02/06/2006; 19/10/2006.

-**LA OPINIÓN:** 27/11/2007.

-**LA PRENSA:** 10/05/2007.

-**LA RAZÓN:** 26/09/2006.

-**LOS TIEMPOS:** 13/08/2008.

-**NUEVA ECONOMÍA:** 14/06/2011.

-**PÁGINA 12:** 17/11/2007.

-**PRESENCIA:** 30/10/1995.

-RÍO NEGRO ON LINE: 28/06/2008.

-ÚLTIMA HORA: 09/08/2010; 25/10/2010.

SITIOS ELECTRÓNICOS:

-AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍA: <http://www.iea.org/>

-COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
<http://www.eclac.cl/>

-COMISIÓN TRINACIONAL DE LA CUENCA DEL PILCOMAYO:
<http://www.pilcomayo.net>.

-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY: http://www.mre.gov.py/es/inicio_es.asp.

-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: <http://www.rree.gob.bo/>.

-MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA: <http://www.mrecic.gov.ar>

-WORLD WATER COUNCIL: <http://worldwatercouncil.org>.