

# Las relaciones bilaterales argentino - bolivianas en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos (1995 - 2019)

Argentine - Bolivian bilateral relations in the integrated management of shared water resources (1995 - 2019)

Guillermina Elias<sup>1</sup>

## Resumen

La cuenca transfronteriza de los ríos Bermejo y Grande de Tarija, compartida entre Argentina y Bolivia, es un área clave en el sistema hídrico y para el desarrollo de la Cuenca del Plata. El objetivo del presente estudio es analizar las relaciones bilaterales entre Argentina y Bolivia, a partir de la política exterior argentina hacia Bolivia, en el marco de la gestión integrada de la cuenca transfronteriza de los ríos Bermejo y Grande de Tarija en el periodo 1995 - 2019. El abordaje metodológico utiliza un diseño de investigación bibliográfico y documental de fuentes primarias y secundarias, e incorpora como fuente y técnica la entrevista semi-estructurada. El presente trabajo pretende poner en relevancia la cuestión de los recursos hídricos transfronterizos en el plano de la cooperación internacional.

**Palabras clave:** cuenca transfronteriza, relaciones bilaterales, gestión político - institucional, política exterior, río Bermejo

## Abstract

The transboundary basin of the Bermejo and Grande de Tarija rivers, shared between Argentina and Bolivia, is a key area in the water system and for the development of the Plata Basin. The objective of this study is to analyze the bilateral relations between Argentina and Bolivia, based on Argentine foreign policy towards Bolivia, within the framework of the integrated management of the transboundary basin of the Bermejo and Grande de Tarija rivers in the period 1995 - 2019. The methodological approach uses a bibliographic and documentary research design of primary and secondary sources and incorporates the semi-

**Recibido:** 9 de enero de 2024 ~ **Aceptado:** 1 de marzo de 2024 ~ **Publicado:** 18 de marzo de 2024

<sup>1</sup> Dra. en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora y docente universitaria. Correo electrónico: guille.elias14@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-2282-5228>

Agradecimientos: La autora agradece al Dr. Cristian Lorenzo por su revisión y valiosos aportes a la mejora del presente artículo.

structured interview as a source and technique. This work aims to highlight the issue of transboundary water resources at the level of international cooperation.

**Keywords:** transboundary basin, bilateral relations, political-institutional management, foreign policy, Bermejo River

“Las personas pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué formas de cooperación internacional son deseables, o a qué propósitos deben servir, pero todos podemos coincidir en que un mundo sin cooperación sería indudablemente sombrío” (Keohane, 1984, p. 24).

## 1. Introducción

Dado que las aguas no reconocen fronteras político-administrativas sino leyes físicas, las cuencas hidrográficas<sup>2</sup> constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión coordinada de los recursos hídricos, desde un enfoque holístico que reconozca las interacciones del ciclo hidrológico con otros recursos y ecosistemas, como así también las particularidades geográficas, políticas y culturales.

La cuenca de los ríos Bermejo y Grande de Tarija, ubicada en el extremo austral de Bolivia y en el Norte de Argentina, es un área clave en el sistema hídrico para el desarrollo de la Cuenca del Plata. Abarca territorios del Departamento de Tarija en Bolivia, y de las provincias argentinas de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta; conectando la Cordillera de Los Andes y el sistema de los ríos Paraguay-Paraná-del Plata, conformando un espacio de encuentro entre los pueblos argentino y boliviano. El 90% del territorio de la cuenca corresponde a Argentina y el 10% a Bolivia, dividiéndose en Alta Cuenca (territorio boliviano y argentino) y Baja Cuenca (Argentina) (COBINABE, 2010b).

La población de la cuenca está constituida por trabajadores rurales, pequeños agricultores y comunidades indígenas, identificadas por un alto índice de pobreza (COBINABE, 2010a, p. 13).

En lo que respecta a la cooperación bilateral entre ambos países y sus antecedentes en materia de gestión de recursos hídricos compartidos, se contemplan los casos de las cuencas de los ríos Pilcomayo y Bermejo. Los mismos pueden ser estudiados a partir de la incidencia de los condicionantes domésticos en el binomio cooperación/discordia por el uso y aprovechamiento de recursos naturales, por

---

<sup>2</sup> Las Normas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales (52ª Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional, 1966) definen a la cuenca hidrográfica internacional como “el área geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, delimitada por la línea divisoria del sistema de las aguas, incluyendo las aguas superficiales y subterráneas que fluyen hacia un término común”.

ejemplo, en la gestión de la cuenca del río Pilcomayo -sumado Paraguay- (1994 - 2008), y a las relaciones bilaterales entre Argentina y Bolivia por la comercialización del gas natural (2003 - 2007) (Ceppi, 2011).

En el seno de la cuenca del río Bermejo, los antecedentes sobre la gestión político-institucional de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), institución binacional que maneja el aprovechamiento conjunto de dicha cuenca, han estado marcadas por sucesivos encuentros y desencuentros en lo relativo a las relaciones diplomáticas en el seno de la Comisión Binacional. La firma del Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija se concretó en 1995, el cual dio nacimiento a esta institución. Luego de suspender sus encuentros durante cinco años, en 2016, en ocasión del gobierno de Mauricio Macri, Argentina y Bolivia retomaron las negociaciones en este sentido (Elias, 2018a; 2018b).

Este trabajo sostiene que las relaciones bilaterales en materia de gestión de la cuenca transfronteriza, se han caracterizado por la discontinuidad en el seno de la COBINABE, viéndose esto reflejado en la gobernanza y la gestión integrada de la cuenca.

Esta investigación se fundamenta a partir de la vacancia en las Relaciones Internacionales como disciplina, así como en el estudio sistemático de las temáticas ligadas a los recursos hídricos transfronterizos, específicamente en el Cono Sur de América. Además, se persigue realizar un aporte ante los escasos antecedentes<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Entre los antecedentes de la temática expuesta en el presente artículo, se referencia a investigaciones mayores: Aguilar, G. e Iza, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas: Aspectos jurídicos e institucionales*. IUCN Environmental Policy & Law Paper N° 58 rev. Gland: International Union for Conservation of Nature. Bernauer, T. (1997). "Managing international rivers", en Young, O. R. (ed.). *Global governance: Drawing insights from the environmental experience*. Cambridge, MA: MIT Press. Ceppi, N. (2011). *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)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Ceppi, N. (2014). "La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma". *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen XIV, N° 1, enero-junio 2014, pp. 125-151. Cerrillo I Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, Estudios Goberna. Conca, K. (2006). *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge, MA: The MIT Press. Farer, T. (2013). "Governing the Great Transnational River Systems: An Introductory Word". *Global Governance*, 19: 277-278. Global Water Partnership (GWP) e International Network of Basin Organizations (INBO) (2009). *Manual para la gestión integrada de recursos hídricos en cuencas*. París. GWP-TAC (2000). *Integrated Water Resources Management*. Stockholm: Global Water Partnership. Whittingham Munévar, M. V. (2010). "¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?" En Lozano, Ed. *RAI-Revista Análisis Internacional*, 2, 219-236. <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/24> Wilson Center (2006). *Governing Water: Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Environmental Change and Security Program.

(Elias, 2022) en materia de cooperación entre Argentina y Bolivia respecto a la gestión conjunta de sus cuencas compartidas, considerando la incumbencia que ha tomado la temática de recursos hídricos mundialmente y la relevancia de la cooperación internacional en materia de este tipo de cuencas.

En primer lugar, el artículo presenta una reseña de las relaciones binacionales en materia de gestión de la cuenca transfronteriza. A continuación, se analiza la gestión binacional de la cuenca en el contexto de tres administraciones de gobierno argentino: (a) 1990-1999: Gobierno de Carlos Menem. (b) 2000-2015: desde el 2000 al final de la administración de Kirchner y Fernández de Kirchner (2015). (c) 2016-2019: Gobierno de Mauricio Macri. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## 2. Métodos

Respecto del diseño metodológico, este trabajo presenta un abordaje de tipo analítico. Las técnicas abordadas son de recolección bibliográfica, de documentos oficiales y públicos, y diarios; observación y análisis de datos o documentos recolectados; y realización de entrevistas con su posterior desgrabación y análisis de registros.

Para este trabajo se utilizan como fuentes primarias documentos y publicaciones oficiales de COBINABE, Comisión Regional del Río Bermejo de la República Argentina (COREBE), de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la República Argentina y Ministerio de Medio Ambiente y Aguas Estado Plurinacional de Bolivia, así como la Cancillería Argentina. Así también, las fuentes primarias incluyen documentos y publicaciones de organismos especializados en gestión integrada de los recursos hídricos y de cuencas transfronterizas, como la Organización de las Naciones Unidas de la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Asociación Mundial para el Agua (GWP), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), entre otros; legislación de aguas de Argentina y Bolivia, e internacional sobre usos de las aguas de los ríos internacionales: tratados y convenciones firmados entre Argentina y Bolivia, actas oficiales COBINABE. Se

---

June 15th. <https://www.wilsoncenter.org/event/governing-water-contentious-transnational-politics-and-global-institution-building> Wolf, A. T. (2007). "Shared waters: Conflict and Cooperation", en *The Annual Review of Environment and Resources* 32: 241-69. First published online as a Review in Advance on July 31. Wolf, A.; Stahl, K. and Macomber, M. (2003). "Conflict and Cooperation within International River Basins: The Importance of Institutional Capacity". *Water Resources Update*, 125(1): 31-40. Yoffe, S.; Wolf, A. y Giordano, M. (2003). "Conflict and cooperation over international freshwater resources: indicators of basins at risk". *Journal of the American Water Resources Association*, vol. 39 (5), pp. 1109-1126. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1752-1688.2003.tb03696.x>

accedió a archivos y actas taquigráficas de Argentina. Se procesaron y analizaron datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Argentina, como así también del Instituto Nacional de Estadística, Estado Plurinacional de Bolivia. Las fuentes secundarias están constituidas por prensa especializada, periódicos internacionales, nacionales y locales; libros y publicaciones periódicas académicas y de investigación; y ponencias presentadas en congresos nacionales e internacionales sobre temas ligados a recursos hídricos compartidos.

Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a referentes de la gestión hídrica (consultores y expertos internacionales de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA, Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata - CIC, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - IUCN; Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación; representantes de Comisión Regional del Río Bermejo de la República Argentina - COREBE y COBINABE) y personal diplomático del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina). Estas entrevistas se realizaron de forma presencial y virtual en el periodo 2016 – 2019, con un análisis a partir de su posterior desgrabación.

### **3. La Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija: historia de encuentros y desencuentros**

En 1995, ante el nacimiento de un proceso de integración regional impulsado por el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), y luego de negociaciones conjuntas con el fin de lograr la integración fronteriza entre Argentina y Bolivia para convertir la cuenca del río Bermejo en un espacio dinamizador del desarrollo en su área de influencia, se creó la COBINABE a través de la firma del Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (Acuerdo de Orán) (COBINABE, 2010a). Ambos países ya se encontraban desarrollando un Sistema de Información Hidrológica de la cuenca como actividad permanente de colecta de información hidrometeorológica de la región.

De este modo, Argentina y Bolivia alentaron el propósito de concertar acciones de integración y aprovechamiento equitativo y múltiple de la cuenca binacional, en vistas a consolidar lo que en ese momento se definió como uno de los más eficaces instrumentos de integración física y desarrollo regional.

El Acuerdo de Orán fue suscripto el 9 de junio de 1995 por los presidentes de ambos países en San Ramón de la Nueva Orán, Salta, y posteriormente ratificado

por los países miembros, según lo dispuesto por la Ley 24.639 de la República Argentina y la Ley 1.711 del Estado Plurinacional de Bolivia. Dicho Acuerdo es el instrumento legal que dio origen a la COBINABE, estableciéndola como un mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, orientada a impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales, generar puestos de trabajo, atraer inversiones y procurar la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos.

Específicamente, los objetivos del Acuerdo binacional son: a) Establecer un mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, que impulse el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimice el aprovechamiento de sus recursos naturales, genere puestos de trabajo, atraiga inversiones y permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. b) Perseguir el mejor aprovechamiento de las aguas para satisfacer, entre otros, las necesidades de uso doméstico, producción de energía eléctrica, riego, control de crecidas, explotación de la fauna íctica y usos industrial y recreativo. La enunciación precedente no implica un orden de prioridad en los usos del agua. Al efectuar estos aprovechamientos las Partes acordarán los modos de operación de las obras a realizar y adoptarán las medidas necesarias tendientes a preservar la calidad de las aguas, prevenir la erosión y controlar los procesos de sedimentación y las crecidas. c) Otorgar particular importancia a la participación de capitales privados para el logro de este objeto, a cuyo efecto podrán aplicar el procedimiento que se acuerde y que establecerá un sistema de concesión para la construcción, mantenimiento y administración de los emprendimientos (art. 1, Ley 24.639, 1996).

La COBINABE está constituida por dos delegados de cada Estado miembro: el Primer Delegado es el representante de cada Ministerio de Relaciones Exteriores, con rango de Embajador quien preside la respectiva delegación. Los segundos delegados son los que ocupan, respectivamente el cargo de director general ejecutivo de la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo de Bolivia (OTNPB) y el presidente del directorio de la Comisión Regional del Río Bermejo de la República Argentina (COREBE). Asimismo, a la Comisión Binacional se le reconoció estatus legal internacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera (COBINABE, 2010a: 14).

La COREBE es un organismo interjurisdiccional, creado en 1981 por Acuerdo Federal suscripto por el Gobierno Nacional y las Provincias de Jujuy, Chaco, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero con el objeto de adoptar las decisiones políticas y ejercer las acciones necesarias para el aprovechamiento

integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la cuenca del río Bermejo. Sus órganos de dirección y administración son el Consejo de Gobierno y el Directorio. Su ámbito de actuación es la región de la cuenca argentina del río Bermejo la cual se localiza en el norte del territorio argentino abarcando parte de las provincias de Jujuy, Salta, Formosa y Chaco. Es la secretaría ejecutiva de la COBINABE (COREBE, 2018).

Por su parte, Bolivia también forma parte de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, conformada por Argentina, Bolivia y Paraguay con el objetivo central de lograr el aprovechamiento múltiple, racional y armónico de los recursos del río Pilcomayo.

Los gobiernos de la Argentina y de Bolivia contribuyen con sus recursos al presupuesto operativo de la COBINABE la que actúa en representación de éstos, con autoridad suficiente para cumplir con todas las actividades conducentes al cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, el 14 de septiembre de 2009 se suscribió el pendiente Acuerdo de Sede entre ambos gobiernos y la COBINABE en La Paz, Bolivia, posibilitando a la Comisión en todo el territorio argentino el pleno ejercicio de la capacidad jurídica otorgada por el Acuerdo de Orán (Presidencia del Senado de la Nación, 2014).

Desde su creación, el accionar de la COBINABE atravesó distintas etapas, cada una de ellas con visiones y objetivos propios, en función a los respectivos contextos políticos, sociales y económicos. La visión política de los países miembros fue determinante en la construcción de estrategias llevadas adelante por la Comisión Binacional, en especial entre 2000 y 2010.

En sus primeros años de funcionamiento, el principal objetivo de la COBINABE estuvo relacionado con la construcción, explotación y administración de tres presas destinadas principalmente a la generación hidroeléctrica y a la regulación del río Bermejo, ubicadas en la Alta Cuenca. Dichas obras habían sido proyectadas años atrás mediante el Acuerdo para la Ejecución de Estudio de Recursos Hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Programación para su Desarrollo entre Argentina y OEA (1970), por una parte, y el Acuerdo Adicional de Asistencia Técnica para la Ejecución de un Estudio de los Recursos Hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo entre Bolivia y OEA (1972), por otra. En esta nueva etapa de acercamiento, estas presas fueron identificadas manteniendo la referencia de los trabajos anteriores en los sitios del río Bermejo conocidos como Las Pavas, Arrazayal y Cambarí. Esto fue receptado en protocolos complementarios suscriptos oportunamente entre ambos gobiernos.

El hecho de contar con un Acuerdo binacional que otorgara un marco legal e institucional para la cuenca fue un factor determinante para que, dos años después

de su creación, se abriera un diálogo entre la Comisión Binacional y la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), con el objetivo de ampliar la visión estratégica respecto a la sostenibilidad del desarrollo de la cuenca.

En este marco, los gobiernos de Argentina y de Bolivia coincidieron en la necesidad de establecer un conjunto de acciones para atender los principales problemas ambientales y sus impactos transfronterizos, impulsando la prevención y protección ambiental, el manejo de los recursos naturales, el desarrollo institucional y la concientización y participación pública.

Estos esfuerzos mancomunados abrieron el proceso para la identificación, preparación y, luego, ejecución del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PEA Bermejo) entre 1997 y 2009, con el apoyo internacional de OEA, PNUMA y GEF. Este proceso resultó vital para reorientar el enfoque de trabajo de la Comisión Binacional, abriendo lentamente una visión diferente sobre el desarrollo posible y deseable de la cuenca binacional (COBINABE, 2010a, pp. 14-16).

En el marco del Programa Estratégico, el Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PROBER), se identificaron los mayores problemas ambientales de la cuenca, causantes de conflictividad socio-ambiental: degradación del suelo y procesos intensos de erosión y desertificación; escasez y restricciones en el aprovechamiento de los recursos hídricos; degradación de la calidad del agua; destrucción de hábitats, pérdida de biodiversidad y deterioro de recursos bióticos; conflictos por inundaciones y otros desastres naturales; y deterioro de las condiciones de vida de la población y pérdida de los valores culturales. Algunos de estos problemas ambientales se manifiestan en relación con los recursos hídricos y con el territorio; al mismo tiempo son, en parte, consecuencia de las actividades humanas no sostenibles asociadas a las restricciones ambientales que condicionan, a su vez, el desarrollo socio-económico (COBINABE, 2010b, p. 28).

En el periodo 2001 - 2006, las tres obras de las presas proyectadas ya en los '70 y retomadas en el PEA Bermejo, se suspendieron dada la crisis económica de Argentina y los ajustes de la nueva administración de gobierno en Bolivia. Ante este escenario, los gobiernos de ambos países reconsideraron la estrategia para el desarrollo de la cuenca, con una visión más amplia y adecuada a la coyuntura. Superada la crisis, volvieron a definirse las líneas de la nueva relación bilateral dados los importantes cambios políticos, sociales y económicos.

Finalmente, por factores fundamentalmente vinculados a la obtención de financiamiento de las tres presas propuestas y acordadas, no se pudo concretar su realización.<sup>4</sup>

Posteriormente al fracaso en la concreción de las presas proyectadas, siguió un período de reflexión en la búsqueda de nuevas alternativas, en un escenario energético diferente para la región de la cuenca, en el que fueron conocidas nuevas y abundantes reservas de gas en territorio del Departamento de Tarija. Con este escenario, la generación de hidroelectricidad cedió su prioridad (COBINABE, 2010a, pp. 14-16).

Luego de algunos años ausentes de encuentros de la Comisión Binacional, en 2016 Argentina y Bolivia retomaron las negociaciones para avanzar en estudios complementarios y fuentes de financiamiento.

#### **4. La gestión binacional de la cuenca de los ríos Bermejo y Grande de Tarija: de Menem a Macri**

Para analizar la política exterior argentina con relación a Bolivia, este trabajo parte de una definición conceptual propuesta por Lasagna (1995, pp. 388-389) quien, además de revalorizar a la política interna en tanto factor explicativo -aunque no exclusivo- del comportamiento externo de un Estado, subraya que la política exterior se inserta en un esquema cíclico de continuidad y cambio.

Asimismo, analizamos las propiedades del régimen político que el autor utiliza como centro de su estudio, es decir: la naturaleza de las relaciones estado – sociedad; los principios y valores en el que se sustenta; y los factores estructurantes del mismo régimen. Al modificarse estos aspectos, se puede alterar la política exterior o alguna de sus dimensiones, a saber: los objetivos, intereses y estrategias; el proceso de elaboración de la política exterior; y el estilo diplomático (Lasagna, 1996, pp. 45-64).

Como ya introdujimos, para la presente investigación, concebimos a la política exterior como política pública (estatal). Los conceptos clave de este estudio, gobernabilidad y gobernanza, también muestran componentes de política pública en el caso aplicado a la administración de una cuenca: “omisiones y acciones” (Oszlak y O’ Donnell, 1995) en el caso de la gobernabilidad, y participación pública en el caso de la gobernanza.

Oszlak y O’ Donnell (1995, p. 565) indican que “si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término ‘política estatal’, (o ‘pública’) en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que

---

<sup>4</sup> La alta tasa de sedimentos de la cuenca podría ser un factor limitante desde lo técnico para asegurar la vida útil de las presas.

manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”.

A partir del análisis, identificamos tres estilos diferentes de bilateralismo en lo que respecta a la relación de Argentina hacia Bolivia: un bilateralismo distante, incipiente, convergente. Hablamos de distante cuando prácticamente los vínculos entre ambos se apartan, rehuendo a temas en común; incipiente cuando la relación muestra vislumbres de un nuevo relacionamiento; y convergente cuando progresivamente el vínculo intenta ser considerado a través de un conjunto de acciones que comienzan a sucederse y están relacionadas entre sí.

Siguiendo a Tini (2008), las variables que ayudan a revelar este tipo de bilateralismo se clasificaron teniendo en cuenta la relación política en bajo perfil, perfil medio, alto perfil. Respecto a las relaciones diplomáticas afines, limitadas, indiferentes; y en cuanto a la relación económica comercial hablamos de ausentes, casuales, estables, profundas.

Cuadro N° 1: Etapas de la Política Exterior Argentina en relación con Bolivia

Etapas de la Política Exterior Argentina	Variables	Relación con Bolivia	Bilateralismo
1° Etapa: 1990-1999	Relaciones políticas	bajo perfil	distante
	Relaciones diplomáticas	indiferentes	
	Relaciones económico-comerciales	ausentes	
2° Etapa: 2000-2015	Relaciones políticas	alto perfil	convergente
	Relaciones diplomáticas	afines	
	Relaciones económico-comerciales	profundas	
3° Etapa: 2016-2019	Relaciones políticas	bajo perfil	distante
	Relaciones diplomáticas	indiferentes	
	Relaciones económico-comerciales	ausentes	

Fuente: adaptado de Tini, 2008.

Como antecedente al periodo de estudio, en 1983, asume el poder en la Argentina el presidente constitucional Raúl Alfonsín, debiendo hacer frente a una pesada herencia, tanto en materia de política interior como exterior, promoviendo los principios de la democracia y alentando a la defensa de los Derechos Humanos, para posteriormente definir los ejes de la reinserción internacional.

La política exterior reestructuró sus principios y valores a seguir en el escenario internacional y sobre todo en el ámbito latinoamericano. Esto se debió a dos razones: por un lado, la vuelta a la democracia en nuestro país y, por otro, a la nueva imagen que el gobierno de Alfonsín intentó marcar en política exterior la guerra de Malvinas, y el nuevo impulso otorgado a la integración.

La región dejó de ser un lugar lejano para la inserción de la política exterior argentina, originado en la confianza y la cooperación que a partir de estos tiempos se vislumbra tras el advenimiento de la democracia, y la solución de los conflictos limítrofes con Brasil y Chile. Argentina modificó los objetivos, percepciones y metas a seguir en política exterior, sobre todo empujada por el acercamiento iniciado con Brasil, haciendo que la Cancillería argentina tome conciencia de la identidad latinoamericana y sus verdaderos intereses estratégicos. En este contexto, el bilateralismo hacia Bolivia fue incipiente debido a que ambos gobiernos habían sido elegidos democráticamente (Raúl Alfonsín y Hernán Siles Suazo), en contraste con Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, que aun mantenían regímenes militares.

En 1984 Alfonsín viajó a Bolivia, a fin de defender públicamente el proceso democrático boliviano. En dicha ocasión firmó con su colega Siles Suazo el Acta de Tarija (MRECIC, 1989); la misma contenía una serie de acuerdos como la implementación de un sistema de enlace por microondas entre las localidades de Yacuiba (Bolivia) y Campo Durán (Argentina); el establecimiento de centros de alerta hidrológicos en Tarija; la iniciación de estudios tendientes al aprovechamiento integral de los recursos hídricos del río Bermejo, y la asistencia financiera argentina en el proyecto hidroeléctrico y de regadío de San Jacinto (Tini, 2008).

A pesar de los encuentros y visitas presidenciales que se realizaron con el fin de promover una agenda común en donde los principales ejes eran el fortalecimiento de la democracia, la deuda bilateral, la venta de gas, y la cuestión migratoria, la relación diplomática fue limitada y la relación política de perfil medio. La cuestión energética ocupó un lugar destacado en el bilateralismo económico, pero cómo veremos más adelante no tuvo la constancia necesaria para convertirse en un tema transversal de la agenda argentino-boliviana hasta la llegada al poder de la administración kirchnerista en 2003.

#### 4.1. 1990-1999: Gobierno de Carlos Menem

En julio de 1989 Menem llegó a la presidencia. La definición del rumbo económico definido por el gobierno tuvo su correlato en el terreno diplomático con la asunción de Guido Di Tella como canciller y la definición de una nueva estrategia de inserción internacional, teniendo en cuenta el nuevo contexto caracterizado por el fin de la Guerra Fría y la consolidación de Estados Unidos, como única superpotencia. La administración menemista privilegió en su relación externa la clave económica, ocupando un lugar de privilegio las relaciones bilaterales con Estados Unidos.

Una de las líneas fundamentales de la política exterior de Menem fue el bajo perfil que tuvo esta política. Entre otras razones porque estuvo íntimamente supeditada a la economía. Por un lado, existió la premura de superar la crisis hiperinflacionaria que había precipitado la caída de Alfonsín. Por otro lado, el menemismo dio un golpe ideológico a través del cual absorbió principios y prácticas del neoliberalismo, mediante el seguimiento de las políticas impulsadas desde el Consenso de Washington. El gobierno argentino creyó, acriticamente, que esas políticas iban a permitir el crecimiento económico del país y la salida de su condición de subdesarrollado (Miranda, 2012, p. 89).

Las relaciones con América Latina, impregnadas por el tinte economicista de la administración menemista, las mismas pasarían a ser construidas en clave pragmática priorizando aquellos países en donde los vínculos de la asociación generasen beneficios. En este contexto, las relaciones exteriores del gobierno menemista hacia Bolivia, no aparecían interesantes, más allá de la pertenencia regional. Al respecto, las manifestaciones del Canciller Di Tella sobre las relaciones con América Latina, fueron muy terminantes, al pronunciar un discurso en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) afirmó: “No nos interesa toda la región por igual. Nos interesan enormemente nuestros países vecinos (...) Cuanto más lejos están de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones” (Di Tella, 1991). Concretamente entre los vínculos más destacados sobresalen, en tanto relaciones preferenciales, las desarrolladas con Brasil y Chile, con quienes reforzó y profundizó el camino ya trazado por gobiernos antecesores.

Explica Tini (2008, p. 10) que, en cuanto a la relación con Bolivia, si bien el proceso de bilateralismo incipiente que había iniciado Alfonsín continuó desarrollándose tras la entrega de poder al presidente Menem, el impulso inicial poco a poco detuvo su marcha. En cuanto a las relaciones políticas y diplomáticas, los principios de fortalecimiento de la democracia y defensa de los derechos humanos que habían encontrado sentido en ambas administraciones anteriores ya

no tenían sentido. Eran otros los valores que impulsaba la administración menemista, y en este marco, hubo muy pocos temas que cautivaron la atención del bilateralismo, el principal fue la cuestión migratoria, donde hay que destacar la firma de un nuevo convenio migratorio con la Argentina y, posteriormente, dos protocolos adicionales (MRECIC, 1989). Otros temas que concentraron la atención fueron el tratamiento sobre el río Pilcomayo, y la construcción de Comités de Fronteras.

En el ámbito económico tampoco se evidenciaron grandes avances más allá del estímulo inicial tras la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) entre Bolivia y la Argentina en 1989, con el objetivo de incrementar el intercambio comercial, promover la complementación económica y estimular el desarrollo armónico y equilibrado de ambos países. El mismo fue sustituido en 1995, por el ACE n° 34, y posteriormente por el ACE n° 36, acuerdo de libre comercio entre Bolivia y el MERCOSUR. Este último fue suscripto durante los gobiernos de Sánchez de Losada en Bolivia, y Carlos Menem en la Argentina, de esta manera, sobresale cómo el MERCOSUR se fue convirtiendo en un escenario favorable para la cooperación entre Bolivia y Argentina, a la vez que fue marginando el vínculo bilateral entre ambos países como un bilateralismo distante respecto a las relaciones políticas y diplomáticas. Si bien la diplomacia presidencial a inicios de la década del 90 jugó un gran protagonismo durante la administración de Jaime Paz Zamora en Bolivia, no se evidenciaron grandes encuentros. Las relaciones políticas bolivianos-argentinas, tuvieron un bajo perfil, las razones son entre otras la falta de un tema central que le diera continuidad al bilateralismo.

La occidentalización de la política exterior, entendida por Menem, llegó hasta el punto de considerar a América Latina únicamente como un espacio funcional a la globalización a través del regionalismo, por ello la creación del MERCOSUR destinado a favorecer a actores transnacionales (Miranda, 2012).

En este periodo, además de la firma del Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija en 1995, a los fines de esta investigación, vale citar la aprobación del Tratado sobre Medio Ambiente entre ambos gobiernos, suscripto en Buenos Aires el 17 de marzo de 1994, y el Acuerdo por Canje de Notas que subsana los errores materiales observados en el tratado sobre medio ambiente, suscripto en Buenos Aires por notas del 7 y del 13 de mayo de 1996.

A través de dicho Tratado, las Partes se comprometen a emprender acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación, conservación y saneamiento del medio ambiente e impulsarán la utilización racional y equilibrada de los recursos naturales, teniendo en cuenta el vínculo existente entre medio

ambiente, desarrollo e integración. Del mismo modo, emprenderán acciones coordinadas o conjuntas en materia de protección, preservación y saneamiento del medio ambiente y en cuestiones y actividades energéticas e industriales, particularmente en los núcleos urbanos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 1997).

Tras una década de la administración menemista, a finales del año 1999 el poder fue traspasado al presidente Fernando de la Rúa, quien en lo discursivo buscaba darle un nuevo giro a la política exterior argentina, proponiendo “disminuir” el alineamiento con los Estados Unidos, diversificando y dando a la política exterior una orientación pro-sudamericana y europea, regiones que pasarían a ser prioritarias.

Así, se evidenció un interés hacia América Latina con la promoción de políticas activas de integración y cooperación. La relación con los países de América Latina en el campo político-diplomático estuvo centrada fundamentalmente en acciones tendientes a consolidar la democracia en el hemisferio y proteger la calidad de las instituciones democráticas, tanto con la participación en las organizaciones multilaterales (Organización de los Estados Americano-OEA - Grupo Río) como con los seguimientos de los procesos políticos de Ecuador, Paraguay y Perú.

Sin embargo, de acuerdo a Tini (2008, p. 212):

“el colapso por el agotamiento y fracaso del plan de convertibilidad de la economía argentina, sumado a los cambios internacionales como el atentado del 11 de Septiembre de 2001, operaron como determinantes del derrotero de decisiones que harían las veces de política exterior, tomadas ahora con un solo objetivo: mantener a flote al país en un marco internacional adverso, en el que las prioridades de los países del primer mundo se alteraban definitivamente”.

Dos años más tarde de su ascenso, los acontecimientos conocidos llevaron a la caída del gobierno de la Alianza, y tras una sucesión de mandatarios fue designado como presidente provisional del país Eduardo Duhalde. El nuevo gobierno, más allá de las dificultades macroeconómicas y la deuda externa del país que constreñían su accionar, se mantuvo prudente con respecto al alineamiento con Estados Unidos, y siguió buscando un acercamiento a sus vecinos Brasil y Chile.

#### 4.2. 2000 - 2015: desde el 2000 al final de la administración de Kirchner y Fernández de Kirchner (2015)

El gobierno provisional de Eduardo Duhalde, entregó el poder el 25 de mayo de 2003 al presidente Néstor Kirchner. En la orientación dada a la política exterior en cuanto a materia de alineamientos y vínculos estratégicos, sobresale la relación “madura” y sin llegar a la confrontación directa con Estados Unidos, a pesar de los momentos de tensión que parecieron evidenciarse entre Washington y Buenos Aires. Asimismo, llevó adelante alianzas estratégicas con los países vecinos destacando el espíritu integracionista que la Argentina venía llevando adelante desde el restablecimiento de la democracia.

En lo que respecta La Paz, en la etapa de análisis 2000-2015 de la política exterior argentina, se evidencia un profundo cambio respecto de la relación, tan olvidada durante los años noventa. Descontando que a razón de los determinantes internos que se plasmaron en el gobierno entre 2000 y 2003, no se evidenciaron puntos de acercamiento entre ambos países. Por tanto, hablamos de un bilateralismo convergente en la profundización de los vínculos entre Argentina y Bolivia, a partir de la llegada al poder de la administración Kirchner, quien “utilizó” la cuestión gasífera como el eje del acercamiento de la política exterior argentina hacia La Paz.

Si bien anteriormente Bolivia no había sido un país estratégico ni prioritario para la Argentina, con la administración Kirchner. Esto ha sido revertido a fin de conseguir en la relación bilateral no sólo un poder de negociación favorable a los intereses de Buenos Aires en torno a la cuestión del gas, sino que además el gobierno argentino busca posicionarse como interlocutor válido en la región respecto a la cuestión energética.

El tratamiento que está recibiendo el sector del gas natural en la Argentina desde la crisis de 2004, es parte de una política exterior destinada a sumar protagonismo profundizando y fortaleciendo los vínculos bilaterales con los países subregionales a fin de consolidar la estabilidad de estas relaciones y proyectar una imagen de confiabilidad al exterior. La administración Kirchner busca afianzar la cooperación subregional y bilateral promoviendo la integración energética como herramienta de unión en Sudamérica (Miranda y Tini, 2006).

Además de estrechar la integración energética binacional, la Declaración presidencial de Buenos Aires del 21 de abril de 2004 entre Néstor Kirchner y Carlos Mesa Gisbert, sentó el interés por el manejo conjunto de los recursos hídricos, particularmente de la cuenca del río Bermejo. Así, se dejaba constancia del interés mutuo para concretar, durante la gestión constitucional de sus mandatos, el aprovechamiento de los ríos Bermejo y Grande de Tarija con la construcción de uno

de los emprendimientos seleccionados (Las Pavas, Arrayazal o Cambarí) para lo cual instruían a sus respectivas cancillerías coordinar con la participación de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija y las demás instancias gubernamentales competentes, durante 2004, la priorización y selección de la primera obra hidráulica. En consecuencia ambos países se comprometían a gestionar financiamiento suficiente para la ejecución de los emprendimientos seleccionados.

Dicha Declaración resalta los resultados logrados hasta la fecha por la COBINABE a través del PEA Bermejo, en especial, los avances en la instalación de la red de monitoreo ambiental y de alerta hidrometeorológico, el desarrollo del programa de educación ambiental, y el fortalecimiento institucional al desarrollo de la reserva de biósfera transfronteriza de las Yungas (El Cronista, 2004).

Argentina respaldó con un apoyo constante al proceso de transición política de Bolivia al asumir el poder en enero de 2006 el presidente Evo Morales del partido MAS (Movimiento al Socialismo). A partir de esta coyuntura, la administración de Néstor Kirchner se mostró aun más proclive al diálogo con La Paz. La llegada de Evo Morales al poder representa, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la política exterior boliviana.

Un ejemplo de la sintonía de la relación entre ambos presidentes es la Declaración Conjunta entre Morales y Kirchner, suscrita en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, República de Bolivia, el día 19 de octubre de 2006. La misma, deja por sentada una “profunda convicción de emprender conjuntamente proyectos de desarrollo que beneficien a ambos países, en el campo de la integración energética y complementaria, ambos Presidentes acordaron establecer una Asociación Estratégica entre Bolivia y Argentina” (Declaración Conjunta Bolivia – Argentina Construyendo una Asociación Estratégica en Materia de Energía, 2006).

Entendiendo al Estado como una “máquina de fabricar prioridades”, este viraje es claramente comprensible: su arribo a la presidencia representa un punto de inflexión en la política doméstica, aquella que plasma, define y legitima los intereses nacionales que orientan la política exterior (Observatorio Política Exterior Boliviana, 2007).

Tal como plantea Mayorga (2008), desde principios de la década del 2000, la política boliviana se enmarcó en un proceso de transición estatal donde se han puesto en juego dimensiones como la definición de un nuevo modelo de desarrollo, la descentralización política del país, el reconocimiento de los derechos colectivos de las comunidades indígenas y las pautas de participación y representación política democrática.

Con la asunción de Evo Morales, estas dimensiones cobraron mayor protagonismo en la agenda política, y en consonancia con la idea de establecer “un quiebre con el pasado”, el gobierno nacional impulsó un conjunto de políticas orientadas a la (re)construcción de un Estado plurinacional, comunitario y protagonista de su propio desarrollo (Plan Nacional de Desarrollo, 2006). Entre las más sobresalientes se encuentran: a) la nacionalización de industrias diversas, como hidrocarburos, electricidad, agua y saneamiento, telecomunicaciones, etc.; b) la redacción de una nueva Carta Magna, aprobada por referéndum en enero de 2009, que reconoce las demandas indígenas y campesinas y los reclamos autonómicos y c) el lanzamiento de bonos sociales destinados a mejorar la calidad de vida de las poblaciones más vulnerables, buscando reducir los márgenes de exclusión y desigualdad (Ceppi, 2014a).

Haciendo un recorrido de las medidas adoptadas por Naciones Unidas en el período 2006-2013 con respecto a las problemáticas de interés para el MAS, puede afirmarse que este “cosechó” algunos éxitos, ya sea acompañando proyectos de otras delegaciones o a través de su propio accionar. Entre estas se encuentran el reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano (28 de julio de 2010)<sup>5 6</sup> (Ceppi, 2014a).

El proyecto sobre el acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano fue presentado por Bolivia a consideración del 108º plenario de la Asamblea General. Estuvo copatrocinado por 33 Estados miembros de la organización, contó con 122 votos a favor, ninguno en contra y 41 abstenciones (Centro de Noticias ONU, 2010). La representación boliviana sostuvo que la

---

<sup>5</sup> El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos. (Elias, 2019).

<sup>6</sup> La actual Constitución política de Bolivia, que entró en vigencia el 7 de febrero de 2009, contempla en su art. 20 el acceso al agua y al alcantarillado como un derecho humano —universal y equitativo— que no puede ser objeto de concesión o privatización. los pueblos indígenas tienen una especial cosmovisión sobre los recursos naturales en general, además de la sensibilidad que reviste la problemática del recursos hídrico para la sociedad boliviana, tras el episodio de la Guerra del Agua en Cochabamba en el año 2000 (Ceppi, 2014a). Por su parte, la reforma de la Constitución Argentina de 1994, si bien no tiene en cuenta específicamente dicho recurso, en su art. 41 consagra que todos los habitantes del país gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. A su vez, las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales (Infoleg, 1994).

iniciativa de su país fue motivada por la situación crítica de los recursos hídricos en el mundo y las problemáticas conexas —enfermedades, pobreza, conflictos, degradación ambiental, etc.— pero, fundamentalmente, por la necesidad de exhortar a los Estados a aceptar que este derecho es indispensable para garantizar el respeto de todos los derechos humanos (Naciones Unidas, 2010, p. 6).

La asunción de Evo Morales fue coincidente con la administración de Néstor Kirchner (2003-2007). Tras la asunción el gobierno de Kirchner buscó continuar con el acercamiento hacia La Paz, a fin de mantener una buena relación bilateral que le permitiera negociar en mejores términos el precio de gas natural que este país exporta a la Argentina. No obstante, también se persiguió la cooptación de Bolivia al proyecto energético que une a Venezuela, Brasil y la Argentina, dada las cuantiosas reservas de este recurso que es posible encontrar en el territorio boliviano.

El 1 de mayo de 2006, Evo Morales anunció la nacionalización de los hidrocarburos. En el plazo estipulado por el decreto de nacionalización —180 días— Argentina y Brasil renegociaron nuevos contratos de aprovisionamiento energético, aunque cada proceso tuvo características particulares. En los vínculos Argentina-Bolivia, el único tema que generó algunos entredichos fue el aumento de precio solicitado por el Ejecutivo boliviano por las exportaciones gasíferas (BBC, 2006). Finalmente, luego de varios encuentros ministeriales, este asunto fue resuelto en la reunión mantenida entre Kirchner y Morales el 29 de junio de 2006 - 5 dólares por millón de BTU (British Thermal Unit o Unidad Térmica Británica) frente a los 6 dólares requeridos por Bolivia—, la cual sentó las bases para el acuerdo entre las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Energía Argentina Sociedad Anónima (ENARSA), suscripto el 19 de octubre del mismo año (Ceppi, 2014a).

A partir de lo anteriormente dicho, resulta claro que La Paz atrajo la atención del gobierno argentino más allá de las diferencias que en ciertas coyunturas se evidenciaron. Esto demuestra un alto perfil en las relaciones políticas y relaciones diplomáticas afines consecuencia de la intensificación de los vínculos plasmados en los distintos instrumentos jurídicos firmados por ambos países y las substanciales declaraciones conjuntas que expresaron ambos mandatarios, en donde además del gas, otros motivos afloraban como la cuestión migratoria, educación, salud, con el fin de continuar estrechando aún más el vínculo entre Bolivia y la Argentina. Los distintos encuentros celebrados entre representantes bolivianos y argentinos, demuestran la relevancia que adquirió Bolivia en la agenda de política exterior argentina, principalmente en 2006 (Tini, 2008).

Según Miranda (2012, p. 87):

“Menemismo y kirchnerismo, a su hora, tejieron un enorme poder doméstico que en teoría debía respaldar el buen desarrollo internacional de Argentina. Sin embargo, no fue así. A pesar de las diferencias, coincidieron en la condición de no contar con el poder necesario para materializar lo que cada uno había postulado desde la política exterior”.

Tras el ascenso de Cristina Fernández de Kirchner al Poder Ejecutivo en diciembre de 2007, la relación con Bolivia continuó siendo una de las más destacadas a nivel regional, especialmente con Evo Morales como Primer mandatario. De acuerdo a Ceppi (2014b, pp. 99-100), factores como la empatía presencial, la necesidad de compra-venta de energía, el trabajo conjunto en temáticas de interés en la agenda compartida y el mutuo acompañamiento en demandas históricas de ambos países –salida soberana al Pacífico y Malvinas- en los espacios multilaterales profundizaron el vínculo entre ambos Estados vecinos.

Los ejes más significativos de la relación bilateral se concretaron en el comercio energético, la problemática migratoria, y el otorgamiento de asistencia técnica en el marco de la Cooperación Sur-Sur, temas anteriormente presentes en el gobierno de Néstor Kirchner (Ceppi, 2014b).

En ocasión de la visita oficial del presidente Evo Morales Ayma a la República Argentina el 15 y 16 de julio de 2015, se formuló la Declaración Presidencial Conjunta junto a Cristina Fernández de Kirchner. En líneas generales, se destaca la congratulación por los avances logrados por el Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo promovido por la COBINABE, y en ese sentido, destacaron la necesidad de analizar y apoyar los proyectos de aprovechamiento múltiples, considerando las necesidades de los pobladores de la cuenca, las inundaciones, la sedimentación, en el marco del desarrollo sustentable integral e inclusivo (Declaración Presidencial Conjunta, 2015).

#### 4.3. 2016 - 2019: Gobierno de Mauricio Macri

Mauricio Macri asumió la Presidencia argentina en diciembre de 2015, entendiendo que la inserción internacional argentina debía priorizar un perfil occidental que privilegiara los vínculos con Estados Unidos y Europa y satisficiera las demandas de actores externos tales como estados centrales, corporaciones, sector financiero, etc. De manera consecuente, sus planteos económicos se asociaron al libre mercado, mientras la gestión de gobierno incluyó la representación de los intereses de las grandes empresas y las finanzas a través de la incorporación de CEOs al gabinete.

El cambio ideológico que aparejó la llegada del gobierno de Macri resignificó el rol de la integración regional dentro de la estrategia de inserción internacional. Este cambio se trasunta tanto en la política exterior hacia el mundo y la región como en la valoración que se hace de la integración. En el ámbito sudamericano Macri visitó como presidente electo a Brasil, Chile y Uruguay pero, desde entonces, su discurso adelantó la intención de flexibilizar el MERCOSUR y acercarse a la Alianza del Pacífico -creada por Chile, Colombia, Perú y México en 2011, dando lugar a una etapa de desafíos para el regionalismo posliberal (Motta Veiga y Ríos, 2007; Sanahuja, 2008) o poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012)-. Sus posteriores viajes a Colombia y Perú, la llegada a Buenos Aires del presidente Peña Nieto, así como la decisión de sumar a la Argentina como observador de la Alianza del Pacífico confirmaron la tendencia de su gobierno.

Como ya adelantamos, la asunción de Macri alteró el significado atribuido a la integración regional, producto de ello la Alianza del Pacífico fue presentada como una vía mucho más exitosa que el MERCOSUR para la inserción en el siglo XXI. Su flexibilidad y pragmatismo fueron valorados por sobre la estructura económica, política, social e institucional del MERCOSUR. Sin embargo, debe reconocerse que se trata de dos procesos de integración de carácter estructuralmente distinto, que remiten a objetivos y modelos de desarrollo diferentes, y cuya comparación y valoración no puede orientarse sólo por componentes políticos ideológicos (Busso y Zelicovich, 2016).

Si bien entre los gobiernos de Macri y Morales no hubo sintonía política, y la relación estuvo limitada, básicamente, a la compra de gas por parte de Argentina. En el marco de la relación binacional por el río Bermejo, es de destacar que se retomaron reuniones en el marco de la COBINABE luego de cinco años de receso. Por Decreto 1099 del 14 de octubre de 2016, el gobierno de Mauricio Macri designó Delegada de la República Argentina ante la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, a María Cristina Guzmán, en la categoría de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario (Argentina Ambiental, 2016). En esta etapa, se optó por priorizar a la presa Cambarí dada la importancia de la hidroenergía para ambos países (Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata [CIC], 2016, p. 75).

A principios de 2019, la Cancillería argentina exigió a sus pares bolivianos datos de impacto ambiental sobre la construcción de la obra de Cambarí, tensando, en cierto modo, la relación de Mauricio Macri con Evo Morales. En este periodo, el gobierno argentino retomó la consideración del proyecto de Cambarí como estratégico para ambos países para el riego (ampliación de fronteras agropecuarias

en aproximadamente un millón de hectáreas nuevas para cultivo), acceso al agua potable para comunidades con los índices más altos de NBI (necesidades básicas insatisfechas), generación de energía hidroeléctrica, navegabilidad del río Bermejo y la integración del Noroeste argentino. También se llevó nuevamente a la agenda binacional la actualización y ampliación de la Red de Estaciones Hidrometeorológicas y Sistema de Alerta Temprana sobre la Cuenca (medición de calidad de agua, nivel del río y cantidad de agua), así como se destacó la importancia de la navegabilidad del río Bermejo para garantizar la salida de la producción vía fluvial con el fin de reducir costos (Infobae, 2018).

En consonancia con el final de nuestro periodo de estudio, es necesario aclarar las circunstancias que se presentaron en Bolivia a partir de octubre de 2019. El ex presidente Evo Morales presentó su renuncia el domingo 10 de noviembre de 2019, luego de un conflictivo proceso que comenzó tras las elecciones del 20 de octubre. A partir de entonces, la violencia opositora y la presión internacional de la derecha fueron en aumento hasta que los militares y la policía le quitaron su apoyo al mandatario. A pesar de ganar en primera vuelta, el candidato Carlos Mesa denuncia fraude. Morales fue declarado oficialmente ganador con el 47,08% de los votos frente al 36,51% de Mesa: superando los 10 puntos porcentuales exigidos para evitar la segunda vuelta. La oposición, la OEA, la Unión Europea, Estados Unidos, Colombia y Argentina se unieron exigiendo balotaje.

Mientras, los bloqueos de calles y los enfrentamientos entre militantes oficialistas y opositores continuaron con el correr de los días.

El jueves 31 de octubre, comenzó la auditoría de la OEA sobre el recuento de votos, solicitada por el gobierno, pero ahora rechazada por la oposición. Al dar a conocer el informe preliminar de su auditoría, la OEA exigió la anulación de las presidenciales de octubre y la realización de nuevos comicios (Página 12, 2019).

El gobierno interino de Jeanine Áñez inició el 12 de noviembre tras la renuncia de Evo Morales a la presidencia por la presión de las protestas masivas.

Durante 2020, Evo era asilado político en Argentina, luego de serlo en México, bajo la ahora presidencia de Alberto Fernández (asumida el 10 de diciembre de 2019).

Ante un escenario exacerbado por la pandemia global de COVID-19, las nuevas elecciones en Bolivia finalmente se concretaron el 18 de octubre de 2020, resultando ganador el representante del Movimiento al Socialismo (MAS), Luis Arce.

## 5. Conclusiones

Las relaciones bilaterales entre Argentina y Bolivia en materia de gestión de esta cuenca, han estado marcadas por sucesivos encuentros y desencuentros en lo relativo a las relaciones diplomáticas en el seno de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), como así también en lo que respecta a la gobernanza y la gestión integrada de la misma.

Ambos gobiernos acordaron consolidar a la COBINABE como un organismo de integración binacional en 1995, enfocado en el desarrollo económico sustentable de la cuenca con una "visión integral". Sin embargo, a pesar de algunos avances, las políticas nacionales y binacionales aún no han sido suficientes ni continuadas para resolver problemas básicos para la población de la cuenca, particularmente en la Cuenca Alta. De igual modo, dichas políticas aún no han resultado efectivas en materia de gobernanza ni de gestión integrada del "agua compartida" entre ambos países.

Las relaciones bilaterales se consolidaron durante el PEA Bermejo entre 1997 y 2009, a partir del apoyo del financiamiento internacional, durante las administraciones de Menem y Kirchner. Posteriormente, y hasta 2019, no se lograron consolidar dichas relaciones en avances tangibles en materia de gestión conjunta de la cuenca.

Una cuenca hidrológica es el espacio donde convergen las interdependencias hidrológicas, sociales, ambientales, económicas y políticas, donde la gestión y el desarrollo integrado de los recursos hídricos, los territorios y las realidades sociales son fundamentales.

La relación binacional en el marco de los recursos hídricos compartidos, debe significar una oportunidad para gobernar y gestionar eficiente e integralmente la cuenca desde el enfoque de "unidad de cuenca", desde la Cuenca Alta hasta la Baja, y con el acompañamiento de procesos participativos garantizados institucionalmente, y el fortalecimiento institucional de la Comisión Binacional, bajo el régimen hídrico internacional.

Por otro lado, el objetivo de obtener financiamiento para ejecutar las obras de regulación y aprovechamiento hidráulico debe considerar una orientación más clara hacia los "usos múltiples" del agua, que redunde en beneficios sociales para las comunidades locales con atención a los aspectos ambientales involucrados.

Todo lo anteriormente dicho, se traduce en una contribución a la disciplina y continúa siendo un gran desafío en materia de política ambiental (hídrica) internacional, así como un espacio de co-creación en las Relaciones Internacionales.

Cada cuenca es única y como tal necesita ser gestionada de manera particular, acompañada de políticas de largo plazo que superen el cambio (o no) en los gobiernos de los Estados parte, así como de líneas de negociación definidas en materia de cuencas transfronterizas desde las Cancillerías. Las cuestiones relacionadas al agua, y en particular al agua compartida entre países, en el contexto del cambio climático, van tomando relevancia en los debates de agenda internacional actual, hecho que debiera invitar a los países a plantearse sobre sus posibilidades de cooperación e integración en esta materia, como así a los desafíos en materia de hidrodipomacia y de adaptación en estas cuencas.

## 6. Referencias bibliográficas

- 52° Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional (1966). *Normas de Helsinki sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales*. Helsinki.
- Argentina Ambiental (2016). *Decreto 1099/16 Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija*. Recuperado de <https://argentinambiental.com/legislacion/nacional/decreto-109916-comision-binacional-desarrollo-la-alta-cuenca-del-rio-bermejo-rio-grande-tarija/>
- BBC (13 de junio de 2006). Bolivia-Argentina: sin acuerdo por gas. Recuperado de [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_5075000/5075600.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_5075000/5075600.stm)
- Busso, A. y Zelicovich, J. (2016). El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el MERCOSUR a la Alianza del pacífico? *Revista Conjuntura Austral*. V.7, n.37, ago /set., p.17-24. Porto Alegre. ISSN: 2178-8839 17
- Centro de Noticias ONU (28 de julio de 2010). *Asamblea General reconoce como derecho humano el acceso al agua*. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=18853#.UpUpb9LuJP>
- Ceppi, N. (2011). *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)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Ceppi, N. (2014a). La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*. Volumen XIV, N° 1, enero-junio, pp. 125-151.
- Ceppi, N. (2014b). Con la "mirada" en la región. Las relaciones entre Argentina y Bolivia durante el mandato de Cristina Fernández de Kirchner. En: Bologna,

- A. B. (comp.). *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*. 1a ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE) (2010a). *Memoria 1995 - 2009. Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo*. Buenos Aires.
- COBINABE (2010b). *Diagnóstico Ambiental Transfronterizo*. Buenos Aires: PEA Bermejo.
- Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata (CIC) (2016). *Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata*. Recuperado de <http://cicplata.org/es/>
- Comisión Regional del Río Bermejo de la República Argentina (COREBE) (2018). *¿Qué es COREBE?* Recuperado de <http://corebe.org.ar/web2015/institucional/que-es-corebe/>
- Declaración Conjunta Bolivia – Argentina Construyendo una Asociación Estratégica en Materia de Energía (2006).
- Declaración Presidencial Conjunta (2015). *Visita oficial del presidente Evo Morales Ayma a la República Argentina*.
- Di Tella, G. (1991). *Discurso pronunciado en el CARI*. Buenos Aires.
- El Cronista (2004). Texto completo de la Declaración presidencial de Buenos Aires. Recuperado de <https://www.cronista.com/impresa-general/Texto-completo-de-la-Declaracion-presidencial-de-Buenos-Aires-20040421-0114.html>
- Elias, G. (2018a). Una oportunidad para la gobernanza y la gestión de una cuenca binacional: la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija entre Argentina y Bolivia. *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI)*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Elias, G. (2018b). Encuentros y desencuentros en la gobernanza de la cuenca binacional de los ríos Bermejo y Grande de Tarija, entre Argentina y Bolivia (1996 - 2018). *XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia: los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018.
- Elias, G. (2019). Por un Derecho Humano Universal al Agua y al Saneamiento. Centro de Estudios en Políticas Ambientales (CEPAS), Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de

- <https://cepasunr.wordpress.com/2019/07/04/por-un-derecho-humano-universal-al-agua-y-al-saneamiento/>
- Elias, G. (2022). *Gobernanza de cuencas transfronterizas: cooperación en la gestión integrada de los recursos hídricos compartidos de la cuenca binacional de los ríos Bermejo y Grande de Tarija entre Argentina y Bolivia (1995 - 2019)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Recuperado de <https://rehip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/a5f56ae7-009d-4cd9-827b-13e78e8d502f/content>
- Infobae (2018). La Argentina se quejó ante Bolivia por la construcción de una represa hidroeléctrica. Buenos Aires, 31 de enero de 2018. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/01/31/la-argentina-se-quejo-ante-bolivia-por-la-construccion-de-una-represa-hidroelectrica/>
- Infoleg (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Keohane, R. O. (1984). *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 32, 45–64. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40585604>
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la Política Exterior: un tema descuidado en la Teoría de la Política Exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), 387–409. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41391524>
- Ley 24.639 (1996). *Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija: Creación de la Comisión Binacional, suscripto con la República de Bolivia*. Buenos Aires.
- Mayorga, F. (2008). El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia. En Murakami, Y. (ed.), *Tendencias políticas actuales en los países andinos*. CIAS Discussion Paper 5 (pp. 21-40). Kyoto, Japón: Kyoto University.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (1997). *Ley Nro: 24774. Tratado sobre Medio Ambiente con Bolivia*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto (MRECIC) (1989). Recuperado de [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)
- Miranda, R. y Tini, N. (2006). Promesas y realidades de la integración de la Argentina en la región: la cuestión gasífera. En *Varios Autores, Universidad*

- Tecnológica Privada de Santa Cruz, Bolivia*. Recuperado de <http://www.iv-jornadas-latam-historia-rrii.org/>
- Miranda, R. (2012). Des-Inserción Argentina. Las Políticas Exteriores de Menem y Kirchner. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. X, núm. 17, diciembre, pp. 85- 103 Universidad Central de Chile Santiago, Chile.
- Motta Veiga, P. da; Rios, S. (2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Naciones Unidas (28 de julio de 2010). *The human right to water and sanitation (A/64/PV.108)*. Nueva York, Estados Unidos: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Observatorio de Política Exterior Argentina (2005-2006). Informes Mensuales, Cátedra de Política Internacional Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR).
- Oszlak, O.; O' Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, pp. 99-128 Universidad Nacional de Quilmes Buenos Aires, Argentina.
- Página 12 (11 de noviembre de 2019). Qué pasó en Bolivia: cronología del golpe de Estado. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/230374-que-paso-en-bolivia-cronologia-del-golpe-de-estado>
- Plan Nacional de Desarrollo (2006). Ministerio de Planificación del Desarrollo, Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.bo/>
- Presidencia del Senado de la Nación (2014). *Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República Argentina y la Comisión Binacional para el Aprovechamiento de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija*. Buenos Aires.
- Riggiozzi, P. and Tussie, D. (eds) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. London and New York: Springer.
- Sanahuja, J. A. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post liberal'. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. In: Martínez, L.; Peña, L.; Vazquez, M. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales-CRIES.
- Simón, J. L. (1995). El Paraguay de la transición: Democracia de baja calidad y política exterior de arrastre.
- Tini, N. (2008). La distancia sobre la cercanía: la política exterior argentina hacia Bolivia y Paraguay. *Relaciones Internacionales*, 34, 197-221.