Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del "Tratado de la Cuenca del Plata". (1969-2009). Parte II. *

Gerardo Caetano**

2. Proceso constitutivo del "Tratado de la Cuenca del Río de la Plata".

Como tantas veces se ha narrado y estudiado, el proceso constitutivo final que convergió en la firma del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata se tramitó en tres momentos fundamentales:

i) La **Reunión en Buenos Aires el 27 de febrero de 1967 de los Cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay**, a invitación del gobierno anfitrión, que culminó en una Declaración Conjunta. En la misma se acordó "llevar a cabo el estudio conjunto e integral de la Cuenca del Plata con miras a la realización de un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, útiles al progreso de la región". Para realizar dicho estudio se creaba un "Comité Intergubernamental Coordinador" (CIC), integrado por representantes de los cinco países, con una agenda de información y articulación de acciones conjuntas entre las que se daba prioridad al tema de los recursos hídricos. [1]

ii) El **Acta de Santa Cruz de la Sierra, derivada de una nueva Reunión de Cancilleres de los cinco Estados, celebrada en la citada ciudad entre el 18 y el 20 de mayo de 1968.** Esta nueva convocatoria tuvo como cometido avanzar en el cumplimiento del programa de obras anunciado en la Declaración de Buenos Aires a través de la presentación formal de una lista de proyec-

** Este artículo es la continuación de uno presentado en la Revista Relaciones Internacionales N° 37 (página 81), bajo el mismo título, con la aclaración de que era la Parte I.*

*** Historiador y politólogo. Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional. (CEFIR) Coordinador Académico del Observatorio Político, ICP, FCS, UDELAR. Secretario Académico del Centro Uruguayo para las Relaciones internacionales. (CURI) Integrante del Consejo Superior de FLACSO y del Consejo Directivo de CLACSO. Docente de cursos de grado y de postgrado en el país y en el extranjero. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.*

1 Declaración Conjunta de los Cancilleres de la Cuenca del Plata. I Reunión Ordinaria de Cancilleres, Buenos Aires, 27 de febrero de 1967. Numerales I, II, III y IV.

tos específicos para realizar. Como se ha dicho, esa dinámica significaba una variación fuerte respeto a lo planificado en la primera Reunión de Buenos Aires: en esta se había buscado partir de un estudio general para luego definir los proyectos prioritarios a impulsar; ahora la relación era exactamente la inversa. Los proyectos de integración física podían ser compartidos o particulares de cada país miembro. Se establecían criterios generales para fijar prioridades a la hora de decidir la ejecución de los proyectos. En esta Reunión, se estableció también el Estatuto del CIC, así como las condiciones futuras para su reforma. [2]

iii) Finalmente, el tercer momento culminante del proceso constitutivo estuvo dado por la firma del **Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, concretada en Brasilia el 23 de abril de 1969.** El contenido de este Tratado será objeto de un análisis especial en el apartado siguiente. De todos modos cabe adelantar que en su contenido se avanzaba considerablemente en el objetivo de afianzar una primera institucionalización del Sistema regulador de la Cuenca platense. Con una fuerte concisión, a través de sólo ocho artículos, en dicho Tratado se convenían los principios generales del Sistema de la Cuenca del Plata, se reseñaban los objetivos perseguidos a través de la "identificación de áreas de interés común" y de "la realización de estudios, programas y obras". Asimismo, al tiempo que se exponían los objetivos, principios e instrumentos del proceso de integración, se establecía una primera estructura orgánica y se definían los mecanismos para su adhesión y denuncia." [3]

Como han reseñado varios autores, la idea originaria de vincular a estos cinco Estados para promover su integración física y organizar el aprovechamiento de sus recursos naturales correspondió al gobierno argentino presidido por el radical Arturo Illia (1963-1966), el que inició las consultas en esa dirección ya en 1965. El proyecto de "multilateralizar" las relaciones políticas y económicas en la Cuenca platense, con un énfasis decidido en la integración física y en el manejo integrado de los recursos naturales (especialmente los hídricos), ya había estado entre los proyectos de corte desarrollista del Presidente argentino Arturo Frondizi. Asimismo, luego de la caída del Presidente Illia tras el golpe de Estado liderado por el Gral. Juan Carlos Onganía, este último no puso trabas para continuar con el proyecto ya iniciado. De acuerdo a la interpretación de Zugaib, el "onganiato" mantuvo la idea de la importancia estratégica de impulsar el proyecto de la Cuenca

2 Acta de Santa Cruz de la Sierra. II Reunión Ordinaria de Cancilleres. 18 a 20 de mayo de 1968.

3 Tratado de la Cuenca del Plata. I Reunión Extraordinaria de Cancilleres. Brasilia, 23 de abril de 1969.

integrada y del aprovechamiento hidroléctrico de sus ríos, concebidos como instrumentos de poder y de influencia geopolítica. Asimismo, articuló su "preocupación con la guerra antisubversiva" sobre la base de un acercamiento con los vecinos (¿precursor del plan Cóndor?), sin por ello descuidar las exigencias de la tradicional disputa geopolítica con Brasil. [4]

La idea originaria de vincular a estos cinco Estados para promover su integración física y organizar el aprovechamiento de sus recursos naturales correspondió al gobierno argentino presidido por el radical Arturo Illia (1963-1966), el que inició las consultas en esa dirección ya en 1965

Sin embargo, los sectores ultranacionalistas argentinos criticaron la firma del Tratado, al que interpretaron como una nueva maniobra brasileña para avanzar aun más sobre la subregión y afirmar sus bases de producción de energía hidroeléctrica sobre el alto Paraná. Para ellos poco significaban los argumentos de Onganía en el sentido de la necesidad -de acuerdo a los objetivos represivos de su régimen dictatorial- de bregar por una eventual alianza militar con Brasil y EEUU, con el fin primordial de derrotar a la "amenaza comunista" en pleno clima de "Guerra Fría". Para los ultranacionalistas argentinos, hacia fines de los 60 y en pleno "onganiato", la "amenaza comunista" pesaba bastante menos que su visión conspirativa sobre el papel expansionista brasileño, estimado como el principal peligro para los intereses nacionales argentinos desde una rara mezcla teórica que combinaba una geopolítica del nacionalismo con las versiones más pedestres de la teoría de la dependencia, por entonces en boga. Fue así que incluso la aprobación formal del Tratado, firmado en 1969 por cuatro representantes directos de gobiernos dictatoriales y militares (Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay) y por otro que expresaba un gobierno civil autoritario (como el presidido entonces por Jorge Pacheco Areco en Uruguay), no pudo escapar a su inscripción en la vieja ecuación geopolítica en la que predominaba claramente el viejo antagonismo entre Argentina y Brasil.

En todo este proceso constitutivo del Sistema institucional de la Cuenca platense volvieron a evidenciarse las tensiones y antagonismos que habían pautado la dinámica de las trayectorias precedentes del ya tradicional antagonismo geopolítico argentino-brasileño. Cabe recordar también el decisivo papel de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la planificación de este proyecto integracionista en la región durante el período 1968-1971. En un afinado análisis del proceso constitutivo del

4 Zugaib, "A hidrovia Paraguai-Paraná e... etc. Ob. Cit. pp. 46 y 47.

Una constante que se desprende del Tratado de Brasilia y de la Declaración de Santa Cruz es que el interés nacional estaba por encima de los intereses puramente regionales, mientras que el Sistema de la Cuenca del Plata sería un foro de negociación de ideas de integración en tanto que los intereses nacionales no fueran afectados

Tratado de la Cuenca del Plata, los técnicos responsables del estudio de BID-INTAL de 1985 establecieron a nuestro juicio una ajustada y certera apreciación del contexto previo a la firma del convenio integracionista: "La interpretación y posterior aplicación de este Tratado tuvieron un importante aporte en el significado implícito, para los países componentes, de la terminología "desarrollo equilibrado" y "óptimo aprovechamiento". Así, "desarrollo equilibrado" fue objetado por la diferencia existente en el grado de desarrollo entre los países de la región, en tanto que "óptimo aprovechamiento" también fue desestimado por la derivación que pudiera tener en una eventual planificación que implicara delegación de poderes nacionales a una autoridad supranacional. Sin embargo, una constante que se desprende del Tratado de Brasilia y de la Declaración de Santa Cruz es que el interés nacional estaba por encima de los intereses puramente regionales, mientras que el Sistema de la Cuenca del Plata sería un foro de negociación de ideas de integración en tanto que los intereses nacionales no fueran afectados. Entre los años 1970 y 1979 tuvo lugar la negociación de las centrales hidroeléctricas en las que participaron Argentina, Brasil y Paraguay, situación esta para la que se buscaron y finalmente se encontraron fórmulas de solución fuera del Sistema". [5]

Aquí radica a nuestro juicio el factor clave en la discusión del formato institucional de todo proceso de integración regional, de la índole que sea: la capacidad y disposición de los Estados Partes de delegar soberanía efectiva, poder decisional, en organizaciones representativas de la pertenencia regional y supranacional. Este es el verdadero centro del debate de toda formulación institucional efectivamente integracionista. Reiteremos que no se trata de una sustitución rígida y voluntarista desde formatos netamente intergubernamentales a ingenierías supranacionales más o menos puras. Esa visión, además de inviable y utópica, resulta a menudo inconveniente y voluntarista. Por el contrario, de lo que se trata es de cómo recombinar la lógica y la dinámica de funcionamiento de los distintos organismos del Sistema de la Cuenca de modo de que se produzca una complementación e interacción creativa entre componentes de uno y otro sesgo, en el marco de una institucionalidad "mix" que

5 BID-INTAL, "Sistema de la Cuenca del Plata .... etc. Ob. Cit. , p. 17.

pueda impulsar y gobernar con agilidad y consistencia el gobierno cotidiano de la Cuenca del Plata. Cómo se aprenda a responder en forma pragmática a esta interpelación dependerá mucho la suerte de las reformas institucionales que tiendan a consagrar capacidades efectivas para que organizaciones de perfil supranacional, no en sustitución sino en complementación con las autoridades de los Estados nacionales, puedan finalmente estar en condiciones de responder a las exigencias de sus cometidos.

3. Análisis y evaluación jurídico-institucional del Tratado.

También resulta por demás conocido el texto del Tratado de la Cuenca del Plata, firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969. A continuación se realizará una presentación sucinta de sus principales contenidos para luego establecer un análisis y evaluación general de su Sistema organizacional. En el prefacio del Tratado se señalaba en forma expresa que el objetivo del mismo era "afianzar la institucionalización del sistema de dicha Cuenca y mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la misma y sus áreas de influencia directa y ponderable".

En el *Artículo I., las "Partes Contratantes" convenían "mancomunar esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable." Asimismo anunciaban "la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como la formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos" orientados a los siguientes objetivos:*

"a) La facilitación y asistencia en materia de navegación.
b) La utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo.
c) La preservación y el fomento de la vida animal y vegetal.
d) El perfeccionamiento de las interconexiones viales, ferroviarias, fluviales, aéreas, eléctricas, y de telecomunicaciones.
e) La complementación regional mediante la promoción y radicación de industrias de interés para el desarrollo de la Cuenca.
f) La complementación económica del área limítrofe.
g) La Cooperación mutua en materia de educación, sanidad y lucha contra las enfermedades.
h) La Promoción de otros proyectos de interés común y en especial aquellos que tengan relación con el inventario, evaluación y el aprovechamiento de los recursos naturales del área.

i) El conocimiento integral de la Cuenca del Plata".

Se establecía a continuación la estructura orgánica del Sistema de la Cuenca, con la previsión de una reunión anual de los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países de la Cuenca, en fecha sugerida por el Comité Intergubernamental Coordinador, con el cometido principal de "trazar directivas básicas de política común para el logro de los propósitos establecidos en este Tratado". El Comité Intergubernamental Coordinador era reconocido como el órgano permanente de la Cuenca, "encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores".

También eran reconocidos como "órganos de cooperación y asesoramiento de los Gobiernos, las Comisiones o Secretarias nacionales constituidas de acuerdo con la Declaración Conjunta de Buenos Aires", las que podrían "establecer contactos bilaterales, obedeciendo siempre a los criterios o normas de los países interesados, manteniendo debidamente informado, cuando fuera el caso, al Comité Intergubernamental Coordinador".

En los artículos V y VI se declaraba a texto expreso que la acción colectiva de los Países Contratantes se desarrollaría "sin perjuicio de aquellos proyectos y empresas que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas", así como que lo establecido en el Tratado no inhibiría "a las Partes Contratantes para concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca".

Finalmente, se establecían los requerimientos usuales para la adhesión y renuncia al Tratado, de acuerdo a las normas clásicas en estos casos. Firmaban el acuerdo los entonces cancilleres de los cinco Estados miembros. Su entrada en vigor definitiva se produjo el 14 de agosto de 1970, una vez que los cinco Estados procedieron el depósito de los instrumentos de ratificación correspondientes.[6]

En cuanto al Sistema organizacional de la Cuenca que emanaba del Tratado, de acuerdo a lo señalado en la propia página web del CIC quedaba instalado de la siguiente forma: "El mencionado Tratado y los instrumentos internacionales que derivaron de él, crearon y dieron funciones y competencias a los distintos órganos u organismos del Sistema: Reunión de Cancilleres; Comité Inter-

6 Tratado de la Cuenca del Plata (también llamado usualmente "Tratado de Brasilia"). I Reunión Extraordinaria de Cancilleres. Brasilia. 23 de abril de 1969.

gubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC); FONPLATA; Comité de la Hidrovía Paraná-Paraguay; Acuífero Guaraní; Comisiones hídricas bi y trinacionales, etc.

Las **funciones del CIC**, en líneas generales, están determinadas en el Art. III del Tratado, donde es «reconocido como el órgano permanente de la Cuenca, encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata, y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente, y ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores». En el Estatuto del CIC, suscrito en diciembre de 2001, se estipulan las Finalidades y Atribuciones –en el Capítulo I y III, respectivamente. [7]

El CIC está integrado por **Representantes** de cada uno de los países miembros, con plenipotencias necesarias para tomar decisiones que comprometan a los Estados; dichos Representantes encabezan las **Representaciones**, que están compuestas, además, por los **Representantes Especialistas** (técnicos) y otros funcionarios políticos.

El CIC en pleno se reúne al menos dos veces por año, a efectos de considerar los asuntos establecidos en el Art. 14 de su Reglamento, así como para convocar a las **Reuniones de Cancilleres** – organismo que da las directivas básicas para los programas y acciones a desarrollarse en el período siguiente.

Con carácter permanente funcionan: un cuerpo colegiado integrado por los **Representantes Residentes** – artículo 1, inf. F del Reglamento- [8], cuyas funciones están establecidas en el Art. 24 del Reglamento, y **la Secretaría General**.

El **Secretario General del CIC**, designado por rotación alfabética de los países respecto de su nacionalidad, pero teniendo en cuenta especialmente su idoneidad técnico-administrativa para desempeñar el cargo, tiene dos grandes áreas de competencia: ser Secretario de la Reunión de Cancilleres (Art. 6, parágrafo único del Reglamento), y representar y coordinar las acciones que se desarrollen en el Sistema, de acuerdo a lo establecido en el Art. 11 del Reglamento". [9]

Se trataba en suma de una estructura organizativa básicamente sencilla, con garantías fuertes de control intergubernamental, con instituciones permanentes y comunes pero restringidas en sus potestades de manera de no alterar nunca una difícil negociación

7 Cfr. la información contenida en la página web del CIC, www.cicplata.org.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

que, en último término, es protagonizada siempre por los gobiernos de los Estados Parte. A esta estructura básica emanada del Tratado de 1969, se le fueron agregando con el tiempo otras instancias, a partir de las decisiones de las Reuniones de Cancilleres: la posibilidad de creación de **Grupos Técnicos** y de preparación de decisiones (Grupos de Trabajo en Áreas Básicas, Grupos de Expertos y Comisiones ad hoc, etc.), dependientes del CIC; **Comisiones Nacionales** en relación de dependencia con los respectivos gobiernos; y finalmente el **"Fondo de Financiamiento de la Cuenca del Plata" (FONPLATA**), cuyo Convenio Constitutivo se firmó en 1974. El mismo actuaría como un organismo financiero y de asesoramiento que tendría por objeto "financiar, dentro de los términos del Artículo I del Tratado de la Cuenca del Plata, la realización de estudios, proyectos, programas y obras, tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata, destinando a tales efectos sus recursos propios y los que gestione y obtenga de otras fuentes de financiamiento". [10] Asimismo, a través de lo resuelto en cada Reunión de Cancilleres que se fue realizando desde 1969 en adelante se fueron agregando otros elementos menores, de sentido complementario, como por ejemplo la reformulación del Estatuto del CIC suscrito, como vimos, en diciembre del 2001. [11]

Se trataba en suma de una estructura organizativa básicamente sencilla, con garantías fuertes de control intergubernamental, con instituciones permanentes y comunes pero restringidas en sus potestades de manera de no alterar nunca una difícil negociación que, en último término, es protagonizada siempre por los gobiernos de los Estados Parte.

La **"Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores"** constituye el órgano máximo instituido en el Tratado de Brasilia. La periodicidad de sus reuniones ordinarias quedó fijada a razón de una por año, quedando abierta la posibilidad de convocatoria a reuniones extraordinarias por motivos fundados. Su Reglamento interno fue aprobado en 1972, en el que se prevé, entre otras cosas, quiénes

10 Convenio Constitutivo del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata. VI Reunión Ordinaria de Cancilleres. Buenos Aires, 12 de junio de 1974. Capítulo II, artículo 3. FONPLATA se establecería finalmente en los hechos en 1976.

11 Declaración Conjunta de la VI Reunión Extraordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, celebrada en Montevideo el 21 de diciembre de 2001. Nuevo Estatuto del CIC. Resolución Nº 1 (VI-E). Este nuevo Estatuto significaba la derogación expresa del Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, aprobado por Resolución Nº 1 (III-E) de 1992.

pueden ser participantes (y en qué carácter) de las Reuniones Ordinarias. Cada Reunión se realiza en relación a una agenda preparada por el CIC, con el trabajo repartido en las Comisiones respectivas. Las decisiones son tomadas por el voto unánime de los representantes de los cinco países y ningún instrumento jurídico declara obligatorias estas resoluciones.

El **Comité Intergubernamental Coordinador (CIC)** constituye el órgano ejecutivo permanente del Sistema, y se rige por el Tratado de 1969, su propio Estatuto renovado en el 2001, el Acuerdo de Sede con el Gobierno de Argentina y su Reglamento interno. Se reúne periódicamente a lo largo de todo el año, requiriendo empero para sesionar la presencia de todos los representantes de los países miembros. En sus reuniones trata los mandatos de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores anterior y dispone el material para la agenda de la próxima reunión, con proyectos de resoluciones y pudiendo contar con la asistencia –cuando sea necesario- de grupos de trabajo para tratar temas técnicos específicos. Cuenta con una **Secretaría** de carácter administrativo, regida por los Estatutos, reglamentos y órdenes de servicio correspondientes, respaldada por personal de apoyo. Las funciones que cumple este Secretaría están claramente restringidas en su discrecionalidad, ya que para actuar siempre requiere de mandatos expresos del Comité. El CIC puede recibir, como hemos señalado, el apoyo de grupos de técnicos y de expertos, con una función de asesoramiento mucho menos reglamentada y orientada siempre a fines específicos. Es de destacar que, de acuerdo a las orientaciones derivadas de la reglamentación vigente y en relación a aquellos Grupos de Trabajo orientados en especial a las "áreas básicas" prefijadas, las recomendaciones de estos Grupos Técnicos también se toman por consenso.

En cuanto al tema de las relaciones de las distintas instituciones del Sistema con otros organismos internacionales, el Tratado y su propio Estatuto habilitan y promueven en forma expresa que el CIC actúe de manera proactiva y de distintas formas en el seguimiento de posibilidades de asistencia técnica y financiera. Sin embargo, también respecto a este punto central se requiere el mandato expreso y unánime del conjunto de los Estados socios. También el CIC puede interactuar con entes y comisiones bilaterales surgidos a nivel de Estados pertenecientes a la Cuenca. En relación a **FONPLATA** (que es una suerte de "brazo financiero" del Sistema), el CIC (que cumple las veces de "brazo ejecutivo) puede requerir al Fondo que actúe como agente y asesor.

La aplicación del "Tratado de la Cuenca del Río de la Plata" y algunos de sus hitos: balance para un prospecto.

La historia de estos cuarenta años de aplicación del "Tratado de la Cuenca del Plata" presenta avatares de muy diversa índole. Aunque excede los límites de este estudio una reseña detallada de la trayectoria de los distintos organismos del Sistema durante el período estudiado, sí se impone desarrollar una periodificación general, destacar algunos hitos muy importantes de ese itinerario y esbozar una evaluación general con su diagnóstico correspondiente. Sobre todo esto último supone una buena base para fundamentar mejor las sugerencias de reformas o ajustes institucionales con los que se terminará el trabajo. Debe indicarse que el seguimiento reseñado en este apartado no refiere a lo ocurrido en los últimos dos años de 2008 y 2009. [12]

En términos de periodificación, en relación a la aplicación del Tratado pueden observarse las siguientes etapas:

i) una **década de relativa parálisis entre 1969 y 1979**, vinculada fundamentalmente por los antagonismos en torno a la negociación de las centrales hidroeléctricas entre Argentina, Brasil y Paraguay (con especial énfasis en el profundo diferendo a propósito de la Represa de Itaipú), período en el que se buscaron y se encontraron fórmulas de solución fuera del Sistema de la Cuenca;

ii) un **segundo período de estabilidad dinámica y cierta proactividad integracionista entre 1980 y 1991**, en el que se impulsan algunos programas concretos, se acompaña el movimiento de entente auténtica entre Argentina y Brasil protagonizado por Alfonsín y Sarney y se comienzan a realizar evaluaciones y estudios con propuestas para un afianzamiento institucional del Sistema en procura de una proactividad mucho más decidida;

iii)un **tercer momento de incertidumbre por el destino autónomo del Sistema de la Cuenca ante el surgimiento del MERCOSUR tras el Tratado de Asunción de 1991**, en el que surgen vacilaciones y posiciones encontradas respecto a si mantener el Sistema interactuando, pero desde sus autonomías, con el proceso integracionista, o si subsumir sus instituciones, principios y objetivos dentro del organigrama MERCOSUR;

iv) finalmente, **un cuarto momento de recuperación de presencia y proactividad del Sistema de la Cuenca**, de la mano de una consolidación firme de las acciones y programas concretos desple-

12 Se ha optado por no incorporar esta actualización en este texto ya que la misma debería incluir procesos y acontecimientos en curso (como la renegociación sobre Itaipú entre Brasil y Paraguay), así como desarrollos analíticos más extensos en torno a las posibilidades de una convergencia institucional del Sistema de la Cuenca del Plata con el organigrama MERCOSUR o con otros formatos de integración actuales (Unasur, IIRSA, etc.).

gados, una ratificación vigorosa de autonomía respecto al MERCOSUR (sin desmedro de interacciones permanentes y sistemáticas entre ambos) y una recuperación de sensibilidad frente a la centralidad estratégica del tema de la integración física, el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales, especialmente de los hídricos. Un buen ejemplo de esta última tendencia esta dado por el despliegue de la "Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana" (IIRSA), considerada en especial por el gobierno brasileño como "el eje principal de nuestra relación sudamericana". [13]

La historia de estos cuarenta años de aplicación del "Tratado de la Cuenca del Plata" presenta avatares de muy diversa índole. Aunque excede los límites de este estudio una reseña detallada de la trayectoria de los distintos organismos del Sistema durante el período estudiado, sí se impone desarrollar una periodificación general

A lo largo de toda la primera década de aplicación del Tratado el tema más conflictivo y casi excluyente fue el del aprovechamiento de la energía hidroeléctrica. En junio de 1971, en ocasión de la IV Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, se emitió la "Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales." [14] En esta Declaración se hacía la distinción entre ríos internacionales "contiguos" y "sucesivos". En los primeros, "siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido por un acuerdo bilateral entre los ribereños." En el caso de los segundos, "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". Como veremos, esta Declaración no resolvió los antagonismos que comenzaron a multiplicarse en relación a un cúmulo de represas hidroeléctricas que finalizaron su construcción o la comenzaron en esta primera década de vigencia del

13 Declaración del Presidente Lula a la prensa en ocasión de la visita del Presidente paraguayo Nicanor Duarte Frutos a Brasilia el 14 de octubre de 2003. Para recoger información sobre la IIRSA, consultar su página web. www.iirsa.org. Para tener un testimonio efectivo de la trascendencia dada a esta iniciativa, en especial por Brasil, debe recordarse por ejemplo, que en ocasión de la III Reunión de Presidentes Sudamericanos realizada en Cuzco los días 8 y 9 de diciembre de 2004, de la que nació formalmente el acuerdo que dio origen formal a la llamada "Comunidad Sudamericana de Naciones", fueron impulsados 31 proyectos de integración permanente incorporados al documento "Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010", aprobado por la VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de la IIRSA, celebrada entre el 23 y el 24 de noviembre de 2004 en la ciudad de Lima. Datos e informaciones tomados de Zugaib, "A hidrovia Paraguai-Paraná e ... ob. Cit. p. 202.

14 Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de los Ríos Internacionales, Resolución Nº 25, IV Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, Asunción, 3 de junio de 1971, Numerales 1 y 2.

Tratado. Primó por entonces la bilateralidad de la negociación diplomática, los incidentes entre Argentina y Brasil, mientras que la tramitación de las controversias desbordó por completo los límites del Sistema de la Cuenca y derivó a otros foros internacionales.

En la V Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, que tuvo lugar en la localidad uruguaya de Punta del Este en diciembre de 1972, la delegación argentina presentó una propuesta dirigida a garantizar la sistematización de la información a nivel técnico de las obras hidroeléctricas realizadas o a realizarse en el área geográfica de la Cuenca del Plata. Brasil vetó dicha propuesta.

La Asamblea General de Naciones Unidas fue escenario frecuente de disputas e incidentes entre las delegaciones argentina y brasileña en torno a este punto como vimos, el llamado "Acuerdo de Nueva York" no pudo satisfacer los intereses enfrentados y las posiciones más nacionalistas en especial del lado Argentino, siendo denunciado en 1973 por el gobierno de Cámpora. En la V Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, que tuvo lugar en la localidad uruguaya de Punta del Este en diciembre de 1972, la delegación argentina presentó una propuesta dirigida a garantizar la sistematización de la información a nivel técnico de las obras hidroeléctricas realizadas o a realizarse en el área geográfica de la Cuenca del Plata. Brasil vetó dicha propuesta.

Esta circunstancia y el clima de desconfianza desatado generaron un terreno propicio para que en 1973 los diferendos argentino-brasileños arreciaran. Entre marzo y mayo de 1973, por ejemplo, se sucedió una serie de muy duros enfrentamientos entre las cancillerías de ambos países a propósito del "llenado del dique de Ilha Solteira", el que no pudo negociarse favorablemente en el seno del CIC y provocó un durísimo intercambio público de reproches y reclamos entre ambos países. Mientras Argentina bregaba en distintos foros internacionales con el objetivo decidido de frenar la construcción de la Represa de Itaipú que consideraba lesiva para sus intereses nacionales y para los equilibrios de la Cuenca platense en su conjunto, Brasil continuaba aplicando la "política de los hechos consumados" frente a la ofensiva diplomá-

15 La concreción del "Tratado del Río de la Plata" entre Argentina y Uruguay puede considerarse como un éxito de la diplomacia cooperativa entre los Estados de la región, al igual que otros numerosos Tratados bilaterales o trilaterales. De todos modos, quizás su mayor coordinación a nivel de programas y proyectos de desarrollo con un Sistema institucional de la Cuenca platense realmente proactivo le hubiera dado mayores proyecciones. Sobre el Tratado mencionado hay una vasta bibliografía. Entre otros, puede consultarse Yamandú Flangini, "El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo. 20 años de vigencia". Montevideo, ARCA, 1993.

tica (llamada entonces "batalla de los principios jurídicos o guerra de los papeles") renovada por Argentina.

Pese a que durante el corto gobierno que presidió previo a su muerte, Perón abandonó el eje del conflicto y buscó una distensión en las relaciones con Brasil y con los otros Estados de la región, [15] su iniciativa tampoco logró detener la dinámica de conflictividad. Mientras la inoperancia ganaba cada vez más al funcionamiento efectivo del Sistema institucional de la Cuenca, comenzaron a proliferar comisiones mixtas y entre binacionales, como resultado de acuerdos y tratados bilaterales sobre aprovechamientos hidroeléctricos. En tal sentido podrían citarse los siguientes ejemplos: la constitución en 1971 de la "Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del río Paraná"; la creación en 1973 del "Ente Binacional de Itaipú" derivado de un Tratado específico entre Brasil y Paraguay; el inicio en 1974 de la construcción de la Obra de Salto Grande, administrada por una "Comisión Mixta Argentino-Uruguaya"; entre otras.

Esta dura confrontación argentino-brasileña, en la que los restantes "Estados fronteras" volvieron a "pendular" sin pronunciamientos definitivos y sobre la base de acciones tácticas afines a la defensa de sus propios intereses, recién pudo llegar a su fin a través de la firma del "Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-operativa" entre los aprovechamientos de las represas de Itaipú y Corpus, celebrado el 19 de octubre de 1979 entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay. No cabe duda que la situación internacional de Argentina se había deteriorado, no sólo por sus fracasos a nivel de la Cuenca sino también como consecuencia de otros litigios que también la afectaban (Malvinas y Beagle, por ejemplo), al tiempo que Brasil advertía cada vez con más fuerza los problemas de su vecino y la consiguiente posición de fuerza en la que se encontraba, todo lo que confluía en la dirección de un acuerdo bajo su iniciativa. A través de la definición de cotas [16] y otras concesiones mutuas, se llegó a un acuerdo que tuvo el efecto inmediato de suavizar las desavenencias argentino-brasileñas y reequilibrar un tanto (sin desmedro del liderazgo confirmado de Brasil) el perfil geopolítico de la Cuenca". [17]

A partir de los años 80 las políticas de regionalización pudieron avanzar a partir de un reconocimiento explícito por parte del Sistema institucional de la Cuenca de los efectos negativos de su parálisis e inoperancia durante la década pasada, lo que se tradujo en un fuerte impulso proveniente del mandato de las Reuniones de Cancilleres para que se hiciera un balance sobre lo actuado y

16 Como expresión de la fragilidad política en la que se encontraba, Argentina aceptó la cota de 105 m. Sobre el nivel del mar, inferior a los 112,5 m. que años atrás le había ofrecido Brasil.

17 BID-INTAL, "Sistema de la Cuenca... etc. Ob. Cit. pp. 17 a 19.

Esta dura confrontación argentino-brasileña, recién pudo llegar a su fin a través de la firma del "Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnico-operativa" entre los aprovechamientos de las represas de Itaipú y Corpus, cele-brado el 19 de octubre de 1979 entre los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay.

se fuera a una nueva propuesta de consolidación institucional. Ya en 1980, en la XI Reunión de Cancilleres celebrada en Buenos Aires se le encomendó al CIC un "relevamiento del cumplimiento de las resoluciones" y el establecimiento de "un orden de prioridades". Al año siguiente, se le volvió a encomendar al Comité "contemplar una evaluación global de la organización y funcionamiento del CIC y de su Secretaría". [18] En 1982, se reiteraron estos mandatos y se recomendó tratarlos a través de reuniones extraordinarias gubernamentales de alto nivel. En la Reunión de Asunción de 1983 se volvió a poner en el primer plano de la agenda la consolidación institucional de los órganos de la Cuenca, llegando a presentarse por parte de la delegación paraguaya un anteproyecto de nuevo Estatuto para el CIC, el que fue rechazado. En el mismo se proponía la creación de una Secretaría Ejecutiva en tanto "órgano técnico-ejecutivo del Tratado". [19] La Declaración de Punta del Este en diciembre de 1984 volvió a insistir sobre este mandato, en esta oportunidad con un lenguaje explícito que no dejaba dudas: se llamaba a la realización de un examen profundo de "la actual estructura y organización de los órganos del Sistema", a los efectos de evaluar "si son las más apropiadas para la consecución de los objetivos y propósitos del Tratado de la Cuenca del Plata". [20] De esta Reunión surgió también la demanda concreta al BID y al INTAL para la elaboración de un Documento que presentara "alternativas organizativas concretas" a propósito de cambios y ajustes institucionales en el Sistema de la Cuenca. Como se ha venido observando, ese estudio fue realizado en muy poco tiempo, estando ya disponible en agosto de 1985. Sustentado en una investigación de mucho rigor, este documento presentaba, como veremos más adelante, tres alternativas organizativas muy valiosas, constituyéndose en la propuesta de reformulación institucional más seria para transformar el Sistema de la Cuenca del Plata. [21]

18 XII Reunión Ordinaria de Cancilleres. Resolución 171. Santa Cruz de la Sierra, 11 a 14 de noviembre de 1981.

19 Anteproyecto de Estatuto del CIC, presentado por la delegación paraguaya en ocasión de la XIV Reunión de Cancilleres celebrada en Asunción en diciembre de 1983. Tomado de BID-INTAL, "Sistema de la Cuenca... etc. Ob. Cit. p. 19.

20 Declaración de Punta del Este. Punta del Este, diciembre de 1984.

21 BID-INTAL, "Sistema de la Cuenca del Plata... etc. Ob. Cit.

Eran aquellos momentos en los que se producían en la región, con distintos ritmos y modelos, el fin de las dictaduras y el inicio de procesos de transición hacia la recuperación de la democracia. Así como las dictaduras habían coordinado sus planes y acciones represivos (en el ominoso "Plan Cóndor"), los partidos y fuerzas democráticas también regionalizaron sus luchas a la hora de bregar por la caída de las dictaduras y el rápido advenimiento en la convocatoria a elecciones y en la instalación de gobiernos democráticas. Esta circunstancia configuraba sin duda un contexto de fuerte contenido integrador, más allá de que en los programas de las fuerzas políticas de la región, la recuperación y revalorización de la democracia se daban entonces unidas con un renovado impulso de las ideas integracionistas. El hito tal vez más significativo de ese proceso estuvo dado por el acercamiento efectivo entre los gobiernos de Alfonsín y Sarney, que culminó con la firma de ambos Presidentes de la llamada "Acta de Foz de Iguazú", que contenía un programa integracionista más integral y profundo.

Otro testimonio de este nuevo clima y de la mayor actividad generada a partir del mismo está dado por la creación dentro del CIC de las llamadas "Contrapartes Técnicas", también en 1985, centradas en el análisis de temas específicos, como el de la calidad del agua, los alertas hidrológicos, la cooperación transfronteriza, la navegación y el transporte fluvial y terrestre en el nuevo contexto, entre otros. Para la realización de estos estudios se contó a menudo con el apoyo del BID.

De cualquier modo, en forma paralela al Tratado y a su Sistema institucional siguieron dándose acuerdos bilaterales y continuaron actuando organismos operativos sobre temas y áreas con relación directa al uso y manejo de los recursos hídricos de la Cuenca. Esta situación aumentaba la debilidad de una institucionalidad que no terminaba de reforzarse, al tiempo que el formato intergubernamental intercambiado empezaba a chocar con el tema no menor de la estructura político administrativa diferente que presentaban los Estados Parte (federal en el caso de Argentina y Brasil y centralista en el caso de los tres Estados restantes más pequeños). Todo ello generaba una dificultad creciente para la armonización de las legislaciones y jurisdicciones nacionales sobre el tema agua, con los bloqueos consiguientes para impulsar proyectos plurinacionales.

En el marco de los acuerdos y acciones que culminaron con la creación del MERCOSUR en marzo de 1991, comenzó a generarse una notoria incertidumbre en relación al destino del Sistema de la Cuenca del Plata. Surgieron voces que ponían en duda en mantener dicho Sistema en forma paralela a la institucionalidad MERCOSUR, mientras que todos coincidían en la necesidad de que, dentro del MERCOSUR

o manteniendo su autonomía, resultaba impostergable la modificación de las bases y estatutos de su institucionalidad. A pesar de que siguieron generándose iniciativas en su seno, más allá de algunas medidas menores, no terminó de generarse el acuerdo de voluntades políticas para tomar una decisión firme sobre el particular.

Estas incertidumbres, que sin duda ponían en tela de juicio la legitimidad del Sistema de la Cuenca y debilitaban su accionar y su imagen de cara a otros organismos internacionales, recién pudieron despejarse de manera consistente a partir de las decisiones y desafíos asumidos en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la Cuenca del Plata, celebrada en Montevideo en diciembre de 2001. En una medida que implicaba la ratificación de la permanencia del Sistema institucional de la Cuenca del Plata en forma paralela y autónoma (pese a sus obvias interacciones) al organigrama MERCOSUR, los cancilleres de los cinco Estados acordaron entonces la reforma del Estatuto del CIC, al que encomendaron "en el plazo de seis meses presentar un informe que contenga una evaluación de los objetivos establecidos en el Artículo 1 del Tratado de la Cuenca del Plata frente a la situación actual, y un Programa de Acción que permita revitalizar el sistema operativo del organismo, incluyendo la vinculación con las instituciones técnicas y financieras componentes del Sistema de la Cuenca del Plata, la que será considerada en una próxima Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata."

Además de la modificación del Estatuto del CIC, se resolvió en esta instancia la creación de la Unidad de Proyectos, con la inclusión de las instituciones técnicas oficiales de los países con sus correspondientes representantes ante el CIC. Como se señalara al comienzo del trabajo, en la 529ª Reunión del CIC celebrada en el 2002 se aprobó el requerido Programa de Acción. Al decir de Helio de Macedo Soares, "este proceso se ha inspirado en la idea de la cuenca como región geográfica vertebrada", en torno a sus recursos hídricos y a la necesidad de administrarla con "una visión del Sistema". De allí la relevancia del CIC, único organismo con incumbencia para centralizar y armonizar iniciativas en un **Sistema de Toma de Decisiones** en pos de alcanzar un objetivo común". [22]

Es en ese contexto de reactivación que el Sistema de la Cuenca activó en los años siguientes un conjunto de iniciativas y proyectos en procura de un reforzamiento de su capacidad de acción. Dan cuenta de ese relanzamiento iniciado el siguiente listado que contiene algunos de los principales convenios establecidos por la institución hasta el 2007, así como los principales proyectos y programas realizados o en curso de realización.

22 Helio de Macedo Soares, "Presentación", en "Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata ... etc. Ob. Cit.

Cuadro I: Convenios.

- Convenio CIC-OMM (Organización Meteorológica Mundial) – "Alerta Hidrológica y Calidad de Agua"
- Convenio CIC-OTCA (Organización del Tratado de la Cuenca Amazónica)
- Convenio CIC-ICPR (Comisión Internacional para la Protección del Rin)
- Convenio CIC-CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)
- Convenio CIC-CARP/FREPLATA (Comisión Administradora del Río de la Plata y Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo)
- Convenio CIC-CARU (Comisión Administradora del Río Uruguay)
- Convenio CIC-ITAIPU
- Convenio CIC-COBINABE (Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija)
- Convenio CIC-PROYECTO DE GESTIÓN INTEGRADA Y PLAN MAESTRO DE LA CUENCA DEL RÍO PILCOMAYO
- Convenio CIC-AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideo)
- Convenio CIC-IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi)
- Convenio CIC-CAF (Corporación Andina de Fomento)

Cuadro II

Programas y proyectos desarrollados o en curso de realización en los últimos años

- **Programa Marco para la gestión sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca, en relación con los efectos hidrológicos de la variabilidad y el cambio climático**
- **Programa Mapa Digital de la Cuenca del Plata**
- **Programa alerta ecológico**
- Proyecto para la protección ambiental y desarrollo sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (SAG)
- Programa estratégico de acción para la cuenca binacional del río Bermejo (PEA)
- Programa de acciones estratégicas para la gestión integrada de la cuenca del Pantanal/Alto Paraguay- PAE
- Proyecto Deltamerica / Preparación y ejecución de los mecanismos de diseminación de las lecciones aprendidas y las experiencias exitosas en la integración del manejo del recurso hídrico transfronterizo en América Latina y el Caribe
- Proyecto protección ambiental del río de la Plata y su frente

marítimo: prevención y control de la contaminación y restauración de hábitats (FREPLATA)
- Proyecto de gestión integrada y plan maestro de la cuenca del río Pilcomayo
- **Proyecto Aspectos regionales de la gestión sostenible de los recursos de los humedales**
- Proyecto forestal de desarrollo
- **Proyecto Determinantes hidrológicos de la agricultura en América Latina: sensoriamiento remoto y simulación numérica**
- Programa Hidrovía Paraguay-Paraná
- Eje Vial MERCOSUR: Puente Colonia - Buenos Aires
- Programa de acción subregional para el desarrollo sustentable del Gran Chaco Americano
- Manejo y Conservación de la Biodiversidad de los Esteros del Iberá
- Red Interamericana de Información sobre Biodiversidad, IABIN

Como se observa, trabajo y proyectos no han faltado. De allí que sea más indispensable e impostergable repensar el tópico de una transformación institucional que le otorgue a las organismos del Sistema de la Cuenca los instrumentos necesarios para un cumplimiento más cabal de sus objetivos.

IV) Los retos de una nueva institucionalidad para los sistemas de integración en la Cuenca del Plata.

1. Una metodología útil para evaluar los cambios institucionales en un proceso de integración.

Lo primero que hay que considerar en un proceso de cambio en la institucionalidad de un proceso de integración como el de la Cuenca del Plata es la metodología elegida para negociar y tramitar el nuevo Sistema. Por supuesto que no sería prudente ni viable la postulación de una reingeniería de tipo refundacional en el organigrama institucional de la Cuenca del Plata. Existe consenso en que el cambio institucional debe ser incremental y a la vez integral, debe ser acordado en la perspectiva de una acumulación gradual que genere cultura institucional. Se reconoce por todos que hay que evitar cualquier forma de maximalismo que lleve inexorablemente al desacuerdo o a la renovación de los antagonismos (es decir a la derrota de los reformistas de la institucionalidad), que lo central es el logro de una reforma posible que permita el dinamismo posterior hacia objetivos más ambiciosos. Ninguna institucionalidad se cambia de una vez y para siempre, mucho menos sobre la base de impulsos avasalladores. Pero, como señalara en Montevideo el asesor en temas internacionales del

Presidente Lula, el Dr. Marco Aurelio García, hace unos años refiriéndose a estos temas, *"estamos presionados a ir más hondo y más rápido"*.

Por cierto también que la coyuntura pesa y en ella, además de los factores políticos que empujan a la reforma, tiene que haber una correspondencia entre realidad socio-económica y demandas políticas. Pero también hay pocos que discrepan en que se ha agotado el formato anterior (que Félix Peña ha caracterizado como el de un *"modelo de reglas de juego precarias, que se cumplen solo si es posible"*) y que las reformas puntuales de estos últimos años no alcanzan para dar respuesta a las exigencias de los nuevos contextos. Tampoco hay que olvidar que los cambios políticos en la región han tenido consecuencias muy visibles en estos debates, siendo una de las más resaltables la emergencia de viejos y también nuevos "lobbies" adversos a todo tipo de integración.

Como vemos, la coyuntura presenta claroscuros, existen factores favorables para una reforma razonable, aunque también persisten prácticas muy negativas (como la opacidad de las negociaciones, la falta de mecanismos transparentes y participativos). Como telón de fondo de las decisiones a tomar, vuelven a estar temas fundamentales en lo que hace a lo que cada país está dispuesto a apostar al futuro del proceso integracionista en sus diferentes escenarios, con el balance de los lógicos costos y también con las ganancias consiguientes. Félix Peña sintetizaba esos temas de fondo en cuatro preguntas tan insoslayables como difíciles, que él refería al MERCOSUR pero que valen igualmente en relación al Sistema de la Cuenca del Plata:

i) "¿están los socios mayores dispuestos a someterse a disciplinas colectivas libremente consentidas?"
ii) "¿están dispuestos a otorgarse y garantizar preferencias económicas para que los socios inviertan en la zona?"
iii) "¿están dispuestos los países a abrir efectivamente sus espacios decisorios?"
iv) "¿están efectivamente dispuestos a abrir el debate en torno a las reformas del MERCOSUR *(aquí referiríamos al Sistema institucional de la Cuenca del Plata)?"*

Con seguridad, en la respuesta a estas preguntas fundamentales pesará sin duda la voluntad política que puedan exhibir los gobiernos, pero también sus cálculos estratégicos y sus expectativas, tanto las reconocidas como las escondidas. Y tampoco hay que olvidar que las vulnerabilidades económicas impactan y mucho sobre el debate en torno a la voluntad política de apostar a la integración.

2. La actualidad del "Informe del BID-INTAL" de 1985: diagnóstico, tres alternativas y su proyección más de dos décadas después.

Como se señalara anteriormente, el Informe elaborado en conjunto por el BID y el INTAL en 1985, titulado "Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas organizativas.", constituye a nuestro juicio el aporte más consistente, realizado en este período de cuatro décadas de aplicación del Tratado de la Cuenca del Plata, en lo que refiere a propuestas posibles de afianzamiento institucional y de reactivación operativa del Sistema de la Cuenca. Luego de algunas consideraciones preliminares en torno a los "tipos de organizaciones relativas a ríos internacionales y cuencas hidrográficas" y de una descripción detallada del origen y de la estructura del sistema institucional de la Cuenca del Plata, en este Informe se proponen tres alternativas de reformulación posibles a partir de un riguroso y fundado diagnóstico de su situación al año 1985. Por entender que la mayoría de sus consideraciones continúan siendo válidas casi un cuarto de siglo después, se comenzará el análisis de los contenidos de este valioso Informe a partir de una síntesis de ese diagnóstico.

El primer aspecto que se destaca en forma expresa como el eje institucional del Sistema de la Cuenca es su neto carácter intergubernamental, con el consiguiente recelo a cualquier evolución hacia la construcción de una organización con poderes supranacionales.

El primer aspecto que se destaca en forma expresa como el eje institucional del Sistema de la Cuenca es su **neto carácter intergubernamental**, con el consiguiente **recelo a cualquier evolución hacia la construcción de una organización con poderes supranacionales**. Se señala en el Informe a propósito de este punto: "Se acordó que la política y medidas de acción conjunta se tomarían por consenso y que no interferirían con los planes y políticas nacionales. En todo caso, se dejó expresa constancia de que el interés nacional estaba por encima de los intereses regionales y hubo en todo momento una reluctancia a crear una organización con poderes supranacionales. Se definió también la forma de operación: no habría una planificación regional de recursos compartidos, sino una integración física por proyectos. El sistema de la Cuenca del Plata surgió así como un mecanismo de negociación política en el nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco países componentes." [23]

Esta característica institucional de base obstaculizó desde el principio, a juicio de los autores del Informe, la posibilidad de arribar a decisiones –que sólo podían ser tomadas bajo la regla del consenso- en los temas clave de controversia: el uso de los ríos y en particular el aprovechamiento hidroeléctrico del sistema Paraná-Uruguay. Como no se podía avanzar en estos temas centrales, pues era imposible llegar a posiciones de consenso en torno a ellos, se buscó introducir una agenda de nuevas problemáticas, respecto a las cuales sí pudiera alcanzarse la indispensable unanimidad de pareceres. Pero esa evolución buscada tampoco dio resultados positivos. "Así se inició –señalan los autores en otro pasaje de su Informe- una etapa de revisión de la estructura operativa, practicándose arreglos parciales. Se agregó un órgano financiero cuasi-independiente. Fue evidente la falta de un foro de discusión técnica y la carencia de coordinación entre los distintos órganos y niveles. La polémica acerca del uso de los ríos terminó solucionándose mediante acuerdos bilaterales y a lo sumo trilaterales entre los Gobiernos interesados; surgieron así Comisiones Mixtas y Entes Binacionales, cuyo objetivo fue el diseño, construcción y operación de los aprovechamientos hidroeléctricos y que funcionaron (y funcionan) fuera de la organización formal de la Cuenca del Plata". [24]

La evaluación no podía sino concluir en el registro de "una insatisfacción generalizada entre los países componentes" del Sistema de la Cuenca. Las evidencias de los problemas institucionales de fondo guardaban una extraordinaria similitud con los problemas que desde su institucionalidad originaria padeció el MERCOSUR: "el bajo grado de cumplimiento de las resoluciones y la incapacidad del sistema de resolver las controversias suscitadas entre los países miembros". [25]

En el Informe se destacaba también la crítica a "una metodología de negociación escasamente operativa que privilegiaba los procedimientos formales, sin mayor contenido de voluntad política". En ese sentido, se evaluaba también en sentido crítico que la negociación no establecía una distinción de funciones políticas, ejecutivas y técnicas; que el requerimiento de la regla del consenso trababa prácticamente todas las negociaciones, en especial aquellas que se daban sobre los temas más importantes; la ausencia de control de gestión y de "un foro de discusión técnico que pudiera elaborar alternativas apropiadas" frente a los dilemas y

23 BID-INTAL, "Sistema de la Cuenca del Plata ... etc. Ob. Cit. p. 32.

24 Ibidem, p. 33.

25 Ibidem. Los técnicos de BID-INTAL estimaban que el cumplimiento de las resoluciones que tuvieran que ver con el cumplimiento de los objetivos del Tratado era de aproximadamente un 10% hacia 1985.

opciones debatidos; que faltaba coordinación entre los distintos niveles del sistema; que se carecía de un procedimiento aceptado de resolución de controversias; y que los procedimientos eran en general "excesivamente lentos y burocráticos". [26]

A partir de este diagnóstico en verdad crítico, en el Informe se proponían tres alternativas de reestructuración del Sistema institucional de la Cuenca, que a juicio de los autores implicaban "niveles crecientes de modificación de la situación actual" de 1985. Sus tres propuestas eran las siguientes, a partir de su propia descripción:

a) **"Alternativa I. Objetivo: activación de proyectos"**. Esta primera propuesta, de menor exigencia comparativa, tomaba como objetivo de su reestructura "activar la organización actual." Para ello, en la percepción de los autores del Informe era necesario proceder a las siguientes transformaciones: i) establecer prioridades en sentido estricto y negociadas a nivel político, a fin de establecer con claridad el orden de preferencia de los objetivos generales reseñados; ii) realizar algunas modificaciones a nivel de la estructura organizativa y de la adjudicación de funciones, como que las resoluciones de las Reuniones de Cancilleres se referirían a líneas políticas de acción conjunta y tendrían carácter obligatorio cuando fueran implementadas por medio de una ley o decreto en cada país; iii) algunas de las decisiones del CIC podrían ser delegadas expresamente al Secretario y no requerirían unanimidad; iv) uno de los dos representantes por país debería tener dedicación exclusiva; v) la Secretaría tendría que ser ocupada necesariamente por un profesional con capacidad gerencial y experiencia en el estudio de proyectos; vi) el mismo se relacionaría directamente con las Comisiones Nacionales; vii) habría diferentes "Grupos Técnicos" con integración y procedimientos disímiles según trabajaran en "áreas básicas" o fueran "Grupos de Acción" reunidos sobre la base del seguimiento de la Secretaría; viii) se revitalizaría el trabajo de las "Comisiones Nacionales"; ix) FONPLATA actuaría como asesor técnico-financiero tanto de la Reunión de Cancilleres como de la Secretaría del CIC; entre otras. [27]

b) "Alternativa II. Objetivo: promoción de Proyectos". Esta segunda alternativa tendría como principal factor diferenciador respecto a la primera propuesta la agregación al Sistema de "capacidad de promoción para llevar a cabo proyectos de

26 Ibidem, p. 34.

27 Ibidem, pp. 36 a 43.

28 Ibidem, pp. 44 a 49.

interés multilateral". Los proyectos a impulsar podían ser "nacionales de impacto regional, binacionales o multinacionales". Para impulsar esta nueva ingeniería institucional se requeriría un conjunto mayor de cambios respecto al formato anterior: i) se realizaría una evaluación específica para fijar las prioridades para los proyectos orientados al corto plazo; ii) para negociar proyectos y prioridades a largo plazo se tendría en cuenta el plan elaborado por un Comité Técnico Intergubernamental (CTI), que sería creado con el cometido de elaborar programas y proyectos conjuntos de desarrollo e integración física y que reemplazaría a las "Áreas Básicas" del formato institucional anterior; iii) se establecería una reunión conjunta de las Comisiones Nacionales, previa a la Reunión de Cancilleres; iv) se crearía también un Centro de Información y Documentación dependiente de la Secretaría; v) en cuanto a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, se abría la posibilidad de acordar un Protocolo adicional al Tratado que especificara la obligatoriedad de sus decisiones; vi) se habilitaba la posibilidad de la figura de un "árbitro acordado" para resolver controversias entre las partes; vii) se incrementarían las atribuciones del CIC, "que dejaría de actuar como un organismo de intercambio de información para convertirse en centro de decisión"; viii) las decisiones del CIC en "cuestiones de procedimiento y orden interno" se tomarían por mayoría simple; ix) se incrementaría el apoyo técnico y administrativo a la Secretaría, la que también podría contratar con anuencia del CIC consultores a corto plazo para estudios o asesorías; x) por consiguiente, también aumentarían las responsabilidades técnicas de la Secretaría; xi) habría un mayor número de "Grupos Técnicos", con mayores responsabilidades y atribuciones; xii) FONPLATA, además de cumplir con sus funciones de asesoría, podría actuar como agente técnico-financiero de la Secretaría; entre otras. [28]

c) **"Alternativa III. Coordinación de Proyectos".** Esta tercera propuesta, la más ambiciosa de las tres, daba al Sistema una "mayor capacidad de gestión y coordinación de la acción en el nivel regional", orientándose a la coordinación de políticas y a la promoción y seguimiento de proyectos multinacionales. Entre las modificaciones requeridas para consolidar esta alternativa de funcionamiento se destacaban: i) la Secretaría incrementaría su poder, concentrando su trabajo en el impulso de proyectos de impacto regional; ii) se incrementaría la coordinación de proyectos y hasta la programación del uso de algunos recursos convenidos; iii) en caso de controversias, se habilitaría la posibilidad de crear un "tribunal arbitral" para

dirimir los posibles conflictos; iv) el CIC incrementaría sus funciones y tareas a distintos niveles (seguimiento de proyectos, aprobación presupuestal, generación de ideas que podrían desembocar en proyectos, etc.); iv) se modificaría la composición de la Secretaría, que incluiría un Secretario Técnico, una Oficina de Proyectos, una División Administrativa y un "Banco de Data", aumentando asimismo su poder de contratación de consultores; v) el personal técnico adscripto a la Secretaría podría ser financiado con fondos extragubernamentales, incluso con aportes privados; entre otras. [29]

3. Algunos de los asuntos en discusión en relación a la renovación institucional de la Cuenca del Plata.

A continuación se presentará en forma sumaria un listado primario de los principales tópicos que podrían orientar una reforma consistente del sistema institucional de la Cuenca del Río de la Plata.

a) Reactivación de la capacidad operativa de los organismos decisorios del Sistema, sobre la base de una recombinación equilibrada de las habilitaciones en la materia de los formatos u organismos de índole intergubernamental, con la consolidación de las instituciones del Sistema de índole más supranacional, permanente y de proyección regional (por ejemplo a través de un afianzamiento de las atribuciones del CIC y de la Secretaría).
b) Creación y consolidación de instrumentos más claros y ejecutivos en relación al cumplimiento efectivo de las resoluciones tomadas por las instituciones con capacidad decisoria dentro del Sistema de la Cuenca, lo que debería complementarse con mecanismos más ágiles de internalización legislativa de la normativa integracionista y por una rápida armonización negociada de las legislaciones de los Estados Partes en materia de manejo de recursos naturales, con especial referencia a los temas hídricos y energéticos.
c) Consolidación y sistematización de los mecanismos de solución de controversias en el seno del Sistema de la Cuenca, con la constitución de un "Tribunal Permanente de Justicia" de integración multinacional (con representación igualitaria de los Estados Partes), con marcos de autonomía de acción y sujeto a reglas establecidas provenientes del Derecho Internacional y de un incipiente Derecho Comunitario Regional, vinculado con los temas del "manejo integrado de los recursos hídricos".

29 Ibidem, pp. 50 a 56. Al final del Informe se incluye una tabla comparativa por materias entre las tres alternativas y sus respectivos diseños.

d) Transformación de la actual Secretaría dependiente del CIC en una Secretaría Técnica y Ejecutiva, con proyección política, financiamiento y asesoramiento técnico consistentes, como base de un funcionamiento más permanente y ejecutivo del Sistema, sin desmedro de consultas permanentes a los Estados Partes.
e) Consolidación de foros técnicos permanentes, con capacidades efectivas de sustentabilidad financiera y de una operativa sistemática, con integración multinacional proporcional pero con fuertes requerimientos de idoneidad técnica y capacidad de gestión de programas y proyectos de parte de sus integrantes.
f) Constitución de un organismo representativo de los actores sociales (empresariales, sindicales, del llamado "tercer sector"), comunitarios (representantes de grupos indígenas, de subregiones) y de referencia territorial (nacional, fronteriza o supranacional), con atribuciones y funcionamiento similar al que tiene y al que demanda actualmente el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) integrado en el organigrama MERCOSUR.
g) Creación de un Foro representativo de los poderes locales, municipales y subregionales (con particular énfasis de la representación de aquellos radicados en los contornos de frontera entre los Estados nacionales socios del Sistema), proyectados en forma efectiva a proyectos de integración física y de infraestructura.
h) Reforzamiento presupuestal, a partir del cumplimiento efectivo de los aportes convenidos entre los Estados Partes y una mayor proactividad y autonomía de acción por parte de FONPLATA, con funciones ampliadas de asesoría y ejecución de programas con otros organismos internacionales a los efectos de la obtención de mayor asistencia técnica y financiera.
i) Sistematización de una regulación consensuada pero efectivamente operativa, que asegure canales de información regular y plenamente transparente respecto a los proyectos de emprendimientos en curso o en etapa de diseño.
j) Reorganización de un marco coordinador amplio, que asegure los vínculos institucionales permanentes y sistemáticos entre las organizaciones pertenecientes al Sistema Institucional de la Cuenca y a toda la otra ingeniería institucional establecida por fuera del Sistema (Comisiones Mixtas, Entes Binacionales, etc.), a los efectos de articular y vincular sus acciones y objetivos.
k) Establecimiento de un sistema de mayor periodicidad y jerarquización de las Reuniones de Alto Nivel Intergubernamental, manteniendo las Reuniones de Cancilleres con una mayor dinámica de coordinación, a lo que se agregaría una Cumbre Anual de Presidentes de los Estados Partes, con agendas preparadas y amplias capacidades decisorias.

l) Establecimiento de una mayor sistematización de la coordinación a todos los niveles del conjunto de los organismos del Sistema de la Cuenca.
m) Fortalecimiento de la capacidad operativa y técnica de las Comisiones Nacionales, con la consiguiente consolidación de sus instancias de coordinación plurinacional.

A partir de este marco general de innovaciones, muchas de las cuales hacen acordar a varias de las propuestas más específicas de reforma institucional para el MERCOSUR, [30] emergen otros tópicos y cuestiones de diversa índole como:

i) la exigencia institucionalizada y prescriptiva de un sistema de información mucho más transparente, sistemático y verificable, tanto en lo que refiere al funcionamiento de los distintos órganos del organigrama, como en lo concerniente a las negociaciones ante otros organismos internacionales;
ii) el establecimiento de distintos mecanismos eficaces y eficientes para el cumplimiento de tareas de accountability horizontal y vertical a distintos niveles de funcionamiento del Sistema y de los actores involucrados en sus programas y proyectos;
iii) una rearticulación mucho más permanente, sistemática y transparente en el relacionamiento entre los distintos organismos del nuevo Sistema institucional, de modo de optimizar los desempeños de los mismos y de complementar sus funciones a través de la consulta y la cooperación cotidianas;
iv) la consolidación de un cuerpo de asesores más numeroso y especializado, de carácter institucional y permanente, lo que no obsta para la apelación de otro tipo de asesoramientos externos (a través de convenios con universidades u organismos internacionales);
v) la fijación de un presupuesto razonable para el financiamiento efectivo de todos los organismos del Sistema institucional de la Cuenca del Plata, viabilizando de esa manera su funcionamiento adecuado y sistemático, más frecuente y productivo;
vi) la profundización de las redes de conectividad informática entre los distintos órganos del Sistema, facilitando su comunicación permanente y el establecimiento de sesiones y reuniones virtuales frecuentes, que complementen las reuniones y los encuentros verificados de manera directa;
vii) la profundización de los estudios para profundizar y viabilizar las prácticas de una auténtica *ciudadanía regional con referencia al MERCOSUR y a la Cuenca del Plata*, portadora de la posibilidad de ejercicio efectivo de derechos y de sentidos de

30 Cfr. Gerardo Caetano (coordinador), "La reforma institucional del MERCOSUR ... etc., ob. cit. Ver especialmente el capítulo correspondiente a Carlos Luján, centrado en el de "los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales".

pertenencia, verificable de las maneras más concretas posibles, complementaria y no sustitutiva a las ciudadanía nacionales;

viii) la superación de las asimetrías constitucionales y jurisdiccionales a nivel de los Estados Partes, mediante soluciones negociadas e incrementales pero claramente orientadas en una perspectiva de creciente armonización de disposiciones constitucionales y de legislación nacional vinculada a recursos hídricos y de reconocimiento de ciertas instancias de supranacionalidad formal;

ix) asegurar vías en la perspectiva de una auténtica gobernanza para el funcionamiento cotidiano de la Cuenca y sus proyectos y programas en su conjunto, que recombine con eficacia una reingeniería institucional más democrática y eficaz, junto con mecanismos más activos y permanente de participación e involucramiento ciudadano y de actores sociales, comunitarios y territoriales organizados, en referencia directa con los objetivos y acciones integracionistas priorizadas;

x) impulsar un mayor involucramiento y compromiso de todos los partidos políticos y de las organizaciones sociales en la reconsideración reflexiva y en una renovada participación en un debate a fondo sobre el tema estratégico de los recursos naturales contenidos en la Cuenca del Plata y su enorme significación futura a nivel regional y mundial.

La mayor parte de las demandas planteadas podrían ser incluidas en algunas de las secciones y disposiciones de un eventual futuro Protocolo de cambio institucional para el Sistema de la Cuenca del Plata, que se anexaría al Tratado de 1969. En el caso de otras acciones más profundas, debería recurrirse a la celebración de un nuevo Tratado de la Cuenca del Plata, que sistematizara en su nueva versión las modificaciones planteadas.

* * *

Existen límites aceptables desde una perspectiva reformista pero también propuestas no admisibles. Antes de tener una reforma institucional *"lifting"* o *"light"*, que se limite a sistematizar lo que hay, resulta preferible que se postergue la reforma y que se continúen las negociaciones, a partir de un Compromiso de los Estados Partes del Sistema de la Cuenca de dar prioridad a esta discusión en la agenda de los años próximos en torno a sus prioridades en materia de proyectos de integración regional a nivel del territorio abarcado por la Cuenca. Como se ha adelantado, la solución a alentar debería tener el horizonte de **un formato mixto** *entre lo que Deisy Ventura caracterizaba bien como*

"racionalización del intergubernamentalismo" *y* **"adopción de grados de supranacionalidad"**, *en el marco de* **una ingeniería operativa que pudiera generar una tensión creativa entre ambos perfiles institucionales**. *Los países socios, sus negociadores y principales autoridades tendrán que llegar a la convicción de que, con valentía, con coraje, con sensatez, con mucho pragmatismo, con mucha capacidad de negociación política, desde el reconocimiento de las asimetrías pero concientes de la dimensión institucional de muchos de los retos planteados, no podrán soslayar indefinidamente la decisión sobre temas difíciles e insoslayables para cimentar una nueva etapa en el proceso integracionista a nivel de la institucionalidad de Sistema de la Cuenca del Plata. No temamos ese momento, tampoco lo posterguemos* sine-die *en este mundo de vértigo que no espera y mucho menos por nosotros.*