

Las políticas públicas regionales y sus dimensiones institucionales. Apuntes teóricos y un análisis de caso

*Regional public policies and institutional
dimensions. Theoretical notes and an
analysis of case*

Recibido: Marzo 14 de 2013

Aprobado: Mayo 22 de 2013

GERARDO CAETANO*

CARLOS LUJÁN**

* Historiador y politólogo. Doctor en Historia, Universidad Nacional de La Plata. Docente e investigador de la Universidad de la República, Uruguay. Presidente del Consejo Superior de Flacso. Integrante del Comité Directivo de Clacso. Investigador Nivel III del SNI, Uruguay. Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

** Politólogo. Doctor en Ciencia Política, Universidad Católica del Uruguay. Docente de la Universidad de la República, Uruguay. Autor de numerosas publicaciones en temas de su especialidad (política internacional y negociación).

RESUMEN

En el artículo se aborda el tema de las políticas públicas regionales como una de las apuestas estratégicas de renovada vigencia en el marco de los procesos de integración en América Latina. En primer lugar se formulan algunas reflexiones teóricas sobre el particular, en lo que se pone especial énfasis en las dimensiones institucionales involucradas en el diseño y la implementación de este tipo de políticas. En segundo lugar se presenta en forma sucinta un estudio de caso focalizado en un asunto paradigmático: el despliegue de estrategias de manejo integrado en el marco de una cuenca plurinacional como la Cuenca del Río de la Plata. En ambas perspectivas se procura destacar tanto la relevancia estratégica de las políticas públicas regionales como la complejidad y la hondura de las dimensiones propiamente institucionales de esa operativa.

PALABRAS CLAVE

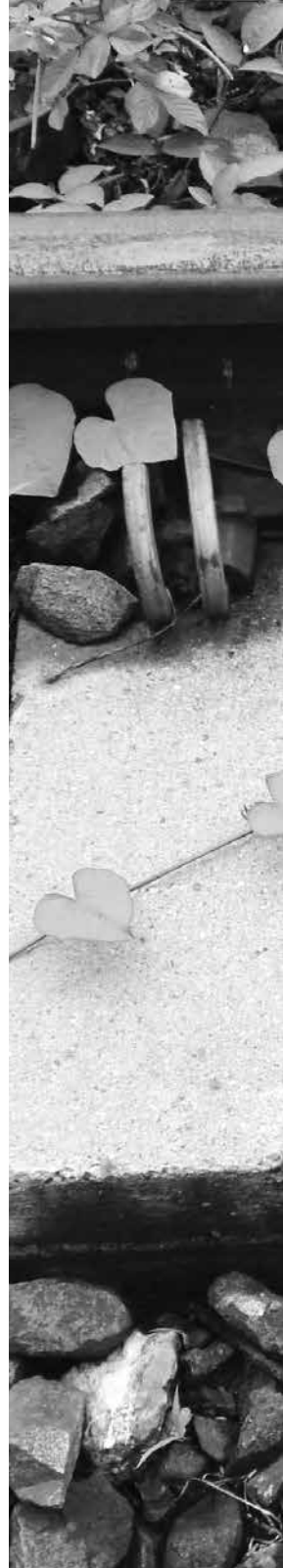
Políticas públicas, instituciones, regionalismo, cuencas hídricas integradas.

ABSTRACT

The article considers regional public policies as a strategic topic in current Latinamerican integration processes. In the first section the paper underlines the importance of institutions in the so-called “policy cycle”, with particular attention to the phases of formulation and implementation of this type of policies. Secondly, the article focuses on a case study that can be considered paradigmatic: the development of strategies of integrated management in a multi-national watershed as the existing “Cuenca del Río de la Plata”. Both approaches emphasize the strategic relevance of regional public policies as well as the complexity of the institutional dimensions of this initiative.

KEYWORDS

Public policies, institutions, regionalism, integrated watersheds.



1. ALGUNAS REFLEXIONES TEÓRICAS

LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Las políticas públicas son siempre el fruto de una tríada interconectada de contenidos, procesos e instituciones (Mancebo, 2003), por lo que es fundamental discutir, debatir y persuadir no solo sobre las líneas de acción, los objetivos, las visiones de las políticas públicas regionales, sino también sobre sus procesos de construcción colectiva y las instituciones que las hacen más o menos viables. En particular, a nivel regional es necesario estudiar los posibles modelos institucionales de la integración regional y registrar cómo tales modelos impactan sobre la calidad de políticas públicas en cada uno de los países del Mercosur y en la región en su conjunto.

La primera parte del presente artículo se inscribe en esta preocupación y plantea un conjunto amplio de preguntas para la reflexión sobre la posibilidad que tiene nuestra región de contar, en el mediano plazo, con políticas públicas regionales que hayan sido elaboradas, diseñadas, negociadas e implementadas en un marco institucional sólido. En forma más específica, se profundiza en dos de los modelos posibles de institucionalización del proceso de integración regional en curso: el modelo de las alianzas estratégicas y el de redes nacionales articuladas.

Según el primer modelo, la región tiende en el largo plazo a una confederación sudamericana de Estados, por lo que no es posible pensar para cada tema en una política pública unificada de los diferentes países, sino que se apuesta a la estructuración de programas conjuntos de intervención, que respeten la autonomía nacional en la ejecución. Prima, entonces, la coordinación de los esfuerzos de política regional sobre la dirección unívoca de ella. Más que en ejecutivos supranacionales centralizados es preciso apostar a ámbitos de discusión y legitimación política de las *policies* que funcionan como instancias deliberativas (parlamento regional o consejos regionales). Finalmente, las políticas se montan sobre presupuestos regionales y nacionales complementarios y las evaluaciones son de carácter multinivel al combinarse las evaluaciones regionales con las nacionales. En términos de las bases del modelo, es clave la necesidad de construir criterios supranacionales para la puesta en marcha de las políticas, en que está siempre presente la tensión entre los dos niveles involucrados—el regional y el nacional— y puede llegar a adicionarse el nivel local o subnacional.

Por su parte, el modelo de redes parte de la base de que el marco de las políticas públicas regionales es una comunidad de naciones con políticas nacionales autónomas donde la articulación de las políticas se da en los ejecutivos nacionales. Las políticas se desarrollan a partir de recursos económicos provenientes de los presupuestos nacionales y el conjunto del accionar político se basa en la intergubernamentalidad. La evaluación de los procesos y resultados de las políticas recae en nodos de la red y la ejecución tiene lugar en un único nivel, el de los países, que opera en forma inconexa, dadas las fronteras nacionales. En el mejor de los casos se cuenta con redes locales que abarcan toda la región.

A partir de estos modelos institucionales es posible plantear una serie de preguntas que permitan profundizar en la reflexión sobre el camino a seguir en la construcción institucional regional.

FORMULACIÓN DE POLÍTICAS E INSTITUCIONALIDAD

El primer set de preguntas abarca el proceso de formación de la agenda de la región: ¿quién identifica los problemas?, ¿quién se percata de que existe un problema en la región?, ¿son los Gobiernos nacionales?, ¿es un Parlamento Regional o son organizaciones de la sociedad civil? Tal identificación de problemas no es neutra, puesto que según cuáles sean los actores sociales, económicos y políticos que participen en la definición de los *issues*, será la forma de resolución de ellos. En un marco institucional de alianzas estratégicas serán las coaliciones de actores políticos, agrupados probablemente en familias ideológicas, las que intervendrán en la fase de identificación, mientras que en un marco más laxo de redes descentradas seguramente intervendrá una combinación de actores sociales, económicos y políticos.

Trascendiendo la formación de la agenda, en el resto de la fase de formulación de las políticas públicas regionales ¿qué características deberían tener los esfuerzos de los países?, ¿deberían basarse en una lógica incrementalista o en un enfoque de radicalismo selectivo?

Las políticas públicas regionales generadas en clave incrementalista implican un complejo proceso de negociación entre países en la búsqueda de acuerdos entre todos los actores involucrados sobre una amplia franja de problemas, sin profundidad estratégica. En cambio, el radicalismo selectivo implicaría generar definiciones claras de las normas y reglas de comportamiento, explicitar las obligaciones del Estado y los derechos específicos de los colectivos involucrados en el mediano y largo plazo, establecer los objetivos prioritarios y las metas,

contar con instrumentos para evaluar su consecución con especial atención a la evolución de un grupo reducido de políticas en las que se concentra el esfuerzo a realizar.

LOS DESAFÍOS INSTITUCIONALES

DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

Adentrándonos en la ejecución de las políticas públicas regionales, cabe considerar cinco elementos claves: la capacidad de ejecución multinacional de la política pública; la estabilidad de la política a lo largo del tiempo, más allá de los cambios de gobierno en los distintos países de la región; la adaptabilidad al contexto donde se desarrolla; la coherencia interna y externa de la política y la capacidad de articulación con otras políticas que se desarrollan en el mismo momento histórico.

En tal sentido, en el marco de una institucionalidad basada en la intergubernamentalidad, como el entramado de redes nacionales, las políticas públicas regionales tendrán menor capacidad de ejecución que en un marco de alianzas estratégicas, dado que estas implican cierto grado de supranacionalidad. En el primer caso es probable que haya desconexión entre las ejecuciones nacionales y también grados diversos de avance entre los países, mientras que en el segundo caso hay mayor probabilidad de dotar de coherencia a las políticas, por la sencilla razón de que será más fácil la construcción de una visión regional en una estructura supranacional.

La estabilidad de largo plazo será mayor si existe una institucionalidad menos dependiente de la voluntad de cada Estado nacional. Por el contrario, la adaptabilidad al contexto en el que se desarrolla la política puede ser mayor en el marco de una institucionalidad basada en redes, por la mayor cercanía a las realidades locales de los ejecutores de las políticas, aun cuando la adaptabilidad a los cambios regionales y mundiales sea mayor en una institución que ve más allá de las realidades nacionales.

Finalmente, la coherencia interna, y sobre todo la externa, y la articulación con otras políticas pueden alcanzar mayores niveles en el modelo de alianzas que en el de redes, porque seguramente habrá una mirada global más afinada sobre el conjunto de políticas.

LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES

El desarrollo efectivo de las políticas públicas regionales impone la apuesta a la generación de ciertas capacidades institucionales que resultan claves para su éxito: la construcción analítica de los problemas de la región, la incorporación de las problemáticas regionales en la agenda pública, la modelización de la situación a transformar, la generación de soluciones alternativas frente al problema, la elección entre las distintas alternativas elaboradas, la planificación de los pasos a dar en la ejecución, la implementación con efectividad de los cursos de acción fijados, la comunicación adecuada de la política pública regional, el monitoreo y la evaluación de los resultados de la política.

La construcción analítica de los problemas no es un proceso técnico neutro, sino un proceso político complejo en el que deben conjugarse los intereses de los actores intervinientes con los saberes necesarios para una correcta formulación del problema. En ese sentido, una institucionalidad de redes tiende a la gestación de una diversidad de definiciones de los problemas; dicho en otros términos, predomina el pensamiento divergente a la hora de acotar y definir los problemas regionales, más allá de que procesos intensos de negociación puedan incidir en una definición adecuada de los intereses regionales.

En contraposición, una institucionalidad con elementos supranacionales contribuye a formulaciones más homogéneas y al pensamiento convergente respecto de la realidad a transformar. Según se quiera privilegiar la creación y la innovación a la hora de visualizar los problemas de la región o el orden y la sistematización de los principales elementos problemáticos de la región, puede preferirse un modelo u otro de institucionalización.

La incorporación de las problemáticas a la agenda está estrechamente vinculada al grado de poder relativo que tienen los actores regionales, en cuanto a si pueden incluir un tema en la agenda por su propia voluntad, vetar su incorporación, lograr que asciendan en orden de prioridades o que desciendan, incluso hasta su eliminación de la agenda. La capacidad tanto de manejar la agenda regional como de determinar quiénes son los actores políticos relevantes en dicho nivel son atributos de poder tanto o más importantes que los que permiten realizar cambios en dicha agenda. Según el tipo de institucionalización que se adopte, se tendrá una agenda más o menos unívoca o la convivencia de las agendas nacionales con la regional.

La capacidad de modelizar los procesos de transformación a llevar adelante en el ámbito regional es también un atributo de poder muy importante. Dada una

variable dependiente que quiere ser transformada, la modelización permite determinar cuáles son las variables independientes sobre las que se debe actuar directamente, cuáles son las variables intervinientes que se quiere modificar indirectamente y cuáles son las variables contextuales que afectan todo el proceso y, por tanto, condicionan el éxito o el fracaso del emprendimiento. Adicionalmente, la modelización permite explicitar el sentido y la fuerza de las relaciones causales existentes entre los cuatro tipos de variables y, por tanto, evaluar la eficacia y eficiencia de los esfuerzos realizados.

La modelización se liga estrechamente a la institucionalidad asumida: si se privilegia una articulación reticular es muy probable que el modelo de acción que se construya sea hijo de los límites reales y simbólicos de dicha institucionalización. Por el contrario, una mayor centralización a nivel supranacional de las decisiones lleva a modelizar en términos de una causalidad compleja que se mueve en un único plano de acción: el regional.

La construcción de las diferentes posibles soluciones tiene que ver con la modelización realizada, por un lado, y con los límites políticos y materiales que cada tipo de solución conlleva, por otro.

La selección de una alternativa específica como solución es parte neurálgica de la toma de decisiones teniendo en cuenta todos los objetivos planteados para la política en cuestión y la variedad de alternativas elaboradas. En algunos casos habrá una estrategia dominante sobre todas las demás que permita que todas las consecuencias de la solución adoptada sean mejores o, como mínimo, tan beneficiosas como las que surgen de implementar las soluciones alternativas. En otros casos se deberá optar entre soluciones diversas, asumiendo la más conveniente en ciertas dimensiones del problema –no en todas– sabiendo que en el saldo neto esa es la alternativa más beneficiosa. Sobre este punto se puede afirmar que las alternativas generadas para las políticas públicas regionales en clave supranacional serán bastante diferentes de las que se creen en clave intergubernamental, dadas las notorias diferencias de límites y contextos de un arreglo institucional y otro.

Luego de tomada la decisión sobre cuál es la solución a impulsar a través de la política pública regional específica debe procederse a una comunicación clara a los diversos públicos, sin ambigüedades ni dudas sobre lo que se realizará. Ello constituye un recaudo básico para preservar las relaciones entre los actores y mantener un alto grado de legitimidad de las políticas. Los procesos de comuni-

cación en red difieren bastante de los más clásicos de comunicación bidireccional en un espacio supranacional único.

Finalmente, las políticas públicas regionales deben ser monitoreadas y evaluadas en los múltiples niveles de su desarrollo: el nivel regional, el nacional y el local. El proceso de seguimiento será muy distinto si se da con ritmos, tiempos y espacios descentrados o se produce en un marco institucional de mayor centralidad y direccionalidad, como lo es el de una alianza estratégica.

LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

El concepto de “calidad de las políticas públicas” es tan novedoso como polisémico, multidimensional y multicausal, más aun cuando se piensa en su aplicación a lo regional.

Una primera mirada posible a la calidad de las políticas públicas es a través de los recursos, como se representa en el Diagrama 1. En tal sentido, debe reconocerse que los actores que se mueven a nivel regional disponen de diferentes recursos que pueden movilizar a lo largo del ciclo de la política. A su vez, el peso de los diferentes recursos varía de una política a otra y la gestión de cada recurso tiene especificidad en cuanto a producción, reproducción y explotación, requiere trabajo interdisciplinario y su complejidad se observa particularmente en la fase de implementación.

Diagrama 1. La calidad de las políticas mirada a través de los recursos



Fuente: Elaboración propia con base en Subirats, 2008.

Una mirada complementaria a la calidad de las políticas apunta a evaluarla en función de la presencia de rasgos considerados críticos, como la estabilidad, la adaptabilidad, la coordinación y la coherencia, la ejecución efectiva de las políticas, su orientación al interés público y su eficacia y eficiencia.

Cabe, entonces, plantear cómo pueden presentarse estas características en las políticas públicas regionales según el tipo de institucionalidad, para lo cual se avanza en posibles indicadores para su medición (Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores para evaluar las características claves de las políticas públicas regionales

Características de las políticas públicas regionales	Indicadores	Redes nacionales articuladas	Alianzas estratégicas
Estabilidad	Grado en que los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por los precedentes	Depende de cada gobierno	Existen compromisos regionales
	Capacidad de los Estados para establecer y mantener prioridades entre objetivos contrapuestos	Prima la lógica nacional	Se construyen intereses regionales
	Grado en el que los Estados contraen y mantienen sus compromisos regionales	Depende de la fortaleza de la red	Las instituciones regionales dan mayor garantía de continuidad
Adaptabilidad	Capacidad de los Estados para flexibilizar las políticas llevadas adelante	La estructura de red es altamente flexible	Las alianzas estratégicas tienen mayor rigidez
	Grado en el que los Estados reformulan sus compromisos regionales	Las reformulaciones pueden ser dispares	La velocidad de reformulación es baja al implicar acuerdos globales
Coordinación y coherencia	Grado de consistencia interna de las políticas regionales	La consistencia interna es difícil de lograr en todos los componentes nacionales	Los compromisos regionales favorecen mayor consistencia interna

Continúa en la pág 101

Viene de la pág 100

Coordinación y coherencia	Grado de consistencia externa de las políticas regionales	La consistencia externa con las políticas nacionales es alta, con otras políticas regionales es baja	La consistencia externa con las políticas nacionales es baja, con otras políticas regionales es alta
	Grado de coordinación de las políticas regionales	La coordinación de las políticas regionales es variable por país	La coordinación de las políticas regionales es alta
Implementación y aplicación efectiva	Capacidad de implementación de los Estados	Las capacidades de implementación varían por Estado	La capacidad de implementación inicial es baja
Orientación al interés público	Grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones	Las relaciones entre funcionarios públicos y los grupos más poderosos se dan a nivel local	La influencia la ejercen los grupos transnacionales de presión
	Grado en el que las transferencias económicas y sociales realmente llegan a los más necesitados	La cercanía de las redes al territorio facilita que las transferencias lleguen a los destinatarios	La coordinación regional de las políticas públicas aumenta los costos de transferencia
	Capacidad de los Estados para imponer pérdidas a los actores más poderosos de la región	La disparidad de capacidades de los nodos estatales de la red disminuyen la eficacia	Es alta si existe voluntad política y claridad de objetivos

Fuente: Elaboración propia con base en BID, 2006.

Si definimos la capacidad estatal como la “habilidad de las agencias estatales para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (Hildebrand y Grindle, 1997), el problema central a resolver es cómo dotar de dicha capacidad a los órganos que ejecutan las políticas regionales. Esto es, el fortalecimiento de una única agencia supranacional o el de varias agencias que trabajan en articulación –según el modelo institucional que se priorice–.

Por otro lado, si vemos dicho atributo como la “capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (Migdal, 1988), el desafío es cómo se cons-

truye un sistema de liderazgo regional con capacidad de incidir efectivamente en los aparatos estatales involucrados.

Complementariamente, si tomamos en cuenta que “las iniciativas para promover el desarrollo parten de diálogos y deliberaciones en la arena política que definen una transformación social deseada” (Mokate, 2006), debe impulsarse una construcción de sentido regional que facilite los complejos procesos de negociación en torno a las políticas públicas regionales.

Como ya lo señaló Repetto en un documento fermental del 2004, las capacidades estatales latinoamericanas son “un punto de partida que permite visualizar la capacidad estatal como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder”. Por tanto, la generación, negociación, implementación y evaluación de las políticas públicas regionales constituye un proceso de generación y redistribución de poder a nivel regional.

En esa perspectiva, Repetto distingue dos componentes de la capacidad estatal: el político y el administrativo. La capacidad administrativa incluye la organización interna y asignación de funciones; la disponibilidad de recursos físicos financieros para la realización de las tareas previstas; las políticas de personal y sistemas de premios y sanciones y la capacidad individual de los actores responsables de tareas (Toblem, 1992). Por su lado, la capacidad política incluye la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de ellos.

Pensando en el marco institucional de las políticas públicas regionales, la complejidad de articulación de la capacidad administrativa es muy distinta si prima la lógica intergubernamental –la dificultad reside en armonizar capacidades administrativas nacionales– a si se da una mayor supranacionalidad –el problema es cómo no quedar atrapados en una burocracia regional cuyo principal objetivo es reproducirse a sí misma.

Complementariamente, respecto a la capacidad política se puede acordar con Evans que “una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero... la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento. Hirschman exige algo más que un aparato

administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante... La capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la que puede denominarse autonomía enraizada” (Evans, 1996).

Reafirmando lo anteriormente expresado sobre la construcción de poder, también se puede ver la capacidad política como “el modo de relacionamiento de los actores políticos, entre sí y con aquellos individuos y grupos que aspiran a involucrarse en una arena de política. Inclusión, lucha de poder, negociación, formalización” (Coppedge, 2001). A la hora de desarrollar políticas públicas que trasciendan el ámbito nacional es, pues, un desafío evaluar constantemente cómo se desenvuelve el proceso regional de construcción, mantenimiento y ejercicio del poder. En los modelos de red el poder tiende a estar más difuso y, por tanto, más democráticamente distribuido, aunque también el entramado facilita la utilización del poder “negativo” de bloqueo y mantenimiento del statu quo. Por otro lado, un modelo más centralizado facilita la reproducción del poder, pero puede llevar a que la lucha por el poder mismo se transforme en el objetivo último del proceso, lo que es muy perjudicial para una adecuada implementación de políticas públicas transformadoras de la región.

Un mirada institucional de la capacidad estatal descubre que ella “constituye un bien escaso que depende no solo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política. Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional” (Repetto, 2004).

Adicionalmente, “la interacción entre individuos y/o grupos interesados en una determinada temática pública es posible en cierto marco de reglas de juego. Esa es la razón para remarcar el papel central de las instituciones, las que rigen y orientan la acción de los actores, ayudándoles a crear recursos políticos” (Scharpf, 1997).

Este punto lleva a la pregunta respecto a cuál es la institucionalidad que mejor posibilita la participación de la sociedad civil en los procesos de control, diseño e implementación de las políticas públicas regionales. En este sentido, la articulación en redes es muy favorable a la participación de las actuales organizaciones

no gubernamentales, mientras que una institucionalidad supranacional genera la necesidad de un mayor desarrollo o incluso de la creación de ONG regionales.

Finalmente, por definición, “las instituciones [...] constriñen las opciones disponibles de acción. En la medida en que sistemáticamente producen determinados resultados (por ejemplo, de política pública) pueden ser cambiadas con el propósito de producir otros resultados. Al conocer los resultados que podrían surgir de nuevas instituciones, los actores pueden transformar sus preferencias de determinados resultados por preferencias de instituciones” (Bertranou, 1995). Por tanto, no se puede pensar que se elige un tipo de institucionalidad de una vez para siempre, sino que se trata de un proceso dinámico, seguramente híbrido y que se basará en la vieja máxima de que la política es el arte de hacer lo posible y de lograr que lo imposible se transforme en realización.

2. UN EJEMPLO ESPECÍFICO: LOS DESAFÍOS PERSISTENTES PARA EL MANEJO INTEGRADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA

Para efecto de concretar el análisis teórico antes reseñado, se ha optado por focalizar en este artículo el estudio en una de las áreas más estratégicas para la implementación de políticas públicas de proyección regional: el manejo integrado de una cuenca plurinacional como la del Río de la Plata. En las páginas siguientes se abordará esta temática de acuerdo con la siguiente hoja de ruta analítica: i) Un examen del contexto internacional, que vuelve prioritaria la consideración del manejo integrado de las cuencas hídricas como exigencia ineludible para la sustentabilidad medioambiental; ii) Un registro de antecedentes significativos y un estudio detallado del proceso constitutivo del Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, de 1969; iii) Una breve historia de los principales hitos en la aplicación de dicho Tratado; iv) Algunas reflexiones finales acerca de las posibilidades y exigencias para una profundización de las políticas públicas regionales sobre la cuenca.

ALGUNOS FACTORES INTERNACIONALES Y REGIONALES PROMOTORES DE LA REFORMULACIÓN DEL MANEJO DE LAS CUENCAS HÍDRICAS

No cabe duda de que en las últimas décadas el contexto internacional y regional ha coadyuvado con fuerza para un relanzamiento de las políticas integracionistas sobre la Cuenca del Río de la Plata. Para fundar este señalamiento tal vez

sea útil una rápida revista sobre algunos factores que han actuado y actúan en esa dirección:

- **La llamada “crisis global del agua”, en el marco de un contexto planetario en el que ha aumentado en forma considerable el consumo y en forma paralela ha disminuido la cantidad de agua disponible.** Para solo citar algunos ejemplos significativos, debe observarse que el consumo de agua a escala mundial aumentó seis veces entre 1990 y 1995, mientras que la previsión para los próximos veinte años de agua disponible refieren un decrecimiento de aproximadamente el 30%. (Kogan, 2004-2005). En lo que refiere de modo específico a la Cuenca del Plata los factores de incertidumbre no resultan escasos. Adviértase a este respecto, por ejemplo, que los estudios más actuales refieren que a causa del aumento de las concentraciones de gases provenientes del llamado “efecto invernadero” se prevé un ascenso progresivo de las temperaturas sobre el territorio de la Cuenca de entre dos a cinco grados más que en la actualidad hacia el año 2100, al tiempo que aun las estimaciones más al alza en lo que tiene que ver con el aumento de las precipitaciones para esa misma fecha no podrían compensar el incremento consiguiente de la evaporación en el área (Programa Marco, 2005, p. 20).
- **La gran relevancia de los recursos de la Cuenca del Plata, que hacen de ella un territorio crecientemente apetecido y codiciado desde distintas perspectivas a nivel internacional.** No corresponde a este trabajo una descripción sociodemográfica del territorio de la Cuenca, pero bastan unas pocas referencias para advertir la gran significación de sus recursos en un mundo en el que el agua adquiere de manera acelerada un carácter estratégico insoslayable. Como bien ha dicho Helio de Macedo Soares, “si fuera un país, la Cuenca del Plata sería el segundo de América del Sur en tamaño y en PBI, después de Brasil. Tiene 3.100.000 km² de superficie, 132 millones de habitantes y un producto bruto mayor que el de Argentina. Es también la cuenca hidrográfica más rica en agua dulce del mundo y una de las zonas más fértiles” (Macedo, 2006) En su territorio, que abarca distintos porcentajes de la superficie de cinco países (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay), existen 57 ciudades con más de 100.000 habitantes, incluyendo cuatro de las capitales de los cinco países que la componen (solo La Paz queda fuera de su órbita). Ade-

más de contar con una extraordinaria diversidad y proyección productiva en materia biológica y en recursos naturales en general, posee una extensa red navegable que ha alcanzado, por ejemplo, el traslado de 13 millones de toneladas en el 2004. Posee, además, un muy importante potencial hidroeléctrico, estimado en 92.000 MW, lo que ha promovido la construcción de más de 150 centrales hidroeléctricas (72 mayores de 10 MW), con un 60% ya utilizado o en vías inminentes de serlo. La extensión geográfica que abarca la cuenca equivale a un sexto del territorio latinoamericano o a un tercio de Europa. Sus reservas acuíferas no solo son superficiales, sino también subterráneas (con los Sistemas del Acuífero Guaraní y del Acuífero Yrenda-Toba-Tarijeño), lo que aumenta el valor estratégico de sus recursos hídricos.

- **Pese a la magnitud de estas riquezas y recursos, pese al conflictivo contexto actual en relación con el conjunto de aspectos involucrados en el “tema cuencas”, no ha podido avanzarse lo suficiente –sin desmedro de los logros alcanzados y de los que se hará mención más adelante– en la profundización de la cooperación y del manejo integrado de los “asuntos” de la Cuenca del Río de la Plata.** Como también ha señalado Helio de Macedo Soares, a pesar del registro de semejantes recursos y de sus potencialidades ventajosas, “los habitantes que viven en la cuenca no gozan de ninguna ventaja. Es más, sufren problemas como sequías, inundaciones y contaminación por el poco cuidado que los países le dan a la región. Las ciudades se acostumbraron a tirar sus desechos al río sin tratarlos, como sucede hoy, por ejemplo, en Rosario o Asunción. El CIC tendría que coordinar acciones para solucionar ese tipo de problemas. [...] Hubo un largo tiempo en el cual el organismo estuvo inactivo: los países lo dejaron ‘dormir’. En este momento el CIC interesa nuevamente y se le está reflotando” (Macedo, 2006). En efecto, la coyuntura actual, tanto internacional como regional, vuelve imperioso impulsar una “governabilidad cooperativa” de todos los recursos de muy diversa índole que posee la Cuenca, lo que comienza a traducirse en una reactivación de sus organismos y en el estudio de reformas institucionales que tiendan a acentuar la efectividad de sus acciones.
- **Mientras esto ocurre en la Cuenca del Plata, crece a nivel mundial la firme convicción de que debe pasarse sin demora**

de una lógica de “conflicto potencial” a otra de “cooperación potencial” en relación con “la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua”, lo que supone un verdadero cambio de paradigmas hacia una política de “manejo integrado de recursos hídricos” (Cazorla-Clariso, 2003). En efecto, durante las últimas décadas, y de la mano de Conferencias Internacionales y de la acción de Instituciones multilaterales, se ha podido avanzar en la promoción de estas nociones. En ese sentido, por ejemplo, las Conferencias Internacionales celebradas en 1992 en Dublín y Río de Janeiro sobre el agua y el medio ambiente comenzaron a consolidar en la agenda multilateral las demandas de visiones más integrales, multisectoriales y participativas en relación con la gestión responsable de los recursos naturales. En esa misma dirección deben inscribirse eventos como la creación del Consejo Mundial del Agua, en 1996, los Foros Mundiales celebrados en los años siguientes en Marrakech y La Haya, la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y el Foro Mundial del Agua, celebrado en Kyoto en marzo del 2003. La Asociación Mundial para el Agua, en procura de consolidar una postura común en esa perspectiva cooperativa emergente, definió de la siguiente manera el concepto de Manejo Integrado de Recursos Hídricos (en adelante MIRH): “El MIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Cazorla-Clariso, 2003). En dirección a consolidar este nuevo paradigma en la gestión nacional e internacional de los recursos naturales, con especial énfasis en el agua, se debe trabajar a distintos niveles en puntos como los de una sabia identificación de “los actores involucrados en la gestión del agua”, de modo que se prevenga la potencialidad conflictiva de los “usuarios en conflicto”; la vinculación de cosas como la “gestión” y “gobernabilidad” del agua y los requerimientos para las “políticas nacionales de gestión hídrica”; la profundización de los esfuerzos mancomunados en “información, educación y capacitación en el MIRH”; el reconocimiento en términos de “usuarios” de las “comunidades tradicionales” (con sus usos consuetudinarios de los recursos naturales) y de los “ecosistemas”; la necesidad de profundizar en relación con el concepto de “servicios ambientales”, entre otros (Cazorla-Clariso, 2003).

PROCESO CONSTITUTIVO DEL TRATADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA

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 que 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 (Declaración Cancilleres, 1967).
- ii. **El Acta de Santa Cruz de la Sierra, derivada de una nueva reunión de Cancilleres de los cinco Estados, celebrada 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 proyectos específicos para realizar. Como se ha dicho, esa dinámica significaba una variación fuerte respecto 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, mientras que, en adelante, la relación sería exactamente la inversa. Los proyectos de integración física podían ser compartidos con 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 establecieron también el Estatuto del CIC y las condiciones futuras para su reforma (Acta de Santa Cruz, 1968).
- 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 solo ocho artículos, en el mencionado 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”, 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 (Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, 1969).

En todo este proceso constitutivo del Sistema de la Cuenca platense volvieron a evidenciarse las tensiones y antagonismos que habían pautado la dinámica de las trayectorias anteriores 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 periodo 1968-1971. En un afinado análisis del proceso constitutivo del 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, y ‘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 está por encima de los intereses puramente regionales y 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 1970 y 1979 tiene lugar la negociación de las centrales hidroeléctricas en las que participan Argentina, Brasil y Paraguay, situación esta para la que se buscan y se encuentran fórmulas de solución fuera del Sistema” (BID-Intal, 1985).

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 decisonal, en organizaciones representativas de la pertenencia regional y suprana-

cional. 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 inconveniente. 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 que se produzca una complementación e interacción creadora y productiva entre componentes de uno y otro sesgo, en el marco de una institucionalidad “mix” que pueda impulsar y gobernar con agilidad y consistencia el manejo cotidiano de la Cuenca. De cómo se aprenda a responder a esta interpelación dependerá mucho la suerte de las reformas institucionales que tiendan a darles capacidades efectivas para que las organizaciones supranacionales, no en sustitución, sino en complementación de las autoridades de los Estados nacionales, puedan finalmente estar en condiciones de responder a las exigencias de los cometidos que les fueron encomendados.

LA APLICACIÓN DEL TRATADO DE LA CUENCA DEL RÍO DE LA PLATA Y ALGUNOS DE SUS HITOS: BALANCE PARA UN PROSPECTO (1969-2007)

La historia de los primeros treinta y ocho 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 periodo estudiado sí se impone desarrollar una periodización 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. En esta reconstrucción histórica se ha optado por llegar solo hasta el 2007, pues el registro del último lustro largo nos impondría encarar en forma más directa la problemática del Mercosur en torno a este asunto, lo que excede los objetivos analíticos de este artículo.

En términos de periodización de estas casi cuatro décadas de vigencia 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 Itai-

pú), periodo en el que se buscaron y finalmente se encontraron, como veremos, fórmulas de solución fuera del Sistema de la Cuenca.

- ii. **Un segundo periodo de estabilidad dinámica y cierta proactividad integracionista, entre 1980 y 1991**, en el que se impulsan algunos programas concretos, se acompaña el movimiento de relacionamiento privilegiado 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 su institucionalidad global y en las posibilidades de alcanzar 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 afloran vacilaciones y posiciones encontradas respecto a si mantener el Sistema interactuando, pero con sus autonomías, con el proceso integracionista, o si subsumir sus instituciones, principios y objetivos en el organigrama de 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 desplegados, 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 de la integración física y el aprovechamiento y cuidado de los recursos naturales, especialmente de los hídricos. Un buen ejemplo de esta última tendencia está 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” (Declaración Presidente Lula, 2003).

A lo largo de toda la primera década de aplicación del Tratado el tema más conflictivo y casi excluyente fue el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica. En junio de 1971, con ocasión de la IV Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, se emite la Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales (Declaración de Asunción, 1971). 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 con un cúmulo de represas hidroeléctricas que finalizaron su construcción o la comenzaron en esta primera década de vigencia del Tratado. Primó por entonces la bilateralidad de la negociación diplomática, en especial a propósito de 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.

La Asamblea General de Naciones Unidas fue escenario frecuente de disputas e incidentes entre las delegaciones argentina y brasileña. A propósito, como vimos, el llamado Acuerdo de Nueva York no pudo satisfacer los intereses enfrentados y las posiciones más nacionalistas, en especial del lado argentino, que fue 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 técnica 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 profundizado generaron un terreno propicio para que en 1973 los diferendos argentino-brasileños arreciaran. Entre marzo y mayo de 1973, por ejemplo, hubo una serie de muy duros enfrentamientos entre las cancillerías de ambos países a propósito del “llenado del dique de Ilha Solteira”, que no pudo negociarse favorablemente en el seno del CIC y provocó un fuerte intercambio público de reproches y reclamos entre ambos países. Mientras Argentina luchaba 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 el equilibrio de la Cuenca platense en su conjunto, Brasil continuaba aplicando la “política de los hechos consumados” frente a la ofensiva diplomática (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 propugnando una política integracionista

concretada en cooperación en los hechos y en la realización de obras concretas, su iniciativa no logró detener la dinámica de conflictividad desatada. Mientras la inoperancia ganaba cada vez más al funcionamiento efectivo del sistema institucional de la Cuenca, comenzaron a proliferar comisiones mixtas y entes binacionales como resultado de acuerdos y tratados bilaterales sobre aprovechamientos hidroeléctricos. Ejemplo de todo esto es 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.

Este periodo de dura confrontación argentino-brasileña, en la que los restantes Estados fronterizos volvieron a “pendular” sin pronunciamientos definitivos y sobre la base de acciones tácticas afines a la defensa de sus propios intereses, solo 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 de que la situación internacional de Argentina se había deteriorado no solo por sus fracasos en la Cuenca, sino como consecuencia de otros litigios que también la afectaban (Malvinas y Beagle, por ejemplo), al tiempo que Brasil advertía cada vez con más firmeza 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. A través de la definición de cotas (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) 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 (BID-Intal, 1985).

A partir de los años ochenta las políticas de regionalización pudieron avanzar con base en de un reconocimiento explícito del Sistema institucional de la Cuenca de los efectos negativos de su parálisis e inoperancia durante la década anterior, 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 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 “contem-

plar una evaluación global de la organización y funcionamiento del CIC y de su Secretaría”, de acuerdo con lo establecido en forma expresa en la XII Reunión Ordinaria de Cancilleres –en su Resolución 171– celebrada en Santa Cruz de la Sierra, entre el 11 y el 14 de noviembre de 1981. 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, y la delegación paraguaya presentó un anteproyecto de nuevo Estatuto para el CIC, que fue rechazado. En él se proponía la creación de una secretaría ejecutiva en tanto “órgano técnico-ejecutivo del tratado” (BID-Intal, 1985). 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” (Declaración de Punta del Este, 1984). De esta reunión surgió también la demanda concreta al BID y al Intal para la elaboración de un documento que presentara alternativas organizativas concretas para cambios y ajustes institucionales en el Sistema de la Cuenca. Como se ha venido observando, ese estudio fue realizado en muy poco tiempo y estuvo ya disponible en agosto de 1985. Sustentado en una investigación de mucho rigor, este documento, que hemos venido utilizando para la elaboración de este artículo, presenta tres alternativas organizativas muy valiosas, por lo cual se constituye en la propuesta de reformulación institucional más seria para transformar el Sistema de la Cuenca del Plata (BID-Intal, 1985).

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 democráticos. 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 a un renovado impulso de las ideas integracionistas. Como veremos más adelante, el hito tal vez más significativo de ese proceso estuvo dado por el acercamiento efectivo entre los gobiernos de Alfonsín y Sar-

ney, 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.

De cualquier modo, en forma paralela al Tratado y a su Sistema institucional siguieron dándose acuerdos bilaterales y continuaron actuando organismos operativos sobre aspectos 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, con el tiempo que el formato intergubernamental incambiado empezaba a chocar con la no menos difícil 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).

En el marco de los acuerdos y acciones que terminaron con la creación del Mercosur, en marzo de 1991, comenzó a generarse una notoria incertidumbre en relación con el destino del Sistema de la Cuenca del Plata. Surgieron voces que ponían en duda mantener dicho Sistema en forma paralela a la institucionalidad Mercosur, mientras que todos coincidían en la necesidad de que ya fuera en Mercosur o manteniendo su autonomía resultaba impostergable modificar las bases y estatutos de su institucionalidad. A pesar de que siguieron dándose 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 ante otros organismos internacionales, solo 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 del 2001. En una medida que implicaba ratificar 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 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, que será considerada en una próxima Reunión de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata”.

COMPARACIONES Y APRENDIZAJES EN LAS TRAYECTORIAS DEL MERCOSUR FRENTE A LA PERSPECTIVA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CUENCA DEL PLATA

Las comparaciones y similitudes al registrar los tópicos y las dificultades para consolidar y fortalecer los sistemas institucionales de la Cuenca del Plata y del Mercosur resultan muy visibles y útiles en su consideración. Los temas se reiteran de manera insistente: la puja entre “los grandes” y “los pequeños”; la debilidad última de los acuerdos anunciados entre Argentina y Brasil para relanzar en serio el bloque, comenzando por dotar de mayor fortaleza institucional sus instituciones; el peso de las asimetrías nunca resueltas; la enorme dificultad para consolidar mecanismos consistentes de resolución de controversias; las tensiones siempre presentes entre “bilateralidad” y “multilateralidad” y entre “intergubernamentalismo extremo” o una tensión más equilibrada entre “intergubernamentalidad” y “formatos embrionarios de supranacionalidad”; las exigencias de la agenda externa y las posibilidades de negociaciones en bloque o en solitario; la capacidad técnica para anticipar escenarios y apostar al desarrollo de políticas efectivamente articuladas en puntos cada vez más sensibles, como manejo de recursos naturales compartidos, preservación del medio ambiente, asociación de políticas energéticas coherentes y solidarias, profundización de sistemas de transporte que aseguren una conectividad ágil y barata para todos los socios, complementación productiva, articulación y mejoramiento de las situaciones fronterizas, construcción de una visión comunitaria en relación con las demandas de infraestructura común, entre tantos otros. Frente a estos nuevos contextos nacionales y regionales parece retornar con mucha fuerza el proyecto de que una respuesta efectiva a estos y otros requerimientos emergentes exige un fortalecimiento institucional impostergable de todo el Sistema de la Cuenca. ¿Qué condiciones parecen exigírseles a los Estados asociados en la cuenca para que sea efectiva una “visión de cuenca” común e integral? Hagamos una rápida reseña de algunos requerimientos claves:

- i. *Países que renueven la apuesta de su destino prioritario a través de los instrumentos de los distintos proyectos de integración regional y dejen definitivamente atrás las inveteradas “vocaciones isleñas” y ultranacionalistas.*
- ii. *Países que recobren acuerdos básicos para sustentar la previsibilidad y permanencia de políticas exteriores de Estado, uno de cuyos ejes principales sea precisamente este giro prorregión, con personería propia, sin*

obsecuencias, pero con la firme voluntad política de constituirse en factor catalizador para la transformación institucional del bloque.

- iii. *Países cuyos partidos, en especial sus partidos gobernantes, piensen los avances del proceso de integración en clave institucional y no ideológica, sin dejar por ello de aprovechar las oportunidades operativas que permite la existencia de gobiernos con afinidades sólidas respecto a asuntos de interés común de la Cuenca platense y del Mercosur.*
- iv. *Países que renueven sus políticas públicas internas en correspondencia al menos relativa con el cambio de agenda regionalista, con el impulso de políticas activas y sectoriales en distintos campos, con la disposición de coordinar políticas con sus vecinos que hoy no pueden ser (al menos en algunos casos) sino de índole regional, como ya hemos anotado.*
- v. *Países que se reintegren socialmente fronteras adentro para proponer modelos de solidaridad en la integración hacia fuera, con la afirmación de modelos culturales integracionistas que defiendan el sentido de compromisos cívicos, como combatir en grupo los márgenes escandalosos de pobreza e indigencia en la región, la afirmación del ejercicio de derechos en el contexto territorial ampliado del bloque, la progresiva construcción de una ciudadanía efectivamente regional que no sustituya sino que complemente la fundada en la soberanía nacional de los Estados partes.*
- vi. *Países que recobren el signo reformista y anticipatorio en el diseño y la implementación de sus políticas públicas, en especial en lo que refiere a su política exterior y a sus modelos de desarrollo proyectados a la región, con audacia transformadora, una interlocución exigente y a la vez una vocación pragmática que permita pasar de la etapa de los “grandes documentos” y de la retórica de los pronunciamientos a la persuasividad insuperable de concretar obras y contenidos precisos, sin caer en la tentación de rediscutirlo todo en una “agenda larga”, que termine alejándolos de la exigencia ya presente en las sociedades de decisiones y realizaciones efectivamente reformistas y palpables en los diversos escenarios de la comunidad regional.*
- vii. *Países que apuesten en clave estratégica a la profundización de los programas de integración regional (sea el Mercosur o la Cuenca del*

Plata) no solo con el impulso de su gobierno, sino también con su inserción en las otras redes políticas y sociales que cimentan de manera especialísima el bloque en su coyuntura actual, aprovechando incluso la legitimidad que le ofrecen sus acumulaciones y trayectoria anteriores en ciertos ámbitos relevantes (el rol protagónico de las representaciones sindicales nacionales en el seno de la Coordinadora Sindical del Cono Sur y en el Foro Consultivo Económico y Social, el papel también decisivo de las ciudades en la red Mercociudades, el avance de algunos estudios y acumulaciones en el campo académico e interuniversitario, etc.).

En suma, el retorno y la consolidación de los países de la región como actores dinámicos y decididos del desarrollo institucional de los distintos proyectos de índole regional exigen la implementación de fuertes cambios en distintas áreas. Pero en todo proceso de cambio, tanto nacional como regional, no solo importa el qué sino el cómo. En este campo la reflexión institucionalista también puede aportar a partir de sus tradiciones de reformismo incremental y anticipatorio, en particular del reconocimiento de las exigencias diferentes de una transformación institucional en el marco de un proceso de integración multinacional.

UNA METODOLOGÍA ÚTIL PARA EVALUAR LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN UN PROCESO DE INTEGRACIÓN

Lo primero que hay que considerar en un programa 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 postular una reingeniería de tipo refundacional en el organigrama institucional de la Cuenca del Plata. Existe consenso en que el cambio institucional debe ser gradual y a la vez integral, debe ser acordado en la perspectiva de una acumulación que genere cultura institucional. Se reconoce por todos que se debe 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.

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

socioeconómica y demandas políticas. Pero también hay pocos que discrepan en que se ha agotado el formato anterior (que Félix Peña ha caracterizado como un “modelo de reglas de juego precarias, que se cumplen solo si es posible”) y que las reformas específicas 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, de las cuales una de las más resaltables ha sido 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 asuntos fundamentales en cuanto 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 con el 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 de 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, el debate en torno a la voluntad política de apostar a la integración.

LA ACTUALIDAD DEL INFORME DEL BID-INTAL DE 1985:

DIAGNÓSTICO, TRES ALTERNATIVAS Y SU PROYECCIÓN MÁS DE DOS DÉCADAS DESPUÉS

El Informe elaborado 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 periodo de casi 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 a 1985. Por entender que la mayoría de sus consideraciones continúan siendo válidas más de dos décadas 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. 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 los Ministerios de Relaciones Exteriores de los cinco países componentes” (BID-Intal, 1985).

Esta característica institucional de base obstaculizó desde el principio, a juicio de los autores del informe, la posibilidad de llegar a decisiones —que solo podían ser tomadas bajo la regla del consenso— en los temas claves de controversia: el uso de los ríos y en particular el aprovechamiento hidroeléctrico del sistema Paraná-Uruguay. Como no se podía avanzar en estos aspectos centrales, pues era imposible llegar a algún consenso, se buscó introducir una agenda de nue-

vas 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— 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 (BID-Intal, 1985).

La evaluación no podía sino concluir con 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 en 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”. Cabe consignar que 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 (BID-Intal, 1985).

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”. De esta manera 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 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” (BID-Intal, 1985).

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 en lo político, para establecer con claridad el orden de preferencia de los objetivos generales reseñados; ii) Realizar algunas modificaciones en la estructura organizativa y 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 ocuparla necesariamente un profesional con capacidad gerencial y experiencia en el estudio de proyectos; vi) Este profesional 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.

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 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 las “áreas básicas” del formato institucional anterior; iii) Se establecería una reunión 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 habilitaría 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, 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.

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” y se orienta 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 incrementarían su poder y concentraría su trabajo en el impulso de proyectos de impacto regional; ii) Se incrementarían la coordinación de proyectos y hasta la programación del uso de algunos recursos convenidos; iii) Se habilitaría la posibilidad de crear un “tribunal arbitral” para dirimir los posibles conflictos, en caso de controversias; iv) El CIC incrementarían sus funciones y tareas en distintos frentes (seguimiento de proyectos, aprobación presupuestal, generación de ideas que podrían desembocar en proyectos, etc.); v) Se modificaría la composición de la Secretaría, que incluiría un Secretario Técnico, una Oficina de Proyectos, una División Administrativa y un “Banco de Data”, y aumentarían también su poder de contratación de consultores; v) El personal técnico adscrito a la Secretaría podría ser financiado con fondos extragubernamentales, incluso con aportes privados, entre otros (BID-Intal, 1985).

ALGUNOS DE LOS ASUNTOS EN DISCUSIÓN EN RELACIÓN CON 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 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 con el cumplimiento efectivo de las resoluciones tomadas por las instituciones con capacidad decisoria en el Sistema de la Cuenca, lo que debería complementarse con mecanismos más ágiles de internalización legislativa de la normativa integracionista y una rápida armonización negociada de las legislaciones de los Estados Partes en materia de manejo de recursos naturales, con especial referencia a lo hídrico y lo energético.
- 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”.
- 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 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 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 de 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.), para efecto 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, y mantenimiento de 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 de 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.

- n) Otros tópicos y cuestiones, entre los que cabe referir los siguientes:
- 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 en 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 que optimicen los desempeños de ellos y se complementen 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 para facilitar 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 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 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 permanentes 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 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 sistematice en su versión nueva las modificaciones planteadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo Federal del Agua. (2003, 8 de agosto), Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, Buenos Aires.
- Acta de Santa Cruz de la Sierra. (1968, 18 a 20 de mayo), II Reunión Ordinaria de Cancilleres.
- Argentina. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, [en línea], disponible en: <http://www.sagpya.gov.ar/>
- Berlinski, Julio; Pires de Souza, Francisco E.; Chudnovsky, Daniel y López, Andrés. (2006), 15 años de Mercosur. Comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras, Montevideo, Red de Investigaciones Económicas del Mercosur.
- Bertranou, J. (1995), “Estructurando la política. El papel de las instituciones”, en Revista Mexicana de Sociología, 57 (1), México D. F.
- BID – Intal. (1985), Sistema de la Cuenca del Plata. Alternativas organizativas, Buenos Aires, (s.e.).
- BID. (2006), La política de las políticas públicas, Washington, BID.
- Bouzas, Roberto y Soltz, Hernán. (2002), Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso Mercosur, Hamburg, (s.e.).
- Bouzas, Roberto. (coord.) (2002), Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Buenos Aires, Altamira - Fundación Osde.
- Brasil. Ministerio de Agricultura, Pecuaria e Abastecimento. Empresa Nacional de Pesquisa Agropecuaria, [en línea], disponible en: <http://www.embrapa.br/>
- Caetano, Gerardo. (2004), Los retos de una nueva institucionalidad para el Mercosur. Montevideo, Fesur.
- Cazorla-Clarisó, X. (2003), Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos: la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua. Barcelona, Unesco.
- CIC. (2005), Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático, Buenos Aires.
- _____. (2006), Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático. Buenos Aires, CIC.

- Comisión Mixta Argentino Paraguaya del Río Paraná. (1992), Aprovechamiento energético del río Paraná. Documentos y Tratados. Buenos Aires, Comip.
- Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, [en línea], disponible en: www.cicplata.org
- Declaración Conjunta de los Cancilleres de la Cuenca del Plata. (1967, 27 de febrero), I Reunión Ordinaria de Cancilleres, numerales I, II, III y IV, Buenos Aires.
- Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de los Ríos Internacionales. (1971, 3 de junio), IV Reunión Ordinaria de Cancilleres de la Cuenca del Plata, Resolución No. 25, numerales 1 y 2, Asunción.
- Declaración del presidente Lula a la prensa en ocasión de la visita a Brasilia del presidente paraguayo Nicanor Duarte Frutos, (2003, 14 de octubre).
- Declaración de Punta del Este. (1984), Punta del Este.
- Dallanegra, Luis. (Coord. y Comp.). (1983), Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata, Buenos Aires, Pleamar.
- Evans, Peter. (1996), “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* 35 (140), Buenos Aires.
- Fesur. (2004), Desafíos institucionales para el Mercosur. Las relaciones entre Estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad, (Documento preparatorio), Montevideo.
- Flangini, Yamandú. (1993), El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo. 20 años de vigencia. Montevideo, Arca.
- Hilderbrand, M., y M. Grindle. (1997), “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”, en M. Grindle. (comp.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.
- ILA. (1966), .Las reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas internacionales, adoptadas en la 52ª Conferencia de la ILA, Helsinki, Finlandia.
- ILA. (2006), Toronto Conference 2006. *Internacional La won Sustainable Development*, ILA.
- International Law Association, [en línea], disponible en: www.ila-hq.org
- Kogan, Yanina. (2004-2005), Del conflicto potencial y la cooperación em la Cuenca del Plata, (Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales), Buenos Aires, Flacso – Universidad de San Andrés – Universidad de Barcelona.
- Macedo, Helio. (Secretario general del CIC) (2006), Cuenca del Plata. Un territorio unido por el agua [entrevista].

- Magariños, Gustavo. (2005), Integración Económica Latinoamericana. Proceso Alalc/Aladi, 1950-2000, 3 Tomos, Montevideo, Aladi.
- Migdal, Joel. (1998), *Strong Societies and Weak Status*, Princeton, Princeton University Press.
- Mokate, Karen. (2002), Definición de objetivos y prioridades, [Documentos de trabajo del Indes], Washington D.C., Indes.
- OEA. (1971), Cuenca del río de la Plata; estudio para su planificación y desarrollo. Washington, D.C.
- Oszlak, Osca., y O'Donnell, Guillermo. (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en B. Kliksberg y J. Sulbrandt (comp.), *Para investigar la administración pública*, Madrid, Instituto Nacional de la Investigación Pública.
- Pasquino, Gianfranco. (2004), *Sistemas políticos comparados*, Buenos Aires, Prometeo – Bononiae Libris.
- Peña, Félix. (2003), Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur, Buenos Aires, (s.e.).
- Repetto, Fabián. (2004). Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina, Washington D.C., Indes.
- Scharpf, Fritz. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Sociedad Nacional de Agricultura, Rio de Janeiro, [en línea], disponible en: <http://www.snagricultura.org.br/artigos/artitec-milho.htm>
- Subirats, Joan et al. (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Tratado de la Cuenca del Plata. (1969, 23 de abril), I Reunión Extraordinaria de Cancilleres, Brasilia.
- Uruguay. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2003), *Anuario Estadístico Agropecuario*, [en línea], disponible en: <http://www.mgap.gub.uy/>
- XII Reunión Ordinaria de Cancilleres. (1981, 11 a 14 de noviembre), Resolución 171. Santa Cruz de la Sierra.

De las viejas guerras a las nuevas guerras: Los retos internacionales pendientes frente a los conflictos armados contemporáneos

Old wars new wars: the remaining international challenges facing the contemporary armed conflicts

Recibido: Marzo 14 de 2013

Aprobado: Mayo 28 de 2013

ANDRÉS BARRETO GONZÁLEZ*

* Se ha desempeñado como director distrital de Relaciones Internacionales de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y como coordinador de Conceptos Jurídicos, Coordinador (e) de Privilegios e Inmunidades, asesor jurídico de la Dirección del Protocolo y abogado de la Coordinación de Tratados Internacionales del ministerio de Relaciones Exteriores. Exprofesor de Derecho Internacional, Derecho Diplomático y Consular, Derecho de los Tratados, Derecho Público y DIH, de las Universidades del Rosario, La Gran Colombia, Manuela Beltrán, Los Libertadores y Jorge Tadeo Lozano. Magíster en Asuntos Internacionales (U. Externado de Colombia – Columbia University), máster en Estudios Legales Internacionales (U. de Barcelona), especialista en Políticas y Asuntos Internacionales (U. Externado de Colombia – Columbia University) y Abogado (U. del Rosario). Miembro fundador de la Academia Colombiana de Derecho Internacional. andresbarretog@hotmail.com

RESUMEN

La guerra ha sido parte integral del desarrollo de los Estados y de sus sociedades. Sin embargo, el Derecho internacional ha respondido a la necesidad de limitar su uso creando un marco jurídico que de alguna manera reglamenta el uso de la fuerza y tutela los bienes jurídicos tanto de los combatientes como de los no combatientes. No obstante, las dinámicas actuales de los nuevos conflictos armados de la postguerra generan nuevos retos y realidades que deben ser objeto de análisis no solo de la ciencia jurídica, sino de las demás ciencias sociales, para así lograr un entendimiento que permita un día garantizar de manera definitiva las tan anheladas “paz y seguridad internacionales”, sustento del Derecho internacional contemporáneo.

PALABRAS CLAVE

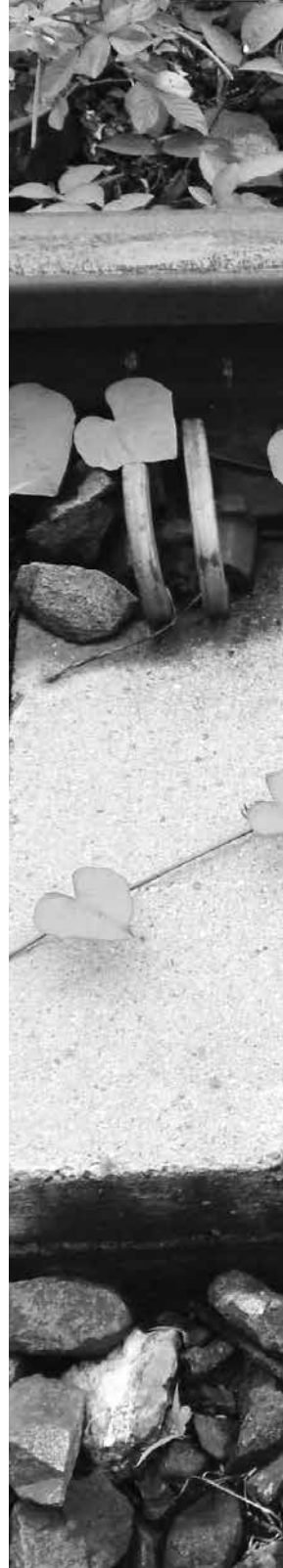
Conflictos armados, viejas guerras, nuevas guerras, Derecho internacional, Derecho Internacional Humanitario, relaciones internacionales.

ABSTRACT

War has always been a fundamental part in the creation and development of both States and societies. International Law has responded to the needs of limitation of war by creating a legal framework that regulates the authorized use of force, as well as the protection of the common goods, both of combatant and non-combatant parties. However, the “new wars” generate new challenges and realities that have to be analyzed, not only by International Law, but by the social sciences as a whole, which is the only way to achieve “international peace and security”, foundlings of contemporary International Law.

KEYWORDS

Armed conflicts, old wars, new wars, international law, International Humanitarian Law, international relations.



El presente artículo busca dar una aproximación teórica a los conflictos armados contemporáneos, principalmente de orden interno, y evidenciar las discrepancias existentes en cuanto al análisis en materia de relaciones internacionales y ciencia política frente a la aplicación del régimen jurídico existente; la evidente necesidad de actualizar el marco jurídico del Derecho Internacional Humanitario (DIH) como *corpus juris*, ideado principalmente para los conflictos armados de orden internacional, versus las nuevas dinámicas que han tomado los conflictos armados; así como la falta de gobernabilidad, la delincuencia organizada transnacional, los conflictos por la consecución de recursos naturales y económicos, los conflictos armados de “desgaste” y la literatura internacional, sobre todo de autores internacionales, “conflictistas” y su relación con los principales instrumentos internacionales sobre la materia.

Si bien no se pretende, ni mucho menos, responder a todos los interrogantes que una materia tan extensa tiene al analizarse, sí es pertinente señalar que los estudiosos de los conflictos, “conflictistas”, los internacionalistas y las diferentes ciencias que se ocupan de los asuntos internacionales¹ no han logrado conciliar un lenguaje definitivo que allane el camino para la actualización que en materia de responsabilidad internacional y “Derecho internacional de los conflictos armados”² es necesario construir a la luz de las nuevas realidades del siglo XXI.

Para ello buscaremos enfrentar las principales posturas en materia de análisis de conflictos, contrastando la literatura internacional existente sobre las causas, orígenes, consecuencias y realidades actuales de los conflictos armados y la respuesta jurídica internacional a través del derecho positivo y el advenimiento de la institucionalidad jurídica, primordialmente el DIH, como herramientas necesarias para su regulación y sanción, sin olvidar que el análisis multidisciplinario de las ciencias sociales es necesario para tratar, de alguna manera, de antecederse a la ocurrencia de estos conflictos.³

¹ Como lo son, por ejemplo, las relaciones internacionales, la ciencia política y el derecho internacional.

² Haciendo referencia a que no solo el Derecho Internacional Humanitario (DIH) es el marco que necesita desarrollarse.

³ Para ello recurriremos principalmente a los estudios de los principales conflictistas, como Mary Kaldor y Stathis Kalivas, y contrastaremos sus posturas con los análisis de Paul Collier y James Fearon, no sin antes advertir que Kaldor y Kalivas no son los únicos autores sobre la materia, pero sí dos de los que tienen las posturas más divergentes sobre las nuevas y viejas guerras. En igual sentido, haremos referencia a los trabajos de otros autores internacionales sobre la

En suma, los conflictos que persisten y se desarrollan aún en el siglo XXI han demostrado la necesidad de replantear el DIH, actualizarlo y vincularlo a las realidades imperantes, así como aceptar la aparición de nuevos actores, como la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo internacional y los conflictos armados internos, los cuales se convierten en campos actuales de análisis y estudio y por ende en el escenario sobre el que se debe actuar jurídica e internacionalmente de manera efectiva.

1. INTRODUCCIÓN

Los conflictos armados constituyen una materia vigente de estudio y análisis al haber marcado la historia de la humanidad, y se consolidan como escenarios propicios para el cambio de circunstancias sociales, la conformación de proyectos políticos, e incluso como transformadores de las dinámicas internacionales actuales.

Si bien los “conflictos armados” han respondido a las necesidades, los anhelos y las agendas de casi todos los proyectos o conformaciones sociales, los conflictos propiamente dichos han sufrido transformaciones que han replanteado las viejas teorías respecto a ejercicios de vigencia de los modelos y han mutado al escenario contemporáneo, recogiendo algunos de sus antiguos postulados y fundamentos, ahora redefinidos en las nuevas dinámicas y perspectivas en los conflictos bélicos modernos.

El término histórico-político de “guerras”⁴ deja de ser utilizado para evocar la clásica confrontación entre dos actores, bien sean reinos, naciones, Estados o pueblos, y se empieza a englobar en la acepción “conflicto armado”, que en principio también buscó definir el enfrentamiento entre dos actores de orden internacional y hoy día se ha centrado en el estudio de los conflictos armados

materia. En cuanto al marco jurídico, las referencias se harán concretamente a los instrumentos de derecho internacional (rígido y flexible) vigentes.

⁴ “La humanidad no progresa lentamente de combate en combate hasta llegar a una reciprocidad universal, donde las reglas sustituirían para siempre la guerra; ella instala cada una de sus violencias en un sistema de reglas y así va de dominación en dominación”, F. Nietzsche: *La genealogía, la historia*.

de orden interno y de orden internacional contra actores no definidos,⁵ lo que ha generado una perspectiva más dinámica de las llamadas “nuevas guerras”.⁶

El Derecho Internacional Humanitario (DIH), que corresponde al ordenamiento jurídico de aplicación especial en el Derecho Internacional Público, define el “conflicto armado” y hace una distinción entre dos tipos de conflictos armados, a saber:

Conflictos armados internacionales, en el que se enfrentan dos o más Estados, y conflictos armados no internacionales, entre fuerzas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales, o entre esos grupos únicamente. El Derecho de los tratados de DIH también hace una distinción entre conflictos armados no internacionales en el Artículo 365 común a los Convenios de Ginebra de 1949, y conflictos armados no internacionales, según la definición contenida en el Artículo 1 del Protocolo adicional II.

Desde el punto de vista jurídico no existe ningún otro tipo de conflicto armado. Sin embargo, es importante poner de relieve que una situación puede evolucionar de un tipo de conflicto armado a otro, según los hechos que ocurran en un momento determinado.⁷

De lo anterior se colige que la noción jurídica engloba el carácter de los conflictos y regula su conducción y desarrollo. Sin embargo, son las relaciones internacionales y la ciencia política las ciencias sociales llamadas a analizar los orígenes, las perspectivas y las finalidades de lo que actualmente se conoce como “conflicto”, bien sea de orden interno o internacional.

Las viejas guerras nacionales cargadas de ideología, patriotismo y sentimentalismo desde la perspectiva de las confrontaciones clásicas entre ejércitos regulares

⁵ Como podría ser la llamada “Guerra contra el Terrorismo”.

⁶ “Most versions of the distinction between old and new civil wars stress or imply that new civil wars are characteristically criminal, depoliticized, private and predatory; old civil wars are considered ideological, political, collective, and even noble” (Kalyvas, Oct. 2001).

⁷ Los Estados parte en los Convenios de Ginebra de 1949 confiaron al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) “trabajar por la comprensión y la difusión del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y preparar el eventual desarrollo del mismo”. Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Art. 5.2.

de reinos, naciones y estados⁸ han desaparecido para dar cabida a los “nuevos conflictos”, llenos de agendas disímiles, actores difusos e intereses económicos por encima de lo social.

La reclamación y control del territorio por vía de las armas como elemento conformador del Estado-Nación, así como el despliegue de poder, vigencia y soberanía por vía de la fuerza han dejado de ser ingredientes unívocos de los conflictos tras la Segunda Guerra Mundial, y han sido desplazados por nuevos retos en cuanto al análisis de los conflictos, en donde los actores pueden ser regulares e irregulares.

Estos conflictos se desarrollan muchas veces en el territorio de un Estado determinado, y la agenda política se ve superada por situaciones de orden netamente económico, como por ejemplo, la obtención, el control y la financiación a través de los recursos naturales, bienes, productos o la comercialización de sustancias ilícitas.

Los conflictos armados contemporáneos, es decir, aquellos posteriores a la Segunda Guerra Mundial y en especial aquellos que aquejan a la humanidad aún en el siglo XXI, han dejado de ser internacionales, como regla general, para convertirse en conflictos armados de orden interno.

Sin embargo, la sola categorización entre “internos” o “internacionales”, más allá de otorgarnos una ubicación y referencia geográfica, no es la única herramienta para su análisis —causas, consecuencias y contexto—; se hace necesaria la participación de una amplia gama de disciplinas, principalmente de la familia de las ciencias sociales.

Aun cuando la literatura histórica y el análisis en materia de conflictos armados son extensos, la respuesta jurídica es más lenta y debe obedecer a valores y necesidades universales, por lo que es pertinente un adecuado balance entre lo teórico y lo práctico para lograr una verdadera armonía entre los hechos y las

⁸ “Las ‘viejas guerras’ se refieren a una visión idealizada de la guerra que caracterizó a la Europa de finales del siglo XVIII hasta mediados del siglo XX. Una vieja guerra es aquella librada entre Estados, mediante Fuerzas Armadas uniformadas, donde la batalla era el choque decisivo. Tal y como argumenta de manera convincente Charles Tilly, las viejas guerras estaban ligadas a la emergencia del moderno Estado-Nación y tenían el objetivo de consolidar el Estado. ‘La guerra hizo a los Estados, y viceversa’, apunta Tilly. A través de las guerras, los Estados fueron gradualmente monopolizando el uso de la violencia organizada, eliminando ejércitos privados, forajidos, levantamientos feudales, y logrando establecer fuerzas profesionales a las órdenes del Estado” (Kaldor, 2006).

repuestas, traducidos estos “hechos” como el conflicto en sí mismo, y las “respuestas” como los mecanismos jurídicos existentes para regularlos, mitigarlos, sancionarlos o prevenirlos.

Aunque la respuesta jurídica se da casi desde finales del siglo XIX, no es sino hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial que se da un desarrollo prolífico al respecto, por lo que, paralelamente a los aportes de la ciencia política, la ciencia militar y las relaciones internacionales, inter alia, son estos elementos los que permiten analizar, entender y por ende llegar a racionalizar los procesos jurídicos a través de consensos, normas, tribunales y condenas.

Así, pues, aquellos primeros instrumentos que regulaban asuntos tan específicos como el uso de cierto tipo de armamentos se han desarrollado hasta nuestros días en ideas globalizadas, como el uso de la fuerza, su legitimidad, la paz, la seguridad, etc., sin dejar de lado la responsabilidad (interna e internacional) que conlleva un escenario bélico; por tanto se convirtieron los siglos XX y XXI en el terreno más fértil para el Derecho Internacional Penal, como respuesta a estos episodios.⁹

Dicho lo anterior, es preciso delimitar el tema que nos ocupa en cuanto a las causas y las finalidades de los conflictos vigentes (nuevas guerras) que no obedecen a las clásicas causas de la guerra, no persiguen los mismos objetivos, son atípicos y por ello el ordenamiento jurídico internacional no siempre puede responder (actuar) frente a estos de manera efectiva.

No se pretende, ni mucho menos, adentrarse en la dinámica de cada conflicto armado particular, pues tal y como se advierte, su atipicidad y novedad no podrían abordarse en estas líneas. Al ser un tema de actualidad en la realidad nacional colombiana, debemos advertir que su conflicto armado interno no es objeto de análisis particular. No obstante, se pueden extraer elementos propios de su dificultad en cuanto a la tipificación, lo que sirve como ejemplo para demostrar la tesis en cuanto a que: i) No busca la consolidación de un territorio; ii) No pretende el monopolio de un bien (lícito o ilícito); iii) No logra la destrucción de un modelo; iv) No necesariamente ha trascendido internacionalmente como conflicto (*spillover*); y v) Se debate en la actualidad el marco jurídico aplicable,

⁹ Como muestra de ello vale la pena señalar la creación de tribunales penales internacionales ad hoc como los de Núremberg y Tokio (1945), para dar paso a una mejor adecuación jurídica mediante tribunales especiales (civiles) como los de la Antigua Yugoslavia (1993) y Ruanda (1994), hasta lograr una institucionalidad propia y permanente a través de una organización internacional como la Corte Penal Internacional (2002).

de lograrse un acuerdo definitivo de cese el fuego, la desmovilización de la fuerza irregular, la reparación y la responsabilidad penal.¹⁰

En ese orden de ideas, pretendemos, desde un marco analítico apoyado en las ciencias sociales, en especial la ciencia política, las relaciones internacionales y el Derecho internacional, determinar la vigencia de los conflictos armados como herramienta política de varios actores (por supuesto, sin justificarlos más allá de analizarlos académicamente), las transformaciones de las “viejas” y clásicas guerras hacia las “nuevas” guerras y su incidencia en el panorama internacional actual.

La reflexión derivada del estudio de varios autores en materia de conflictos, el papel de las ciencias sociales en el análisis de las diferentes clases de conflictos, de sus causas, consecuencias y la respuesta esperada del Derecho internacional como herramienta aplicable a los conflictos armados (sean internos o internacionales) nos permitirán definir la existencia de viejas y nuevas guerras, su causalidad, su tipicidad (o atipicidad, dado el caso) y, por ende, su vigencia.

Es preciso advertir que el contraste entre diferentes ciencias sociales es necesario, pero no sencillo, y que las posturas de las relaciones internacionales y la ciencia política no son siempre de buen recibo por el Derecho, aun cuando finalmente su coexistencia sea necesaria para el análisis de un tema particular, en este caso los “conflictos” o “guerras”, lo cual, como se pretende demostrar, a veces lleva al álgido terreno en donde a) la ciencia política analiza, b) la historia enseña y c) el Derecho debe responder, aunque a) y c) no siempre coincidan en sus necesidades, b) tenga un papel *ex post facto*, y c) a veces se quede corto ante las necesidades de a) y b).

¹⁰ El debate es actual en Colombia y el tema se encuentra en boga, por lo que las diferentes posturas frente a la justicia transicional, justicia transaccional y justicia internacional han generado caldeados debates entre la institucionalidad, por lo que, más allá de referirnos al conflicto, no podemos aventurarnos en sus conclusiones al estarse adelantando actualmente un “proceso de paz” mediante diálogos en La Habana, Cuba, sobre el cual no se dispone de mucha información oficial, y mucho menos de conclusiones o acuerdos tangibles para contrastar con el derecho internacional.