

**LOS RECURSOS NATURALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA:
EL CASO DEL ACUÍFERO GUARANÍ (2010-2019)**

*NATURAL RESOURCES IN ARGENTINE FOREIGN POLICY:
THE CASE OF THE GUARANÍ AQUIFER (2010-2019)*

(Fecha de recepción: 01/03/21 - Fecha de aceptación 16/04/21)

Lic. Ana Carolina Lucero Castillo¹

RESUMEN

En tiempos de escasez hídrica global y cambio climático, el uso de las aguas compartidas cobra especial importancia en la agenda internacional. En nuestra región, el Acuífero Guaraní no escapa a esta realidad.

En este escenario, la política exterior argentina le ha otorgado al Acuífero un lugar relevante en la relación con los demás países titulares (Brasil, Paraguay y Uruguay) y en su tratamiento desde las áreas de medioambiente y defensa. El ejemplo más claro es el Acuerdo del Acuífero Guaraní firmado en 2010.

En este artículo explicaremos el abordaje del gobierno argentino hacia el ecosistema desde la firma del Acuerdo, abarcando el segundo mandato de Cristina Fernández y el siguiente de Mauricio Macri (2011-2019), distinguiendo los objetivos de cada gobierno y su visión del sistema internacional. Tal análisis se realizará teniendo en cuenta la relación entre política exterior y de defensa, entendiendo a esta última como derivación de la primera.

Palabras clave: Acuífero Guaraní, Aguas compartidas, Política de Defensa

ABSTRACT

In times of global water scarcity and climate change, the use of shared waters takes special importance on the international agenda. In our region, the Guarani Aquifer does not escape this reality.

In this scenario, Argentine foreign policy has given the Aquifer a relevant place in relation to the other titular countries (Brazil, Paraguay and Uruguay) and its treatment from the environmental and defense areas. The clearest example is the Guarani Aquifer Agreement, signed in 2010.

In this article we will explain the Argentine's government approach towards the ecosystem since the signing of the Agreement, covering the second term of Cristina Fernández and the next of Mauricio Macri (2011-2019), distinguishing the objectives of each government and their vision of the international system. Such analysis will be carried out taking into account the relation between foreign and defense policy, understanding the latter as a derivation of the former.

Keywords: Guarani Aquifer, Shared waters, Defense's policy

¹ Lic. En Relaciones Internacionales. Universidad de Congreso, Grupo de Jóvenes Investigadores, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata. Argentina. anilucero91@gmail.com.

1. INTRODUCCIÓN

En tiempos de escasez hídrica y cambio climático, el agua como recurso adquiere vital importancia estratégica, sobre todo porque la mayoría de las reservas de agua dulce son compartidas entre varios Estados. Por esta razón, el uso de los recursos compartidos constituye actualmente un debate dinámico dentro de organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o el Mercosur, y un tópico relevante en las políticas exteriores de los países implicados.

En el caso de Argentina y el Sistema Acuífero Guaraní (en adelante SAG), desarrollaremos su abordaje en la política exterior, particularmente en la política de defensa como derivación de aquella. Para ello partimos del planteo de Sergio Eissa (2013) acerca de la relación entre ambas. En primer lugar, Eissa define a la política exterior como una acción política gubernamental que se proyecta al ámbito externo frente a variados actores e instituciones en el plano bilateral como multilateral. Abarca tres dimensiones: político-diplomática, militar-estratégica y económica (Roberto Russell, citado en Eissa, 2013, p. 173).

Mientras que la política de defensa es «el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas externas» (Jorge Battagliano, citado en Eissa, 2013, p. 174). A su vez, se divide en tres dimensiones: estratégica, militar e internacional. La dimensión internacional de la política de defensa es el punto de contacto con la política exterior, es decir, «las acciones que se realizan desde la política de defensa que aportan a la política exterior de un país» (Eissa, 2013, p. 140).

Con este marco, analizaremos el tratamiento que el gobierno argentino le dio al SAG en su política de defensa desde la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (punto de inflexión en la cooperación de los países soberanos en torno al manejo del ecosistema) y cómo esta reflejó los lineamientos de la política exterior durante el segundo man-

dato de Cristina Fernández y el siguiente de Mauricio Macri (2010-2019).

2. EL SISTEMA ACUÍFERO GUARANÍ Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN

El Sistema Acuífero Guaraní es la tercera reserva de agua dulce más grande del planeta (con una extensión de aproximadamente 1,2 millones de kilómetros cuadrados), almacena entre 40.000 y 50.000 km de agua y goza de una capacidad de abastecimiento de aproximadamente 200 años (Alonso Mendilaharsu, 2014). Abarca los territorios de Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay.

La importancia estratégica radica en su aprovechamiento: uso doméstico, industrial, riego, baños terapéuticos y comercio del agua mineral. Brasil es el país con mayor explotación, al abastecer a más de 300 ciudades (entre ellas el polo industrial de San Pablo); Argentina y Uruguay utilizan las aguas termales con fines turísticos y Paraguay para la provisión a las áreas rurales.

Al ser un acuífero transfronterizo, su tratamiento jurídico debe ser consensuado entre los Estados soberanos. Hasta el año 2010, los diferentes tratados suscritos bajo el marco de la Cuenca del Plata se limitaban a mencionar las aguas superficiales. A comienzos del nuevo siglo, y en consonancia con lo que sucedía a nivel global, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay incluyeron en la agenda del Mercosur el tratamiento jurídico de las aguas transfronterizas del Acuífero (Lucero Castillo, 2019).

Hacia 1994, varias universidades de estos países iniciaron estudios conjuntos del ecosistema con el fin de diseñar un programa de manejo transnacional y, en 2003, se acordó con el Banco Mundial (BM) el financiamiento de los trabajos de investigación¹. Sin embargo, los mayores esfuerzos

¹ El «Proyecto para la Protección y el Desarrollo Sustentable del Sistema Acuífero Guaraní», tal como se denominó al trabajo conjunto de las universidades,

se realizaron dentro del Mercosur. En 2004, entró en vigencia el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, cuyo artículo 4 enuncia su objetivo como «el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población» (Mercosur, 2004).

Con este punto de partida, los Estados parte firmaron la Carta de Foz de Iguazú, en donde se declara al SAG como bien público, y la Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el SAG y conformaron el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní como un foro auxiliar del Consejo del Mercado Común. Este último sería el encargado de redactar un proyecto de acuerdo sobre el SAG «contemplando los principios relativos al dominio, conservación y usos del Acuífero», con el fin de garantizar los derechos de los países titulares sobre este recurso y desarrollar una gestión integrada y conjunta (Brusa, 2019, p. 36).

En 2008, la Asamblea General de Naciones Unidas sancionó la Resolución 63/124, referida a los acuíferos transfronterizos, en la cual se llama a los Estados titulares a concertar una gestión equitativa y razonable (Concina Haín, 2017). Tras esta resolución, los cuatro titulares del SAG firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en San Juan, Argentina, en 2010, dentro del marco del Tratado de la Cuenca del Plata y del Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del Mercosur.

Siguiendo a Eugenia Concina Haín (2017), el acuerdo representa un desarrollo progresivo del derecho, ya que trata una materia hasta ese momento sin una regulación específica (más allá de la Resolución 63/124) y aporta una base para la gobernabilidad interestatal del Acuífero. Su artículo 2 reafir-

se dio por concluido en 2009.

ma la titularidad única de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y su artículo 3, la soberanía de cada uno de ellos sobre la parte del ecosistema perteneciente a sus respectivos territorios (Sistema Acuífero Guaraní, 2010).

Asimismo, establece una estructura de cooperación y comunicación con base en un Consejo Regional de Cooperación. Este Consejo (integrado por las instituciones nacionales de medioambiente, recursos hídricos y los Ministerios de Relaciones Exteriores) tiene a su cargo las Unidades Nacionales de Asistencia a la Gestión (una por cada país miembro), las cuales coordinan y llevan a cabo la administración² del SAG. Por último, conforma una Comisión multilateral (bajo el Comité de Coordinación Intergubernamental [CIC] establecido por el Tratado de la Cuenca del Plata) con la tarea de liderar los esfuerzos de cooperación y solucionar las controversias (Brusa, 2019).

El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní entró en vigor en noviembre de 2020. Sin embargo, depende de la buena voluntad de los Estados; particularmente, de la influencia geopolítica que ejerce Brasil sobre el resto, y del reparto de los recursos según los intereses y la influencia de cada Estado parte (Walshot, 2020). Estas serían dos razones por las cuales el convenio tardó muchos años en ser ratificado³ y, a la vez, por los relativamente lentos avances que se registran en la gestión del SAG desde 2010.

² Las Unidades Nacionales ejercen funciones técnicas (estudios del ecosistema, monitoreo de sus aguas, actualización de bases de datos, entre otras), bajo la coordinación de la Oficina de Articulación, con sede en Montevideo, Uruguay. En Argentina, el ente encargado de estas funciones fue primero la Subsecretaría de Recursos Hídricos junto con el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y desde 2015, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (Brusa, 2019).

³ Argentina y Uruguay ratificaron el Acuerdo en 2012, Brasil en 2017 y Paraguay en 2020.

3. LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA Y EL SAG

Con el advenimiento de la democracia, los gobiernos electos desde 1983 subordinaron el rol de las Fuerzas Armadas al poder civil en todas sus dimensiones, incluyendo la política exterior y la de defensa. De acuerdo a Anabella Busso y Luis Barreto (2020), el vínculo entre ambas en nuestro país «ha sido poco estudiado» (p. 75), debido a tres factores: primero, la política exterior fue mucho más relevante que la de defensa en el debate político; segundo, la «transición por colapso» (p. 75) del régimen militar al democrático determinó una postura crítica de la sociedad hacia las FF. AA.; y tercero, las constantes crisis retrasaron el debate acerca de la política de defensa más adecuada para las características y dimensiones de Argentina.

No obstante, en los años siguientes se construyó un «consenso básico» en torno a la reformulación de una política de defensa adaptada al nuevo contexto internacional (fin de la Guerra Fría y consolidación del liderazgo mundial de Estados Unidos) y al alejamiento de las FF. AA. del poder (Sain, 2000). Este consenso se formó con base en tres principios: la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, la separación entre defensa nacional y seguridad interior y el gobierno civil de la política de defensa (Eissa, 2013).

En este sentido, la política exterior de Argentina hacia el SAG desde la década de 1980 apuntó a reconfigurar la dinámica de las relaciones con los vecinos para transformar la competencia y las hipótesis de conflicto de décadas anteriores en ejes de intercambio y cooperación multilateral. Ello se puede observar en el proyecto de las universidades y los instrumentos legislativos firmados en el marco del Mercosur y del CIC, descritos más arriba.

Al comenzar el siglo XXI, el auge de la agenda medioambiental global y la llegada de

gobiernos progresistas al Cono Sur con objetivos e ideas en común dio espacio a un escenario más provechoso para el entendimiento de Argentina con sus vecinos. El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) priorizó la región como círculo de inserción internacional, en tiempos de recuperación económica luego de la crisis de 2001. Ello implicó reimpulsar el Mercosur y, en materia medioambiental y de defensa, atender la preservación de los recursos naturales del país.

La gestión de la ministra Nilda Garré (2005-2010) se encargó de elaborar una nueva doctrina militar, acorde al «consenso básico» de defensa y al nuevo contexto internacional. Resaltaba...

El hecho de que hay algunos Estados que muestran cierta irresponsabilidad al momento de preservar el medio ambiente y de usar racionalmente los recursos naturales considerados esenciales para el desarrollo de la vida humana. [...] otros países u organismos internacionales podrían intentar ocupar y controlar esos espacios, lo cual sería considerado una seria amenaza para un Estado Nación (Bertero, 2018, p. 30).

Asimismo, se otorgó un nuevo rol a las Fuerzas Armadas «capaz de disuadir y preservar el territorio argentino de las pretensiones extranjeras», en vistas de una eventual «Guerra de Recursos», en donde el SAG resaltó como la mayor posibilidad de que el país entre en conflicto bélico (Bertero, 2018, p. 30). Para Argentina, el ecosistema cumple un rol principalmente económico con los ingresos por los balnearios turísticos y recreativos. Sin embargo, el gobierno enfrenta dos problemas: los procesos de extracción no controlada y la contaminación de las aguas termales por parte de otros países (Walshot, 2020).

La llegada de Cristina Fernández a la presidencia en 2007 continuó y profundizó estos lineamientos, a lo que contribuyó la permanencia de la ministra Garré en su cargo hasta 2010 (Bertero, 2018). La necesidad de

preservar los recursos naturales establecida en la nueva doctrina militar se plasmó en los esfuerzos del gobierno argentino por concertar el Acuerdo del SAG ese mismo año y su pronta ratificación en 2012.

Durante el segundo mandato de Fernández (2011-2015) se daría continuidad a esta política, mediante la revalorización del Acuífero en términos geopolíticos (frente a la posibilidad de presencia extranjera⁴) y el uso de mecanismos de cooperación regional. Por ejemplo, el Programa de Cooperación Bilateral en Defensa Argentina-Paraguay Ñomopetei (Unión), por medio del cual el Ministerio de Defensa argentino estableció una oficina en Asunción para coordinar estudios y medidas para preservar el SAG desde el ámbito de la defensa y la seguridad regional (Bertero, 2018).

Sin embargo, la baja de los índices económicos internos influyó en la disponibilidad de recursos para llevar adelante una efectiva cooperación en el SAG. A ello se suma la falta de la entrada en vigencia del Acuerdo debido al retraso de su ratificación en los congresos brasileño y paraguayo. Mientras que, a nivel interno, la gestión de Agustín Rossi al frente del Ministerio de Defensa (2013-2015) privilegió el tratamiento de cuestiones de Derechos Humanos por sobre los recursos naturales (Bertero, 2018).

El gobierno de Mauricio Macri comenzó en 2015 con su propuesta de modificar sustancialmente el legado de doce años de kirchnerismo, alegando la posición «aislada» de Argentina en el mundo como principal factor determinante de su crisis económica interna. En política exterior, esto incluyó «desideologizar» a esta para tejer una red de aliados funcionales al objetivo del gobierno de «abrirse al mundo» y recibir las necesarias inversiones extranjeras para la

⁴ Como los intereses norteamericanos en la Triple Frontera, donde se encuentra el principal punto de descarga y recarga del Acuífero.

recuperación del aparato productivo (D'Alesio, 2019).

Este nuevo modelo de inserción implicó, entre otros puntos, el acercamiento a Estados Unidos, Europa Occidental y al sector financiero internacional y, por lo tanto, la disminución de la relevancia de Latinoamérica como esfera natural de vinculación (Busso & Barreto, 2020).

Con respecto al SAG, el discurso de Macri continuó resaltando la necesidad de preservar conjuntamente el recurso hídrico frente a la escasez mundial por medio de los mecanismos establecidos por el Acuerdo de 2010⁵. A pesar de que esta intención pasara a la práctica se encontró con grandes obstáculos: por un lado, los organismos creados son de carácter consultivo, por lo que no pueden interferir en la voluntad de implementación de los Estados (Brusa, 2019); y, por otro, más importante aún, la tardanza de la entrada en vigencia del propio Acuerdo.

Así, las cuestiones medioambientales regionales perdieron relevancia en la estrategia de inserción del gobierno frente a las de defensa, en donde la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo constituyeron importantes ejes de trabajo, tanto a nivel interno como externo. A nivel interno, Macri sancionó dos decretos (683/2018 y 703/2018), estableciendo el involucramiento de las FF. AA. en problemáticas transnacionales (terrorismo, narcotráfico, trata de personas) y la ampliación del concepto de «agresión externa» a los ataques de cualquier tipo (no solo militares) (Eissa, 2020; Ugarte, 2018).

La dimensión internacional de la política de defensa, entonces, consistió en la profun-

⁵ Macri y Temer, en una reunión bilateral en Brasilia en 2018, reconocieron el imperativo de «fortalecer los aspectos institucionales de los organismos que funcionan en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata, entre ellos, la Comisión del Acuífero Guaraní» (Brusa, 2019, p. 78).

dización de la cooperación con EE. UU. en el combate a estas problemáticas. De allí la sanción de los decretos mencionados para otorgarle mayores capacidades y funciones a las FF. AA.⁶.

Sin embargo, la política externa macrista chocó con un panorama global nada alentador: incertidumbre ante la redistribución del poder de Occidente a Oriente, crisis del institucionalismo multilateral, crisis económica global, cambio climático, narcotráfico y terrorismo (Listrani Blanco & Zaccato, 2018). Asimismo, el agravamiento de la economía interna dificultó la puesta en marcha de los programas de cooperación en defensa con EE. UU. por falta de presupuesto y de modernización del equipamiento militar (problemáticas que ya venían empeorando desde gestiones anteriores) (Eissa, 2020).

A pesar de estas complejas circunstancias, es importante destacar que el Acuerdo del SAG estableció las bases para una gestión confiable y de largo plazo entre los países titulares. Desde su firma en 2010, se avanzó a paso lento pero seguro en medidas multilaterales de confianza, transparencia y difusión de información⁷ para su fin esencial: la preservación del Acuífero Guaraní. Estas herramientas solo cumplirán sus funciones de forma plena si los gobiernos acuerdan conjuntamente su buena voluntad para pasar de la teoría a la práctica.

4. CONCLUSIONES

Como hemos visto, la política de defensa y la política exterior están estrechamente relacionadas, ya que la primera aporta y se inserta dentro del ámbito de la segunda. En el caso analizado, el abordaje del Acuífero Guaraní por parte del gobierno argentino tuvo en

cuenta no solo los lineamientos de defensa y de política exterior, sino también el contexto internacional en el que se aplicarían.

Así, durante la década de 1990, la cooperación y el intercambio entre los países titulares iniciaron los estudios del Acuífero en conjunto con la participación de organismos extrarregionales. Argentina planteó su intervención desde una política de defensa alejada de la influencia militar y de las hipótesis de conflicto y desde una política externa dirigida al estrechamiento de vínculos, en un contexto internacional de paz e integración regional.

Al comenzar el siglo XXI, en sintonía con la agenda medioambiental global, los países del SAG, a través del Mercosur, toman las riendas para elaborar un tratamiento jurídico apropiado para el ecosistema. El resultado fue la firma del Acuerdo del Acuífero Guaraní (2010), el cual reafirma la titularidad única de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y la garantía de sus derechos para ejercer una gestión integrada y sustentable.

Los gobiernos de Néstor Kirchner primero y de Cristina Fernández después no escatimaron esfuerzos en fomentar la firma del Acuerdo. La política exterior kirchnerista priorizó la región como ámbito de inserción, mientras que la política de defensa hizo su aporte desde una nueva doctrina militar, la cual recalca la necesidad de la gestión y preservación de los recursos naturales frente a intereses externos. En este sentido, se sumaron varios convenios con los demás titulares en áreas de medioambiente y defensa.

Por su parte, el gobierno de Macri, en un escenario de crisis económica interna e incertidumbre global, llevó adelante una política exterior funcional a los objetivos de recuperación económica y reinserción internacional (ante el «aislamiento» del país del mundo). Por lo tanto, Sudamérica perdió relevancia frente al acercamiento a EE. UU., Europa y al sector financiero global. En paralelo, la política de defensa se centró

⁶ Vale aclarar que la política de defensa de Macri constituyó un eje importante dentro de la estrategia de inserción y de la relación con Washington (Busso & Barreto, 2020).

⁷ Ver Brusa, 2019.

mayormente en el combate al narcotráfico y el terrorismo, a nivel interno (mayor involucramiento de las FF. AA.) y externo (cooperación militar con EE. UU.).

Aunque en su discurso Macri abordó la necesidad de preservar los recursos naturales, en la práctica los pocos avances logrados en conjunto (por la no entrada en vigencia del Acuerdo de 2010) chocaron con el agravamiento de la crisis económica interna. Y lo mismo sucedió con la tan ansiada cooperación con las fuerzas norteamericanas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

A modo de cierre, resaltamos la necesidad de que las disposiciones del Acuerdo puedan ser llevadas a cabo en forma plena, especialmente ahora que ya entró en vigencia, y ello depende de la buena voluntad de los signatarios. En Argentina, solo será posible si se da espacio a un debate profundo sobre qué política exterior (y de defensa) se amolda mejor a nuestras características e intereses a largo plazo. Como hemos descripto aquí, los constantes cambios que se dan en las transiciones de un gobierno a otro dificultan enormemente esta tarea.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Mendilaharsu, L. (2014). Novedades jurídicas para la gestión, conservación y utilización del agua. Acuífero Guaraní. En L. F. Pastorino, *De códigos y desafíos jurídicos para enfrentar la crisis del agua* (págs. 213-221). Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Bertero, A. (2018). *La Doctrina Militar y la política de defensa durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015)*. Rosario: UNR.
- Brusa, V. M. (2019). *El nuevo rol de las Medidas de Confianza Mutua: el caso del Sistema Acuífero Guaraní (2012-2017)*. Córdoba: Universidad Siglo XXI.
- Busso, A., & Barreto, L. (mayo-agosto de 2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 74-93.
- Concina Haín, E. (2017). Acuerdo sin compromiso. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. *Integración y cooperación internacional*, 5-14.
- D'Alesio, L. m. (julio-diciembre de 2019). La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión de Mauricio Macri. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 194-223.
- Eissa, S. (Julio-diciembre de 2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 171-191.
- Eissa, S. (septiembre-diciembre de 2020). La Defensa como política fiscal durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*, 75-93.
- Listrani Blanco, T., & Zaccato, C. (julio-diciembre de 2018). Tendiendo puentes en aguas turbulentas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2012-2019). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 167-188.
- Lucero Castillo, A. C. (2019). *Política exterior argentina sobre la Cuenca del Plata/Acuífero Guaraní (1961-2010)*. Mendoza: EdiUc.
- Mercosur. (2004). *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur*. Recuperado el 19 de noviembre de 2018, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/90000-94999/91816/norma.htm>.
- Sain, M. (abril-junio de 2000). Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998). *Desarrollo Económico*(40), 121-141.
- Sistema Acuífero Guaraní. (2010). *Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*. Recuperado el 8 de febrero de 2021, de https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf.
- Ugarte, J. m. (diciembre de 2018). La Política de Defensa Argentina. *Estudios en Seguridad y Defensa*, 59-83.

Walshot, m. (enero-junio de 2020). Hidro-diplomacia y soberanía nacional en el Acuífero Guaraní: ¿fracaso de un intento de gestión transfronteriza por intereses geopolíticos divergentes? *Agua y Territorio*, 21-34.