

El Acuífero Guaraní como Recurso Vital y Estratégico, en el marco de la Defensa Nacional.

Melina Cosso

Universidad de Buenos Aires

E-mail: melinacosso@hotmail.com

RESUMEN: La temática de los recursos naturales no renovables constituye en el la actualidad, uno de los ejes de disputa geopolítica y económica más acuciantes en el orden global. Específicamente, la cuestión del agua hoy merece un tratamiento particular, dada su creciente gravitación como recurso natural en múltiples campos de la vida de las comunidades humanas, convirtiéndose en Recurso Estratégico.

La demanda por el agua en Latinoamérica crece conjuntamente con su expansión demográfica. El bombeo de acuíferos supera la cantidad de agua que ingresa en las recargas, siendo éste el mayor factor de agravamiento del problema.

Los principios de dependencia recíproca, uso razonable y equitativo, sustentabilidad de recurso y el no perjuicio sensible más allá de las jurisdicción nacional, se tornan normas necesarias y más aún, en lo que refiere a los Recursos compartidos, como es el caso del Sistema Acuífero Guaraní (SAG), uno de los reservorios de agua subterránea más grande del mundo, con aproximadamente 1.190.000 kilómetros cuadrados.

La consecuente investigación permitirá verificar si este Recurso Estratégico, siendo vital su utilidad como motor para el desarrollo humano, se encuentra lo suficientemente protegido debido a la necesidad pública de operar como movilizador de actividades productivas. Es por ello que es pertinente analizar, si cuenta con las herramientas de control y salvaguarda que cada Estado necesita.

En otras palabras, en el presente escrito se intentará subrayar la importancia de un marco jurídico regulatorio, en lo que compete a la Defensa del Estado Nacional en relación al Acuífero Guaraní.

Para ello, se analizarán los distintos elementos constituyentes que nutren estas variables en cada uno de los países que se comparte este Recurso Transfronterizo, haciéndose especial hincapié en lo que respecta a la República Argentina y su posición en relación a los países limítrofes.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia la relación hombre-naturaleza ha tomado distintas posiciones, pero desde la revolución industrial se produjo un quiebre con el entorno, la raza humana recurre a los grandes avances tecnológicos y utiliza la naturaleza únicamente como un recurso a extraer sin prever ni buscar una manera de reponer. Llevamos más de 200 años estableciendo una relación utilitaria con la naturaleza donde el agua dulce también se ha convertido en un mero bien cuya disposición se encuentra al servicio de la producción.

Y a lo largo de los años y cada vez más, la Defensa Nacional sobre los Recursos Vitales se ha vuelto un tópico de carácter prioritario en la agenda de los Estados con bajas concentraciones de agua potable (stress hídrico). Sin embargo, nunca llega a ser establecido como tema de debate, no con la fuerza necesaria para que de ello puedan estructurarse políticas coherentes, acordes y sostenidas en el tiempo.

Entre los reservorios de este agua dulce subterránea, el que a nosotros nos ocupa analizar en el presente trabajo es el Acuífero Guaraní, recurso compartido por otros cuatro países (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) que ubicado en la zona de la triple frontera, resulta ser un importante objetivo estratégico. Cada Estado soberano, deberá tomar medidas preventivas y ejecutar políticas a mediano y largo plazo, que permitan que este recurso se mantenga para bien no sólo de los territorios que lo disponen, sino también para el resto de la población mundial.

El agua es elemento vital no sólo para la humanidad en cuanto a su consumo directo sino también para el resto de los seres animados y allí la importancia que conlleva tanto su correcto control como su eficiente administración. Contrario a ello, nos encontramos ante una situación un tanto diferente, un recurso que hoy sufre de contaminación, de escasez ante el crecimiento demográfico, afectado por el calentamiento global que produce una mayor evaporización de aguas y perjudicado por las medidas que produce el hombre con sus industrias, son aspectos que deben obligatoriamente comenzar a contemplarse con cautela y conciencia, en pos de preservar esta reserva.

Justamente por lo antedicho, se ha transformado el Recurso en estratégico, ya que se vuelve escaso y en consecuencia, preciado y este cambio tiene su génesis desde fines de la década de los noventa, cuando el agua comienza a considerarse como un Recurso Estratégico y en razón de ello, empieza a ser foco de atención para aquellos especialistas que ya hablaban de la necesidad de incorporar a la “Talasopolítica” (OHANESSIAN, 2007) como un capítulo de la Geopolítica de los Estados.

La Talasopolítica o “Hidropolítica” (MAURY, 2002) aludiría pues, al estudio de los conflictos que se generan en torno al agua, en la medida en que contribuye a consolidar el poder relativo de un Estado. Dentro de esos probables escenarios, se señalan como protagonistas aquellos países con stress hídrico o con una desigual distribución del Recurso.

Hoy en día abundan los ejemplos de disputas por el control de los Recursos naturales estratégicos y pareciera que las Leyes y/o Convenciones actuales entre los países que comparten el Acuífero Guaraní no son lo

suficientemente consistentes, no están adecuadamente diseñados ni articulados para prevenir la derrota ante un eventual enfrentamiento. Todo queda en proyectos de ley o intencionalidades poco claras que podrían generar el día de mañana escenarios de conflictividad antes que de cooperación.

A primera vista no se verifica una activa prevención sobre posibles usufructos de este Recurso Estratégico compartido, sumado a que las Fuerzas Armadas de cada uno de estos países no actúan con políticas conjuntas, sino que operan de manera autónoma. El ámbito legal también cuenta de una importancia trascendental, porque es el ámbito que permite sancionar o prohibir acciones interestatales y el área donde se establecen los acuerdos, las medidas conjuntas y las vinculaciones diplomáticas entre Estados.

Al respecto, los Estados Parte del Mercosur han intentado elaborar una respuesta desde la ciencia jurídica plasmada en el “Proyecto de Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el Sistema Acuífero Guaraní”, cuyo objeto radica en la efectiva protección y el uso sustentable del recurso, de manera tal que se contribuya a mejorar la calidad del ambiente y de la vida cada la población.

Para lograr alcanzar estas metas buscadas por el Proyecto, resulta ineludible que las políticas comerciales y ambientales sean complementarias y que exista activamente, la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente. Sin embargo y pese a lo interesante de la propuesta, este Proyecto se encuentra en su etapa intermedia y no se ha establecido cuando continuará hacia las etapas siguientes, por lo que por el momento, es un Proyecto estancado.

Para dar alerta sobre la importancia de una legislación adecuada sobre el tema, haremos una exhaustiva investigación sobre el Agua y en particular, sobre el Acuífero Guaraní, en vistas de demostrar la conveniencia de que se legisle rigurosamente sobre este tema, en lo que compete a cada país y como bloque que comparte un significativo y preciado Recurso vital, debido a que como latinoamericanos, vislumbramos que los Recursos Naturales Vitales y Estratégicos serán los objetivos geopolíticos de Estado en un corto o mediano plazo.

RECURSO NATURAL ESTRATÉGICO

La temática de los Recursos renovables y no renovables constituye en el presente, uno de los ejes de disputa geopolítica y económica más acuciantes en el orden global (GLEIK, 1994; AVILA, 2006). Específicamente, la cuestión del agua hoy merece un tratamiento particular, dada su creciente gravitación como Recurso natural en múltiples campos de la vida de las comunidades humanas, convirtiéndose en Recurso Estratégico (MAURY, 2002).

Reconocidos especialistas internacionales advierten que “La escasez de Recursos está ligada al germen y desarrollo de conflictos internacionales, lo que puede comprobarse en determinadas regiones como África y Oriente Medio, escenario de la llamada crisis del agua. Este Recurso, cada vez más escaso y vulnerable a la

acción destructiva del ser humano, se ha convertido en un factor determinante en muchos de los conflictos de fin de siglo.” (FERNÁNDEZ, 2002).

“Entre 300 y 400 millones de habitantes de la Tierra carecen en la actualidad de agua potable. En 1950 esos carenciados eran 200 millones. Si continúa el ritmo actual de consumo de agua potable y de crecimiento demográfico, en el año 2025 la existencia de 1200 a 1500 millones de personas se verá amenazada por una grave escasez de agua y dos terceras partes de la humanidad tendrán dificultades para acceder a ella” (BLOCH, 2005a). Más recientemente, la OMS dio a conocer que “Cerca de 1.100 millones de personas alrededor del mundo no tienen acceso a fuentes mejoradas de suministro hídrico mientras que 2.400 millones no tienen acceso alguno a instalaciones mejoradas de higiene y salubridad”¹ (OMS, 2009).

La demanda por el agua en Latinoamérica crece conjuntamente con su expansión demográfica. El bombeo de acuíferos supera la cantidad de agua que ingresa en las recargas, siendo éste el mayor factor de agravamiento del problema por lo que consideramos que “se requiere una Política Hídrica adecuadamente diseñada, con participación de las provincias; desarrollo de los proyectos regionales preservando los ecosistemas; capacitación en material ambiental; financiamiento de los proyectos; una extendida conciencia sobre el uso racional del agua; una legislación madura que asegure el abastecimiento. El agua de la República Argentina debe ser considerada un bien nacional y como tal protegida (BLOCH, 2005a)”.

Tanto los “principios de dependencia recíproca, uso razonable y equitativo, sustentabilidad de Recurso y el no perjuicio sensible más allá de las jurisdicción nacional” (ELIZONDO, 2006), se tornan normas necesarias y más aún, en lo que refiere a los Recursos compartidos, como es el caso del Sistema Acuífero Guaraní: “uno de los reservorios de agua subterránea más grande del mundo, con aproximadamente 1.190.000 Km², abarca el 9.9% del territorio de Brasil, el 7.8% de la Argentina, el 17.2 de Paraguay y el 25.5% de Uruguay” (ELIZONDO, 2006). “Para esto habrá que tener en cuenta las necesidades presentes y futuras a partir de la explotación actual, la oferta y la demanda (con sus respectivas tendencias) y las reservas disponibles” (BLOCH, 2005b).

En el marco de una coyuntura cada vez más desfavorable para el Recurso agua, se hizo necesaria la incorporación del Capítulo 18 sobre tratamiento de Aguas a la Agenda 21 de la Conferencia de Río en 1992. “La proclamación del año 2003 como el Año Internacional del Agua Dulce, demuestra en este mismo sentido que la preocupación en el ámbito internacional en torno a los Recursos hídricos de consumo potencial no es en absoluto un tema resuelto (...). El agua y otros Recursos Naturales por supuesto, comenzaron a ser considerados como bienes de alto valor económico, social y ambiental para toda la sociedad” (BLOCH, 2005b).

¹ Around 1.1 billion people globally do not have access to improved water supply sources whereas 2.4 billion people.

LEGISLACIÓN ESPECÍFICA

Como primer escenario de cooperación y dentro de lo que denominamos marco legal general, debido a que atañe a los cuatro países, encontramos el en año 1994 al Tratado de Asunción, cuyos artículos claves dentro del capítulo uno, son los Propósitos, principios e instrumentos.

Artículo 1: “El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

Artículo 2: “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”.

Este articulado demuestra, que el Tratado intenta forjar un sistema que se funda con características de intergubernamentalidad y que presenta necesaria la reforma constitucional de los Estados parte dado que el Tratado cumple con todos los requisitos para ser un acuerdo de este tipo: está abierto a la adhesión de los demás países miembros de la ALADI (artículo 20), contiene las cláusulas de convergencia (artículo 8), el artículo 6 cumple lo previsto en cuanto a los tratamientos diferenciales para los Estados parte, su duración es indefinida (artículo 19) y, por último, contiene normas en materia de origen, cláusulas de salvaguardia (artículo 3), denuncia (artículo 21) y coordinación y armonización de políticas (artículo 1).

Las obligaciones contenidas y los derechos que reconoce son jurídicamente obligatorios para los Estados parte desde el momento en que el mismo entra en vigencia y rigen por tanto los clásicos principios de buena fe, de res inter alios acta (los tratados producen efectos sólo para las partes), de pacta sunt servandæ rebus sic stantibus (los pactos deben ser cumplidos, en tanto no cambien de manera sustancial las condiciones que le dieron origen).

Sin embargo, esto es un acuerdo general en el cual se enmarcar estos cuatro países. En el siguiente apartado, nos detendremos a puntualizar en lo que corresponde a las legislaciones que cada uno de ellos.

Argentina:

La importancia de los Artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional de 1994.

Sobre este punto el artículo 41º de la Constitución Nacional, determina los derechos de los habitantes con relación al ambiente y establece que "Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales".

Mientras el Artículo 124° "in fine" establece que "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

Además, nuestro país cuenta con un Acuerdo Federal del Agua, el cual establece los Principios Rectores de Política Hídrica y los fundamentos de una política hídrica nacional y racional.

Principios Rectores:

Artículo 1°: "El agua es un recurso renovable, escaso y vulnerable"

Artículo 2°: "Toda el agua que utilizamos, ya sea que provenga de una fuente atmosférica, superficial o subterránea, debe ser tratada como parte de un único recurso, reconociéndose así la unicidad del ciclo hidrológico y su importante variabilidad espacial y temporal. La conectividad hidrológica que generalmente existe entre las distintas fuentes de agua hace que las extracciones y/o contaminaciones en una de ellas repercutan en la disponibilidad de las otras".

Puntos importantes:

- a) Instalar nuevas conductas y actitudes de la sociedad en relación al agua, con el objeto de posibilitar una mejor comprensión de las cuestiones hídricas.
- b) Impulsar la participación comprometida e informada de la sociedad, en la gestión de los recursos hídricos, en todos sus niveles.
- d) Fortalecer los fundamentos de una política hídrica aglutinante de todos los actores, en todo el país.

A su vez, contamos con un Régimen de gestión ambiental de aguas, que es la Ley N° 25688 sancionada en 2002, la cual establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional, la cual establece:

Artículo 2°: "Se entiende por agua, aquélla que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas"

Artículo 7°: La autoridad nacional de aplicación deberá:

- *Definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos;
- *Fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas;
- *Elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación.

Se hace evidente que la Ley mencionada, da presupuestos mínimos en materia de gestión ambiental de aguas, pero adolece de no fijar los objetivos nacionales, ni las metas o modos de alcanzarlos. Por su parte, los “Principios Rectores la Política Hídrica de la República Argentina” aún no han sido normatizados, sin embargo, es dable mencionar que constituyen una suerte de derecho blando (soft law) aceptado en la mayoría de las jurisdicciones y destacamos, que nuestro ordenamiento jurídico carece de una Ley Federal de aguas, herramienta necesaria para garantizar la gestión de los recursos hídricos en el país.

También encontramos pertinente mencionar las leyes provinciales, que se ocupan de la legislación puntual sobre el Acuífero y que es menester para la preservación de este Recurso Estratégico en tiempos actuales de escasez y un futuro con estrés hídrico en aumento.

Ley N° 5.641/2004 de la Provincia de Corrientes:

Artículo 1°: REAFIRMASE la plena jurisdicción de la Provincia de Corrientes sobre las aguas subterráneas que conforman el Acuífero Guaraní en su ámbito territorial, atendiendo a su carácter de recurso perteneciente al dominio público en concordancia con lo dispuesto en el Art. 124 de la Constitución Nacional y declárase de interés provincial la protección ambiental y uso racional con el objeto de asegurar el uso sustentable y la preservación de este recurso hídrico y estratégico en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Artículo 4°: DECLARASE al Acuífero Guaraní en la porción que le comprende a la Provincia de Corrientes el carácter de recurso estratégico y promuévase en forma conjunta y coordinada entre las Provincias de la región, un marco de gestión para el Acuífero, con criterio de sustentabilidad y preservación medioambiental para lo cual invítase a los estados provinciales con quienes se comparte el recurso a suscribir un tratado al efecto.

Ley N°: 4326/2007 de la Provincia de Misiones:

Artículo 1°: RATIFICASE la plena jurisdicción y el dominio de la Provincia de Misiones sobre las aguas subterráneas en todo su ámbito territorial, en especial, las que conforman el Sistema Acuífero Guaraní, atendiendo a su carácter de recurso hídrico perteneciente al “dominio público” y “originario” de la Provincia; conforme a lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución nacional, en los artículos 2339, 2340 inc. 3) y 2341 del Código Civil y lo establecido en la Ley nacional Nro 25.688 “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”.

Artículo 2°: DECLÁRESE de Interés Provincial la protección ambiental y el uso óptimo, responsable y racional del Sistema Acuífero Guaraní y aguas Subterráneas con el objeto de garantizar el aprovechamiento sustentable y la preservación de este recurso hídrico y estratégico en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Brasil:

La Constitución Brasil de 1988, en el Título III: De la organización del Estado, Capítulo I: De la organización Político-Administrativa, el Artículo 22 hace referencia al recurso ya el punto IV sostiene que: Compete privativamente a la Unión legislar sobre:

I derecho civil, comercial, penal, procesal, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico, espacial y del trabajo; II expropiación; III requisas civiles y militares, en caso de inminente peligro y en tiempo de guerra;

IV aguas, energía, informática, telecomunicaciones y radiodifusión (...).

Este país sí cuenta con un Código de Aguas, sancionado en el año 1934 (Decreto 24643) y en 1997 lo complementa, mediante la creación de la Ley 9433, que da origen al Sistema Nacional de Gerenciamiento de Recursos Hídricos, conjuntamente cuando se instituye el Plan Nacional de Recursos Hídricos cuyos principios son:

Artículo 1º: El agua es un bien de dominio público.

Artículo 2º: “Utilización racional e integrada de los recursos hídricos con vistas al desarrollo sustentable”.

Años más tarde, se crea la agencia Nacional de Aguas ANA (Agencia Nacional de Aguas), mediante la Ley 9984 del año 2000, entidad reguladora de utilización de los ríos de dominio de la Unión, que integra el Sistema Nacional, siendo una de sus políticas:

* Promover la articulación y planeamiento de recursos hídricos coordinando la política nacional, regional y estadual.

A este acabado andamiaje legislativo, a su vez se hallan vigentes la Resolución N° 1572001 Consejo Nacional de Recursos Hídricos:

Artículo 1º: Menciona a los acuíferos, a la necesidad de prevenir la explotación inadecuada de los mismos que puede provocar la alteración de la calidad, cantidad y la disminución del almacenamiento y como consecuencia de ello la reducción de los volúmenes disponibles de las aguas superficiales.

Artículo 5º: Establece que en el caso de acuíferos transfronterizos la aplicación de los instrumentos de Política Nacional de Recursos hídricos debe ajustarse con conformidad de las disposiciones “constantes” de los acuerdos firmados con países vecinos.

Este país es el que mayor cantidad de legislación sobre Agua Potable y Acuíferos posee, siendo sus leyes y claras y concientizadoras, para la población, mostrando la necesidad del cuidado, la preservación y el buen uso del Recurso.

Uruguay:

La Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1997, Sección I: De la Nación y su Soberanía, Capítulo IV - Artículo 6° y 7° hacen referencia al agua:

Artículo 6°: “La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas”.

El Artículo 7 ° dispone: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general.

Cuenta además, con la Ley N° 14.858, que da origen al Código de Aguas de este país.

Artículo 2°: El Estado promoverá el estudio, la conservación y el aprovechamiento integral simultáneo o sucesivo de las aguas y la acción contra sus efectos nocivos.

Artículo 3°: El Poder Ejecutivo es la autoridad nacional en materia de aguas, formular la política nacional de aguas y concretarla en programas correlacionados o integrados con la programación general del país y con los programas para regiones y sectores.

Sin embargo, Uruguay no cuenta con leyes complementarias, ni Decretos posteriores, siendo el país que menos ha legislado sobre este Recurso.

Paraguay:

Su Constitución Política es 1992 y es relevante la Sección II: Del Derecho a un ambiente saludable.

Artículo 7°: Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente”.

A diferencia de los ya analizados, este país que no cuenta con una Ley Nacional sobre Recursos hídricos pero ha logrado implementar:

*El Sistema Nacional del Ambiente para coordinar las políticas ambientales.

*Ley N° 3001/2006 de valoración y retribución de los servicios ambientales (SEAM): En ella se destaca expresamente el cumplimiento de los compromisos internacionales que adquirió el Paraguay a través de los Tratados de protección del medio ambiente, del cual es parte y su misión principal es organizar, liderar y

consolidar una institución eficiente participativa y de liderazgo dentro del Sistema Nacional Ambiental, con el fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

También cuenta con una Resolución, número 170 del año 2006, que crea los Consejos de Aguas por Cuencas Hídricas que instrumenta:

- * Aprobar el Plan de Cuenca Hídrica.

- * Proponer criterios a ser establecidos para el otorgamiento del derecho del uso del agua.

- * Proponer a las autoridades competentes la infraestructura necesaria para la planificación de uso y mantenimiento del recurso.

Los artículos enumerados en las constituciones de cada país, respaldan la idea de que existe una conciencia en cada uno de los actores acerca de la necesidad de reglamentar el Acuífero (sumado a las Leyes, Decretos y Reglamentos que se han enumerado), ya que cada uno de estos cuatro países considera como regla general que el agua es un bien de dominio público y es el Estado quien gerencia dicho recurso, bajo la lógica del uso razonable y equitativo, con vistas a la sustentabilidad.

Es notoria la intencionalidad de los actores por regularlo, motivo por el cual a la largo de todas esta legislación sobre el agua (que no son las únicas leyes con las que cada país cuenta, pero si las más importantes), si bien encontramos similitudes en cada país sobre la idea de protección, el cuidado y la demarcación del mismo, lo cierto es que no hallamos una legislación común que unifique todas estos esfuerzos que se hallan por separado y de manera local únicamente.

SISTEMA ACUIFERO GUARANI

Lozano sostiene: “No existe a nivel internacional un documento de carácter mandatorio respecto al agua. Sin embargo, ha sido centro de preocupación de diversas conferencias internacionales de tipo específicas o ambientales como la de Dublin en 1992, Cumbre Río 1992, I Foro Mundial del Agua De Marruecos en 1997, II Foro Mundial del Agua de La Haya 2000, Cumbre de Johannesburgo 2002, III Foro Mundial del Agua en Kyoto 2003, IV Foro Mundial del Agua México 2006. En todas ellas se ha intentado conjugar las diferentes dimensiones de la problemática del agua, desde la pobreza y la seguridad hasta la energía y la definición del precio” (ELIZONDO, 2006).

A través de los años, aparece la necesidad de tratar el tema del agua potable y los países comienzan a tratar el recurso a nivel local e internacionalmente en el caso de Cuencas compartidas. En el caso del Acuífero Guaraní, los países que lo comparten acuerdan crear el “Proyecto de Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el Sistema Acuífero Guaraní” cuyo principio primero manifiesta:

“El Sistema Acuífero Guaraní es un Recurso hídrico transfronterizo que integra el respectivo dominio territorial soberano de la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en tanto que únicos titulares de dicho Recurso” (ARGÜELLES, 2007).

Por medio del mismo, dichos gobiernos han convenido en llevarlo adelante con el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y del Banco Mundial (BM) como Agencia de Implementación de los fondos GEF. “Para ello las partes han acordado que la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA), actúe como agencia ejecutora internacional del Proyecto. La SG/OEA ejecuta técnica y administrativamente el Proyecto a través de su Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS-OEA) y con el apoyo administrativo de las oficinas localizadas en cada país”².

El Proyecto se estructura con base en 7 componentes:

- I) Expansión y consolidación del conocimiento científico y técnico del Sistema Acuífero Guaraní,
- II) Desarrollo e implementación conjunta de un marco de gestión,
- III) Fortalecimiento de la participación pública, la comunicación social y la educación ambiental,
- IV) Evaluación, seguimiento y diseminación de los resultados del Proyecto,
- V) Desarrollo del adecuado manejo del acuífero y medidas de mitigación en áreas críticas identificadas,
- VI) Análisis del potencial geotérmico del acuífero y
- VII) Coordinación y gestión para la ejecución del Proyecto” (SG-GUARANÍ, 2011).

Y tiene como propósito “apoyar a los cuatro países para elaborar conjuntamente e implementar un marco común institucional, legal y técnico para manejar y preservar el Sistema Acuífero Guaraní para las generaciones futuras” (ELIZONDO, 2006).

Dicho proyecto surge en este contexto como un intento de protección del recurso del agua en forma preventiva y desde los organismos internacionales que lo financian, este hecho aparece como fundamental.

Consecuencia de esto es también que la UNESCO haya organizado una conferencia internacional con la finalidad de reflexionar sobre los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se celebró el mismo año en Johannesburgo y sus impactos en la gestión sostenible de las aguas transfronterizas. “Su finalidad era profundizar el conocimiento de las causas subyacentes de los conflictos y alcanzar una mejor comprensión de los mecanismos de cooperación y herramientas de resolución de conflictos” (BOGARDI - CASTELEIN, 2002).

² Documento disponible en: http://www.sg-guarani.org/index/pdf/proyecto/llamados/llama/TDR_SISAG-SIAGAS-transformacion-sag-27-02-2008.pdf

Sin embargo, independientemente de la importancia que el tratamiento del tema de aguas compartidas, Recursos escasos y cooperación como reemplazo de la idea de enfrentamiento merece (tanto por Organismos Latinoamericanos como Internacionales), lo cierto es que “según UNICEF y la Organización Panamericana de Salud, el 21.5% de los argentinos carece de agua segura, 67% se abastece por fuentes confiables y el 11.5% tiene acceso a una fuente pública cercana a su domicilio” (BLOCH, 2004). Ergo, la lucha por este Recurso pareciera inevitable.

El agua es el único recurso que siendo no renovable, es vital para la población y la legislación que gobierna este suelo y los vecinos, parecieran no darse cuenta lo importante que es contar con un Recursos Estratégico como lo es el Acuífero Guaraní y lo imprescindible que es tener leyes claras y arraigadas, para evitar en un futuro no muy lejano, apropiaciones o conflictos por la obtención del mismo.

“Tras el fin del enfrentamiento ideológico, la nueva competencia económica rige las relaciones internacionales, lo cual ha intensificado la competencia por el acceso a Recursos vitales: petróleo y gas, agua, minerales y alimentos, entre otros. Esa puja está produciendo ‘una nueva geografía de conflictos’, una cartografía reconfigurada en la que los flujos de Recursos y no las divisiones políticas e ideológicas constituyen las principales líneas de falla” (KLARE, 2001).

Quizás por todos los motivos expresados o porque ya es visible la intencionalidad de algunos actores por nuestro recurso, que el Parlamento del Mercosur ha redactado la “Recomendación al Consejo de Mercado Común el diseño de un política común respecto al uso de los Recursos del Acuífero Guaraní” (MERCOSUR/PM/REC. 02/2008), en el cual de manera introductoria, sostiene:

“Por lo antedicho, visto que no existe aún una Política, ni legislación común que regule la explotación sustentable de las agua superficiales y subterráneas transfronterizas, que la misma deberá contemplar la legitimación activa de las generaciones futuras, el control social y la participación ciudadana que son herramientas fundamentales para la preservación y el mantenimiento del mencionado recurso”.

Y teniendo en cuenta lo sostenido por el especialista en integración y geopolítica Roberto Bloch, quien afirma: “El costo total del Proyecto, con una duración estimada en cuatro años, fue calculado en US\$4 26.760.000 y una de las dificultades que presenta el proyecto es que tanto la ejecución de este plan en particular como el resto de las iniciativas del Mercosur, pueden verse obstaculizadas por la disparidad presentada por las respectivas legislaciones nacionales, que se derivan de sus propias características políticas” (BLOCH, 2005b), pareciera que el Proyecto es tan sólo eso, mientras el tiempo se agota como así también el agua potable, generándose día a día más stress hídrico.

Ante esta situación “Argentina debe ejercer sus derechos sobre el Acuífero, tanto en la explotación como en el control del sistema, en consideración a las necesidades de agua dulce que la región tiene y tendrá. Debiera retomarse, a través de los gobiernos nacionales y de los órganos del Mercosur, la administración directa del Acuífero Guaraní, para el beneficio de los habitantes de la región donde se utiliza” (BLOCH, 2004) pero lo

cierto es que sería imposible costear valores insostenibles para una economía como la nuestra y a esto se suma que ni siquiera existe una legislación nacional de aguas que abarque todo el territorio nacional, aunque se haya publicado un documento base de: “Principios Rectores (2003), una ley de Gestión Ambiental de Aguas (2002 - no reglamentada) y se trabaje en el nivel de los Comités de Cuenca” (ELIZONDO, 2006).

La realidad es que hoy en día, convivimos con países que ya sufren de escasez de agua potable y cada día, esto aumentaría en considerablemente. Bloch simplifica diciendo: “La explicación es sencilla. En el año 2050 la humanidad, podrá llegar a 9000 millones de habitantes: un aumento del 50% de la población del año 2000 y 30 años antes, en el año 2020, el agua potable no alcanzará para todos. Hoy, ya escasea en varias partes del mundo y se habla de inminentes luchas o guerras por el agua” (BLOCH, 2005b).

Sin dudas es un elemento esencial para el desarrollo de la sociedad, su importancia ha ido en aumento a consecuencia de la situación global planteada a raíz del stress hídrico en algunas regiones. La posesión de reservas y la facilidad a su acceso, se ha transformado en la causa donde ubicar a los futuros escenarios de probable conflicto, que pueden transformarse en enfrentamientos abiertos por su explotación o dominio.

Se podría sostener entonces, que en torno al agua se genera una gran paradoja, dado que es el elemento más abundante en la superficie del planeta pero a su vez, es el que mas escasea en algunas regiones del mismo. “Una legislación nacional argentina (de carácter federal), que regule el agua dulce de nuestro país, armonizada con la legislación provincial ya existente al respecto y un marco jurídico regional en el Mercosur referido al agua dulce, aparecen como imprescindibles desafíos para los juristas y diplomáticos de los cuatro Estados Parte del bloque”(BLOCH, 2005b).

Debido a esto, siempre ha existido la intención de sistematizar regulaciones y lograr acuerdos sobre las aguas subterráneas compartidas, pero la gran mayoría han sido sólo eso, intenciones traducidas en proyectos a futuro, por lo que nos encontramos con un escenario en donde no hay leyes fuertes y conjuntas que protejan el recurso compartido. Si a esta carencia, le agregamos que el área más importante del Acuífero en cuestión, de recarga y descarga es el corredor transfronterizo entre Paraguay, Brasil y Argentina está ubicado en la zona de la triple frontera, pareciera ser un contexto ideal para que en muy poco tiempo, Estados Unidos lo utilice como excusa, con el afán de posicionarse cerca de este Recurso indispensable y escaso hoy en día para parte de la población: “Este escenario requiere un imprescindible análisis crítico sobre el verdadero interés de Estados Unidos para determinar si la preocupación que posee el país, se basa en la intención de conservar y mantener la seguridad en la zona, u oculta una causa mayor de la real influencia de ese país en la región: el control del agua dulce” (BLOCH, 2004).

No es casual que EEUU ejecute ejercicios militares o mantenga bases con tropas en esta área del planeta, ya que los lugares elegidos, guardan directa relación con la ubicación de importantes zonas explotables desde el punto de vista de los recursos (gas, petróleo), la biodiversidad (Amazonía) y tanto del agua potable como de las cuencas subterráneas (Acuíferos).

Para las próximas décadas se predice, que podrían desencadenarse conflictos al aumentar el número de países cada vez más populosos que enfrentan tensiones hídricas (cuando el suministro anual de agua desciende a menos de 1.700 m³ por persona) y franca escasez de agua y, una el Acuífero Guaraní, cuenta con particularidades tales como contener el corredor bi-oceánico norte, la Cuenca del Plata, el gasoducto Bolivia- Brasil y como ingrediente agregado, la Triple Frontera Argentina previamente mencionada, que ya ha sido considerada en varias ocasiones como un importante núcleo de gestación de actividades terroristas.

CONCLUSIONES

La historia del agua en el mundo registra una gran cantidad y variedad de enfrentamientos, crisis, conflictos y guerras, todas de diferentes escalas y características, eso, en uno de sus tantos aspectos, demuestra la gran importancia que ha alcanzado el agua en la vida del hombre. El agua ha estado siempre tan ligada al hombre, que su presencia, ha pasado hasta casi inadvertida.

En cuanto al régimen jurídico del agua, encontramos hoy día que puede considerarse como uno de los aspectos menos considerados tanto a nivel nacional, regional o internacional o que mayormente las legislaciones vigentes carecen de autoridad o no son enteramente aplicables, ya que en su mayoría constituyen recomendaciones, no tienen fuerza, no castigan o no penalizan.

El hombre ha utilizado inicialmente las aguas superficiales, y por ello, los mayores asentamientos de poblaciones están ligados al fácil acceso de este recurso. Pero la población mundial ha crecido enormemente y obligado a ocupar otras tierras, sumémosle a esto la necesidad de ampliar sus áreas de cultivo para producir mayor cantidad de alimentos y la creciente contaminación, todo esto ha obligado a recurrir a las aguas subterráneas. Su extracción y administración ha sido casi siempre fruto de la iniciativa privada, de los pequeños municipios o de las industrias, esta particularidad ha ocasionado que el uso de esta agua no se encuentre reglamentada y consecuentemente fuera del control gubernamental.

La documentación sobre el uso de las aguas subterráneas suele ser confusa e irregular. Al ser tan deficiente la información sobre el uso del agua en general, y de la subterránea, en particular, no se ha avanzado mucho en cuanto a reglamentaciones que regulen su uso, especialmente el uso compartido.

Algunos de los principales obstáculos que han tenido las aguas subterráneas en este sentido son: la falta de educación y conocimiento hidrogeológica, mayores incentivos o subvenciones para las aguas superficiales y la invisibilidad del agua subterránea. A pesar de ello, en las últimas décadas, el desarrollo del agua subterránea ha experimentado un notable aumento, especialmente en los países áridos y semiáridos, y los países del primer mundo por estar en condiciones económicas de financiar los estudios y proyectos.

Pero la otra cara de la moneda en el uso de las aguas subterráneas hoy en día, son los conflictos internos, regionales e internacionales que van surgiendo día a día, y, considerando el aumento de las poblaciones, el

aumento de la agricultura irrigada y la contaminación, se puede llegar a pensar que en el futuro, las guerras serán por el agua. Es probable que en muchos casos sólo alcancen el nivel de crisis, pero aun así, será un gran escollo a salvar en las relaciones internacionales y que en algunos casos tomaran años hacerlo, que bien pudieran ser utilizadas en el avance de una cooperación mas beneficiosas para los países.

El Acuífero Guaraní, es una de las mayores reservas mundiales de agua subterránea y un recurso compartido entre cuatro países que abre una nueva área de cooperación en la región, que deberán intentar acordar, reglamentar, proteger y usar en una perspectiva autosustentable es una tarea urgente, bajo riesgo de futuros desastres ecológicos o aun de foco de conflictos, buscando estrategias que apunten a sistemas que promuevan la igualdad, la eficiencia y la preservación.

Independientemente de las acciones conjuntas que se puedan tomar dentro del MERCOSUR, los países beneficiarios del Acuífero Guaraní, deberían tomar mayor conciencia de este desafío e iniciar acciones que contribuyan con los fines ulteriores, estar listos, y, facilite una integración regional posterior de las aguas subterráneas. No debemos olvidar la particularidad de la contaminación que amenazan los acuíferos, pueden estar ya en camino o próximos a iniciarse.

Después de este extenso recorrido, podríamos determinar que la elaboración de modelos de Gestión y preservación del recurso agua, en regiones como el nuestro, donde encontramos relativa abundancia; el problema no sería tanto la cantidad de Reglamentaciones o Leyes que pudieran implementarse sino los mecanismos que hagan que estos tengan verdadero “peso” y tengan que ser cumplidas irremediamente por cada país, caso contrario ser penalizado.

El Acuífero Guaraní toma real importancia al punto que hoy en día el agua potable puede asemejarse al petróleo, debido a su escasez futura. Sin embargo, este paralelismo deja aún al descubierto el terrible problema de los recursos no renovables porque lo cierto es que el agua potable no tiene sustitutos como los tiene el petróleo, así que quien lo controlé hará lo propio con la economía universal y la salud del planeta.

REFERENCIAS

- ARGÜELLES, Amílcar, 2007: *El agua potable y sus problemas*. Academia Nacional de Ciencia de Buenos Aires. Buenos Aires.
- AVILA, Patricia, 2006. *Movimiento urbano y conflicto por el agua*. En: *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. Editorial Fundación Heinrich Böll. México.
- BLOCH, Roberto, 2005-a: *El valor del agua dulce en la supervivencia de la Humanidad* en Agenda Internacional N° 5. Buenos Aires.
- BLOCH, Roberto, 2005-b: *La cuestión del agua dulce en el mundo*. Editorial Edibook. Buenos Aires.
- BLOCH, Roberto, 2004: *Los conflictos por el agua dulce en el mundo*. Editorial Duplicar. Buenos Aires.
- ELIZONDO, Silvana, 2006: *La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica*. Pág. 48.

JANOS BOGARDI y SASKIA CASTELEIN, 2002: Selected Papers of the International Conference from Conflict to Cooperation in International Water Resources Management: Challenges and Opportunities, Editorial Unesco-Países Bajos. Dinamarca. Pág. 4.

KLARE, Michael, 2003: *Guerra por los Recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Editorial Urano Tendencias. Barcelona, España.

KLARE, Michael, 2001: *La nueva geografía de los conflictos internacionales*, en Foreign Affairs en español, Volumen 1 Número 2, Editorial del Instituto Tecnológico de México. México.

MAURY, René, 2002: *Hidropolítica y conflictos por el agua en el Mediterráneo: el caso del Medio Oriente* en Patricia Ávila (ed.), Agua, cultura y sociedad en México. El Colegio de Michoacán/ IMTA, México.

OHANESSIAN, Fernando, 2007: *La necesidad de un pensamiento talasopolítico Argentino*, en Boletín de Difusión Académica, Instituto Tecnológico de México, Comité de Investigación Estratégica.

Instituciones:

* OMS, 2009: “Water Supply, sanitation and hygiene development” - disponible on line en: [http://www.who.int/water _sanitation_health/hygiene/en/](http://www.who.int/water_sanitation_health/hygiene/en/)

* SG-GUARANÍ, 2011: “Sisag transformation” - disponible on line en: <http://www.sg-guarani.org/index/site/proyecto/pto001.php?PHPSESSID=3a93486f98a70c9fe323a84406957345>