

Acuerdo sin compromiso. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní*

por Eugenia Concina Haín**

• Resumen

El siguiente trabajo analiza la importancia que posee el Tratado sobre el Acuífero Guaraní como instancia de cooperación entre los Estados titulares del recurso para su regulación. Se parte del hecho que el Acuífero, siendo un recurso hídrico transfronterizo y estratégico, carece de un marco regulatorio específico que garantice su preservación y que la firma del Acuerdo en el año 2010 supone una mejora de esa situación. Sin embargo, la Convención lograda solo ha recibido dos de los cuatro instrumentos de ratificación necesarios para su entrada en vigor. Lo que lleva a afirmar que los Estados en ejercicio de su capacidad de dictarse normas internacionales han logrado la firma de un tratado multilateral; sin embargo mantener el compromiso en el tiempo pareciera implicarles un esfuerzo más difícil de alcanzar.

■ Palabras Clave

Acuífero Guaraní, regulación internacional, agua dulce, sustentabilidad, acuerdo internacional.

Inglés | English

Agreement without compromise. The case of the Treaty of the Guaraní Aquifer

• Abstract

The following text analyses the importance that the Guaraní Aquifer Treaty has as an instance of cooperation between States, which are the holders of this resource, for its regulation. Based on the fact that being a cross-border hydrological and strategic resource, the Aquifer lacks a specific regulatory framework to guarantee its preservation, and that the signing of the Treaty in 2010 represents an improvement of that situation. However, the treaty only got two out of the four instruments of ratification needed for it to become effective. This situation, leads us to asseverate that the States, exercising their capacity to enact international regulations, have signed a multilateral treaty; but, it seems like maintaining this compromise over time implies a bigger effort that is hard to achieve.

■ Key words

Guaraní Aquifer, international regulation, freshwater, sustainability, international agreement.

* El siguiente trabajo fue realizado retomando ideas plasmadas en la Tesis de Grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales: “El Acuífero Guaraní. El estancamiento del Acuerdo sobre el SAG y la amenaza real del fracking, 2010 – 2016” realizada por la autora. Marzo 2017, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

**Licenciada en Relaciones Internacionales, eugeconcina@hotmail.com



Introducción

“La protección y el mejoramiento del medio ambiente, así como la protección de la naturaleza y la utilización racional de sus recursos en beneficio de las generaciones presentes y futuras, constituyen una de las tareas de máxima importancia para el bienestar de los pueblos y el desarrollo económico de todos los países y que muchos de los problemas relativos al medio ambiente [...] sólo pueden resolverse de manera eficaz mediante una estrecha cooperación internacional”. Así lo expresaron los 35 Estados reunidos en Helsinki en 1975, a la hora de abordar el tema medioambiental dentro de lo que proyectaba ser la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Sin embargo, el Acta firmada al finalizar la Conferencia fue un reflejo más de un concierto de buenas intenciones que no logra superar la instancia declarativa. Aún así, el fragmento recuperado demuestra que el medio ambiente ocupa un lugar importante a la hora de configurar un régimen internacional y que la herramienta predilecta para su tratamiento es la cooperación.

Teniendo en cuenta que el medio ambiente y sus recursos naturales y por lo tanto las problemáticas que de ellos se deriven, difícilmente puedan circunscribirse al territorio de un Estado nación (cuyos límites fueron creados artificialmente por el hombre); estamos ante una temática que requiere un tratamiento del mismo nivel. Es por ello que Naciones Unidas llama a la cooperación internacional de conformidad con el derecho internacional como herramienta fundamental para el abordaje de materias de carácter transnacional.

El siguiente trabajo busca dar cuenta de la importancia que supone la cooperación desde la perspectiva jurídica en torno al tercer acuífero más grande del mundo: El Sistema Acuífero Guaraní (SAG). Se explicará cómo el SAG se encuentra insuficientemente regulado ya que no goza de una estructura jurídica propia y construida de manera conjunta por los cuatro Estados que lo poseen; aun así logra encontrar cierto respaldo en otras normativas que lo abordan parcialmente.

El agua dulce es un recurso esencial para la vida humana y a su vez es de disponibilidad reducida. Según la OMS, “de aquí al año 2025, la mitad de la población mundial vivirá en zonas con escasez de agua” (OMS, 2015), por lo tanto la posibilidad de que surjan conflictos se encuentra latente. Teniendo en cuenta este contexto, una de las reservas más importantes del planeta de dicho recurso, carece hoy en día de un marco jurídico específico que la regule. Es decir, los Estados titulares del SAG, han con-

tado en la firma de un Acuerdo multilateral –único en su existencia- para el resguardo del mismo, pero aún no hay sabido zanjar las diferencias políticas al interior de cada uno de ellos para que dicha convención entre en vigencia.

La disponibilidad no es el único dilema que acompaña a las reservas de agua dulce y en particular a los acuíferos quienes conservan el 98% del agua dulce disponible en el planeta, sino que el incremento de la demanda del recurso y la mayor contaminación a la que se ven expuestos complejizan el escenario.

El Acuífero Guaraní, un recurso natural estratégico

Resulta pertinente, en primer lugar, definir qué es un acuífero. Un acuífero es una capa subterránea de roca permeable que almacena, filtra y libera agua. Al hablar de sistema, se entiende que hay una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente (Asamblea General-UN, 2009). Por **transfronterizo** se entiende que tiene sus partes situadas en distintos Estados. Es decir, trasciende las fronteras nacionales. Puntualmente este acuífero recibe el nombre de **Guaraní** ya que el espacio en donde se encuentra ubicado coincide, en su mayoría, con el territorio en donde habitaba y habita la comunidad guaraní.

A su vez, en cada Acuífero hay dos áreas importantes a diferenciar:

- La zona de recarga: es una zona que aporta agua a un acuífero, está compuesta por el área de captación del agua pluvial (agua de lluvia) y el área por la que esa agua fluye hasta un acuífero por escurrimiento sobre el terreno e infiltración a través del suelo.
- La zona de descarga: es la zona por la que el agua procedente de un acuífero fluye hasta sus puntos de salida, tales como un curso de agua, lago, oasis, humedal u océano.

Ambas zonas tienen rol fundamental en la correcta preservación de un acuífero debido a las funciones que cumplen a cada una. El estado en el que se encuentren determinará en buena medida el estado del Acuífero.



Si bien el SAG es la tercer reserva subterránea de agua dulce más grande del mundo, es el reservorio más grande de agua en América del Sur. El mismo se extiende por debajo de la Cuenca del Plata y subyacente a los territorios de cuatro países, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Tiene una extensión aproximada de 1,2 millones de km², y se calcula que el volumen de agua acumulada en el SAG es de 40.000 km³ a 50.000 km³ (cada kilómetro cúbico equivale a un billón de litros de agua).

La existencia misma del SAG adquiere un carácter fundamental si se tiene en cuenta la disponibilidad que hay en el planeta tierra de agua apta para el desarrollo de la vida humana. El Planeta Tierra está compuesto en un 25% de tierra y un 75% de agua: del total de agua, el 97% se encuentra en mares y océanos, y el 3% restante es agua dulce. El 2.5% de ese 3% de agua dulce, se encuentra congelada, estando solo el 0.5% restante disponible. El 98% del agua dulce disponible, se concentra en acuíferos (DA ROSA y TUJCHNEIDER, 2002). Por lo tanto, son los acuíferos los que cubren la mayor parte de la demanda mundial de agua dulce. Sin embargo, dicha demanda en sí no implica un problema, sino la falta de coordinación conjunta entre los países miembros de un mismo Acuífero transfronterizo para administrar esa demanda. Es decir, la falta de una estrategia de gobernabilidad del recurso hídrico, ya que “el 60% de los acuíferos transfronterizos del mundo carecen de cualquier tipo de marco de gestión cooperativa” (UNESCO y WWAP, 2015).

La importancia de la cooperación desde la perspectiva jurídica para la preservación del Acuífero Guaraní

Hoy en día la regulación del SAG cae en manos de cada uno de los países que lo componen individualmente. Esto genera rispideces entre ellos ya que el uso que hace cada uno del recurso es muy distinto. Brasil, es el Estado que posee la mayor fracción del Acuífero, específicamente el 70% del mismo, y el que utiliza el 90% del agua extraída del recurso para abastecer a más de 300 ciudades brasileñas. De hecho su ubicación en la cuenca aguas arriba implica que cualquier explotación hecha por Brasil afecta a los países de aguas abajo (HERBERT, 2011: 68). Uruguay, al igual que Argentina, concentra el uso del SAG en la explotación termal además del abastecimiento doméstico. Paraguay, por su parte, es el país que posee la menor cantidad de pozos de extracción de agua.

No solo la explotación del SAG se realiza de manera independiente por cada Estado, sino que la regulación del mismo, como recurso hídrico, recae también en legislaciones nacionales y subnacionales. Sin embargo, el Acuífero es uno, tiene sus propios límites y su carácter transfronterizo “demanda de una regulación internacional con desarrollo, en particular, de la cooperación internacional y la buena vecindad” (SARTORI, 2010). Es decir, requiere del involucramiento de diferentes actores del sistema internacional, (gobiernos en sus distintos niveles, organizaciones de la sociedad civil) y del intercambio de diversos recursos (financieros, técnicos), para la concreción de objetivos comunes y así garantizar la previsibilidad en sus relaciones mutuas alejando posibles hipótesis de conflictos e incertidumbres respecto al SAG.

En el plano internacional por el momento, está todavía pendiente el marco regulatorio conjunto creado por los titulares del SAG y de manera exclusiva para el mismo. En cambio si se encuentran otras instancias no vinculantes mas generales que sientan precedentes y que abordan a los acuíferos del mundo en general como recursos naturales del medio ambiente.

Regulación internacional sobre medio ambiente, recursos naturales y acuíferos

A continuación, se mencionarán las convenciones internacionales que sirvieron de base para la construcción del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (acuerdo analizado en el punto 3). A partir las mismas es que se argumenta que el Acuífero Guaraní si bien es un Espacio resguardado de manera insuficiente por los Estados que lo componen, esto no implica afirmar una total ausencia de legislación al respecto.

El 2 de agosto de 2010, los Estados fundadores del MERCOSUR reunidos en la provincia de San Juan, luego de varias instancias de negociación, y “animados por el espíritu de cooperación e integración que preside sus relaciones” decidieron la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. En los cimientos de dicha convención se encuentra un grupo de iniciativas multilaterales que sirvieron de guía para la construcción de la misma. Aquellas remarcan la importancia del medio ambiente y sus recursos naturales y tienen una concepción amplia de los mismos, resaltando su importancia no solo estratégica en el sentido económico, sino también simbólica y el lugar que ocupan en la construcción de la identidad y cultura de los pueblos. A continuación se rescata, de cada normativa, contenido relacionado con objeto de estudio.



Medidas de alcance global:

1. **La Resolución 1803 de la Asamblea General de UN** del año 1962 titulada “Soberanía permanente sobre los recursos naturales”. A grandes rasgos, aquí se considera a la soberanía permanente sobre recursos y riquezas naturales como elemento básico del derecho a la libre determinación de los pueblos, derecho que a su vez llama a ser reforzado y que genera automáticamente deberes. Éstos apuntan al desarrollo nacional y a la cooperación entre Estados en base a esos recursos, y por otro lado, al debido respeto del resto de los Estados a esa soberanía (Asamblea General-UN, 1962).

2. **Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano.** Estocolmo, 1972. La declaración prioriza el vínculo entre el medio ambiente y el ser humano, y como éstos se afectan mutuamente. Menciona la protección y el mejoramiento del medio ambiente para el pleno goce de los derechos humanos fundamentales incluso el derecho a la vida misma (Naciones Unidas, 1972). La construcción de marcos regulatorios para los recursos naturales, busca avanzar en este objetivo. Los gobiernos tienen un rol relevante en esta tarea, es decir, se le está dando a la protección del medio ambiente una jerarquía elemental, algunas veces olvidada.

Finalmente, la Declaración llama a los gobiernos locales, nacionales, empresas e instituciones, organizaciones internacionales, a tomar un rol activo en la búsqueda de una solución a los problemas que el medio ambiente ya presenta hoy en día, y a prevenir otros futuros.

3. **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** que se adoptó en la Conferencia de NU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, en junio de 1992. La misma retoma y refuerza los principios ya mencionados por la Declaración de Estocolmo y pone el acento en el desarrollo sustentable. Esto implica que “la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo que cada Estado se proponga”, Principio 4 (Naciones Unidas, 1992). A su vez, si bien “los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas, tienen a su vez la responsabilidad de no causar daños al medio ambiente de otros Estados”, Principio 2 (Naciones Unidas, 1992).

Teniendo en cuenta que el SAG subyace a las fronteras nacionales y que cualquier plan de desarrollo serio y sos-

tenible en el tiempo pensado para él debe contar en sus cimientos con una legislación que lo avale, la entrada en vigor del Acuerdo como marco orientador de acciones, toma imperiosidad.

4. **Resolución 63/124** de la Asamblea General de UN del año 2008, relativa a la Ley de Acuíferos Transfronterizos. A comienzos del siglo XXI, Naciones Unidas presta especial interés a los Acuíferos Transfronterizos, llamando a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho en esa área. Si bien en América del Sur pocos años antes ya se visualizaban algunas iniciativas en la materia, será la Comisión de Derecho Internacional la que presente un proyecto de articulado sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos (anexado a la resolución).

La resolución 63/124, parte de la importancia vital que tienen los acuíferos transfronterizos así como de la vulnerabilidad a la contaminación a la que están expuestos. Por lo tanto, para darle un adecuado tratamiento a dicho escenario es que llama a los Estados a que “concierren los correspondientes arreglos bilaterales o regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos teniendo en cuenta las disposiciones del proyecto de artículos” (Naciones Unidas, 2008). “Se entiende por “Estado del acuífero”, un Estado en cuyo territorio se encuentra parte de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo” (Naciones Unidas, 2008). Son estos actores los que deben bogar por la utilización equitativa y razonable de los recursos hídricos de los acuíferos transfronterizos.

Es importante recordar que los Estados componentes del SAG son a su vez firmantes de la Carta de UN y por lo tanto dan su voluntad a las normas que de ella se deriven. Si bien las Declaraciones tienen carácter de recomendación, sientan precedentes para el tratamiento de los recursos hídricos y generan determinadas reacciones desde la comunidad internacional y local en caso de no ser respetadas.

Medida de alcance continental:



5. **Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en las Américas**, llevada a cabo en Bolivia en el mes de Diciembre de 1996. La Declaración resultante de dicha Cumbre se inscribe en los objetivos de desarrollo sostenible planteados por UN en 1992 y plantea un Plan de Acción para el Desarrollo Sostenible de las Américas. Es decir, el continente reafirma la necesidad de “incorporar la sostenibilidad como elemento indispensable de las estrategias de desarrollo” (Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, 1996). El Plan incluye una sección dedicada al desarrollo sostenible de los recursos hídricos. Este objetivo da cuenta de ciertos desafíos como la promoción de la cooperación entre los países en cuestiones de recursos hídricos. También, reconociendo el valor económico, social y ambiental de dichos recursos, las Partes se comprometen a llevar adelante las leyes y políticas específicas para asegurar que el agua esté libre contaminantes peligrosos para la salud humana (Jefes de Estado y Gobierno de las Américas, 1996). Justamente, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní avanza en medidas preventivas.

Medidas de alcance regional:

6. **El Tratado de la Cuenca del Plata** suscrito en abril de 1969 por parte de los Estados integrantes de la Cuenca (los Estados titulares del SAG más Bolivia), tiene como objetivo “afianzar la institucionalización del sistema de dicha cuenca y mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico y la integración física de la misma y sus áreas de influencia directa y ponderable”. El tratado se presenta como un acuerdo marco que busca promover la “formulación de entendimientos operativos e instrumentos jurídicos” que propendan entre otras cosas, “a la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo”. El órgano permanente del Tratado, el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), es el encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multilaterales que contribuyan al objetivo general del Tratado (Cicplata.org). El Acuerdo sobre el Acuífero busca avanzar en este punto.

7. En 2003 comenzó la ejecución del **Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible Integrado del Sistema Acuífero Guaraní (SAG)** que duró hasta el año 2009. El mismo tuvo como finalidad a largo plazo, lograr la protección y uso sostenible del SAG y se considera un primer paso en la consecución de ese objetivo. A su vez el propósito del proyecto consistía en “apoyar a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a elaborar e implementar conjuntamente un marco común institucio-

nal, legal y técnico para manejar y preservar el SAG para las generaciones actuales y futuras” (Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-OEA, 2003).

Esta iniciativa fue realizada por fuera del MERCOSUR, y contó con el rol rector de otros actores relevantes como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, donante principal del proyecto; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – Grupo Banco Mundial como agencia implementadora, orientando, supervisando y evaluando la ejecución del proyecto; y la OEA.

8. **Iniciativas dentro del MERCOSUR para el tratamiento del SAG.** El proceso de integración regional fundado en 1991 pareciera un lugar idóneo para que se desarrollen instancias reguladoras del SAG ya que sus miembros fundadores son los mismos que se encuentran atravesados por el Sistema, sin embargo y luego de varias instancias de diálogo, recién en el año 2004 se crea el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní. El mismo tenía como objetivo específico la aprobación de un acuerdo relativo al SAG (Consejo Mercado Común-Mercosur, 2004). En el mismo año, se proclama la Carta de Foz de Iguazú como síntesis del ‘Seminario Internacional Acuífero Guaraní, gestión y control social’. El evento fue organizado por iniciativa de la Representación brasileña en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR.

Resulta importante destacar que esta Carta considera el acceso al agua como un derecho humano fundamental y que la utilización de la misma “debe ser regulada con criterios que trasciendan los requisitos de apropiación comercial”, Considerandos 1 y 2 (Comisión Parlamentaria Conjunta-Mercosur, 2004). Es decir, que el recurso principal y por lo tanto prioritario a resguardar del SAG es el agua. A su vez, la Carta asocia un manejo adecuado del SAG con poder “garantizar a los pueblos de los países afectados a la reserva condiciones permanentes de abastecimiento de agua potable”, Considerando 6 (Comisión Parlamentaria Conjunta-Mercosur, 2004). Ahora bien, si bien la Carta, como otras de las iniciativas mencionadas, marca un precedente en el tratamiento del SAG, no genera obligaciones de hecho entre los firmantes.

Las medidas hasta aquí mencionadas, demuestran instancias de concertación internacional que inspiraron la firma del Acuerdo sobre el SAG. Sientan precedente en materia jurídica y establecieron principios que luego son profundizados por el Acuerdo y que refuerza la importancia de éste. Sin embargo, la mayoría de ellas, solo queda en el plano de-



clarativo ya que no son vinculantes y de hecho no fueron pensadas exclusivamente para el resguardo del Acuífero y su administración por parte de sus titulares. En estos aspectos es que busca avanzar el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní como instancia de cooperación en materia jurídica. Su carácter innovador

La acción más acabada y específica en materia de cooperación para la reglamentación del espacio del SAG es la firma del Acuerdo Sobre el Acuífero Guaraní.

En general, todo tratado internacional es fuente principal de derecho según el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Son los mismos estados los que acuerdan otorgarse normas que generarán obligaciones y derechos sobre ellos. A ello se suma la norma imperativa del derecho o norma de *ius cogens*: *pacta sunt servanda*, “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados; 1969). Cabe mencionar que los cuatro Estados son parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (1969) la cual en su artículo 27 establece que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Puntualmente, la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, implica un desarrollo progresivo del derecho. Es decir, se trata de una convención sobre una materia que aun no está regulada por el derecho internacional, o respecto de la cual éste no se ha desarrollado suficientemente en la práctica de los Estados (RIDRUEJO; 1989). A su vez, es el primer tratado del mundo sobre aguas transfronterizas firmado sin que un conflicto bélico o diplomático estuviese en curso (LEONE SILVA DOS SANTOS, 2016; citada en FACHIN, 2016). Es decir que la convención sobre el SAG “fue un gran ejemplo de prevención de conflictos en lugar de solución de conflictos” (WOLF, citado en ARSENAULT, 2016).

En el inicio del Acuerdo los Estados firmantes dejan en claro el objetivo del mismo: ampliar el alcance de sus ac-

ciones concertadas para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos transfronterizos del Sistema Acuífero Guaraní en base al espíritu de integración y cooperación que preside las relaciones entre las Partes. (Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, 2010)

Puntualmente, los Estados partes establecen la necesidad de ampliar los niveles de cooperación en pos de un mayor conocimiento científico sobre el SAG. Resulta prioritario para poder diseñar estrategias y políticas acertadas sobre el territorio, primero conocerlo en profundidad, y más aun teniendo en cuenta que hoy en día se desconoce de manera íntegra la composición y alcance que posee el SAG.

Por otro lado, el Acuerdo no deja de mencionar el dominio territorial soberano que cada Estado parte ejerce sobre la porción de SAG que ocupa. En ejercicio de ese derecho soberano es que los Estados deben promover el uso racional y sustentable de los recursos hídricos del SAG, respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a las demás partes ni al medio ambiente (Artículo 3). El uso sustentable de los recursos hídricos se verá, además, fortalecido por el intercambio de información técnica sobre estudios, actividades y obras, entre las partes (Artículo 8). Además, se prevé que el intercambio de información se ponga a disposición al resto de las Partes para que las mismas puedan evaluar, con anterioridad, los posibles efectos de las obras que una de ellas se proponga ejecutar, dando lugar a una suerte de *principio precautorio*¹ (ante la duda). El Acuerdo a su vez, llama reiteradas veces a profundizar la cooperación entre los Estados partes para la gestión del SAG.

Esta convención, refleja una instancia concreta en la que los Estados titulares del SAG, y solamente ellos, concertaron en plasmar lineamientos generales que guíen las acciones sobre el recurso hídrico. Se pueden ver cuatro principios retomados por el texto del Acuerdo: la soberanía estatal, el uso sustentable, el no causar daño sensible, y la cooperación e intercambio de información (CASSIA, 2010: 21). Estos pilares, dan un marco para la construcción de un régimen sobre el SAG, aportando a su vez, a la cimentación de la gobernabilidad. Gobernabilidad, en este caso con una impronta interestatal, entendida como la capacidad que se le confiere a un sistema sociopolítico, que emergió de la interacción entre actores estratégicos, para transformar necesidades y demandas en decisiones vinculantes o políticas. (CASSIA, 2011: 3). En este caso, el Acuerdo fue resultado

1. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Ley N° 25.675, Ley General de Ambiente. 2002, Argentina.



del trabajo de distintas Universidades que hicieron importantes aportes en información y además marca la diferencia ya que de él emanan obligaciones y no meras recomendaciones enunciativas, como usualmente lo hacen las normas medioambientales. De hecho, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de los Estados involucrados, ya han invocado artículos del texto del Acuerdo a la hora de hacer frente a determinadas actividades que constatan una amenaza a las aguas del Acuífero².

Politización del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní y su estancamiento

Solo en dos de los cuatro Estados del Acuífero el Acuerdo ha sido bienvenido, este hecho, obstaculiza al día de hoy la puesta en práctica de las obligaciones que de él emanan. El especialista Chris Arsenault (2016), asimismo, afirma que el Acuerdo sobre el SAG que el mismo año en el que se firmaba recibía la bienvenida por parte de Naciones Unidas, hoy se encuentra estancado. En una línea similar, se ha llegado a anunciar que la politización del recurso hídrico compartido, puede estar poniendo en peligro el futuro de la cooperación transfronteriza entre los actores regionales (KRUSKAL, 2016).

En el caso de Argentina, ya se encuentra sancionada la ley que aprueba la firma del Acuerdo, ley del Congreso de la Nación N° 26.780, la misma fue promulgada a su vez por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2012. El país fue el primero en apoyar la iniciativa uruguaya de negociar una convención para el SAG.

En el caso de Brasil, el Acuerdo todavía no está aprobado, aún a casi siete años de su firma solo ha encontrado media sanción dentro del Congreso. Según algunos analistas, los funcionarios brasileños se mostraron reticentes a aceptar el control mutuo entre los firmantes ante las obras que se realicen en el espacio brasileño del SAG.

Cabe destacar que tanto Argentina como Brasil poseen una regulación descentralizada de los recursos naturales, por lo cual no solo deben trabajar para concertar en un plano internacional la regulación conjunta del SAG, sino también deben hacerla compatible con las regulaciones provinciales. Situación que no se reproduce en los otros dos Estados del

Acuífero ya que poseen una administración centralizada de los recursos naturales.

Casualmente en Paraguay los funcionarios opositores de la ratificación del Acuerdo alegaron que el mismo implicaba una pérdida de soberanía del Estado sobre el recurso en cuestión. Sin embargo, especialistas en desarrollo sustentable han confirmado que en realidad dichos grupos están asociados a los monocultivos de soja existentes en el área de recarga del acuífero. Esta actividad impide que la recarga de agua en el acuífero se desarrolle de manera correcta.

En Uruguay, país que inicialmente motivó las negociaciones para la firma del tratado, en junio de 2012 bajo la ley N° 18.913, el Senado y la Cámara de Representantes reunidos en Asamblea General, aprueban el Acuerdo.

En consecuencia, se puede decir que tanto en Brasil como Paraguay han primado los intereses particulares por sobre el bien general e integral del Acuífero. Por otro lado, no se ha visto en los otros dos Estados parte incitaciones claras³ a que sus vecinos avancen con el proceso de ratificación.

Por lo tanto, sobre el territorio del SAG, priman hoy las normativas fragmentadas que tienen las legislaciones estatales/provinciales y nacionales individualmente sobre el Acuífero por encima del marco jurídico conjunto plasmado en el Acuerdo.

Conclusión

Sin caer en el simplismo de pensar que la entrada en vigor de un Tratado garantizaría un cuidado inmejorable del SAG, o que el mismo Acuerdo no pueda presentar debilidades a corregir, sí es menester reconocer que establecería un punto de partida distinto a la hora de pensar la explotación y protección del Acuífero. Sin una ley vigente y conjunta no hay defensa conjunta posible.

Diversos análisis sobre el texto del Acuerdo dan a conocer las fortalezas que acarrea el mismo a partir de los objetivos que persigue: reafirmar la titularidad de los recursos por parte de los firmantes, determinar quienes pueden legislar sobre el Acuífero con exclusividad, desanimar posibles

2. Solo por citar un ejemplo, ONG's ambientalistas y representantes provinciales se han apoyado en el artículo 6 del Acuerdo a la hora de luchar contra la práctica de la fractura hidráulica en el Espacio del SAG.

3. No se descartan ni se desconocen las magras menciones sobre la no ratificación de los congresos paraguayos y brasileños que se han hecho en encuentros oficiales entre las partes. Sin embargo, estas acciones meramente declarativas no han demostrado aun surgir ningún efecto concreto.



conflictos, disipar preocupaciones vigentes de una de las partes sobre los usos del recurso hecho por otra. De hecho, resaltan la importancia que tienen los Acuerdos sobre recursos compartidos dado el carácter complejo de estos últimos. Es por ello, que debería concretarse el proceso que inició en agosto de 2010. No desaprovechar los esfuerzos que implicaron la firma del Acuerdo. Es importante entender que las acciones que se efectúen sobre el Espacio del SAG tienen repercusiones que difícilmente se pueden confinar dentro de fronteras nacionales por el simple hecho de que el recurso tiene sus propios límites naturales.

La cooperación entre los Estados es la herramienta. El camino fue delineado, solo que el compromiso parece haber quedado apenas en el punto de partida.



Bibliografía

- ACTA de Helsinki, 1975.
- Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2010), San Juan Argentina. Disponible en: http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifer_Agreement-Spanish.pdf. Consulta: 6 de junio de 2014.
- ARSENAULT, C., (2016) *Landmark Guaraní water aquifer deal stalling*, en buenosairesherald.com. Disponible en <http://www.buenosairesherald.com/article/223527/landmark-guaran%C3%AD-wa-ter-aquifer-deal-stalling>. Consulta: 11 de diciembre de 2016.
- Asamblea General-UN (2009), Resolución A/RES/63/124 El derecho de los Acuíferos Transfronterizos, 15-01-2009. Disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/124&Lang=S. Consulta: 1 de mayo de 2016.
- Asamblea General-UN (2009), Resolución A/RES/63/124 *El derecho de los Acuíferos Transfronterizos*, 15-01-2009. Disponible en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/124&Lang=S. Consulta: 1 de mayo de 2016.
- Asamblea General-UN, (1962) *Resolución 1803 Soberanía permanente sobre los recursos naturales*. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/NaturalResources.aspx>. Consulta: 7 de octubre de 2014.
- CASSIA, S., (2011) *El sistema Acuífero Guaraní: apuntes para la construcción de una gobernabilidad conjunta*. Trabajo final de Grado. Buenos Aires, Universidad del Salvador.
- Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, (2004), *Carta de Foz de Iguazú sobre el Acuífero Guaraní*. 15 de Octubre de 2004, Foz de Iguazú. Disponible en <http://www.cemida.com.ar/conversiondocumentos/CARTADE%20FOZDE%20IGUAZUSOBREELACUI-FEROGUARANIPDF>. Consulta: 7 de octubre de 2014.
- Consejo Mercado Común-Mercosur, (2004) *Declaración N° 25/04 Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní*. 07 de Julio de 2004, Puerto Iguazú. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/103491/norma.htm>. Consulta: 7 de octubre de 2014.
- DA ROSA E. y TUJCHNEIDER O., (2002) *Acuífero Guaraní. Mitos y realidades*. Disponible en <http://www.greencross.org.ar/downloads/News%20Acuífero%20guarani.pdf>. Consulta: 5 de mayo de 2016.
- FACHIN, P., (2016) *Acuífero Guaraní: una reserva de agua para o futuro? Entrevista especial com Chintia Leone dos Santos*, para Instituto Humanitas Unisinos. 15-03-2016. Rio Grande del Sur. Disponible en <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/552608-aquifer-guarani-uma-reserva-de-agua-para-o-futuro-entrevista-especial-com-cynthia-leone-dos-santos>. Consulta: 4 de diciembre de 2016.
- HERBERT, S., (2011) *La seguridad ambiental: ¿Una herramienta útil o un concepto obsoleto? El caso del Acuífero Guaraní*. Trabajo de disertación final, Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales. FLACSO/Argentina – Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona. Londres, 2011. Disponible en: <http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/handle/10908/704>. Consulta: 10 de octubre de 2014.
- Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, (1996) *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*, 7 y 8 de diciembre de 1996. Santa Cruz de la Sierra. Disponible en http://nuso.org/media/articles/downloads/2572_1.pdf - Consulta: 7 de octubre de -2014.
- KRUSKAL, J., (2016) *Regional Water Security Threatened by Stalled South America Agreement* en intpolicydigest.org. Disponible en <https://intpolicydigest.org/2016/11/14/regional-water-security-threatened-stalled-south-america-agreement/>. Consulta: 11 de diciembre de 2016.
- Naciones Unidas, (1972) *Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*. Del 5 al 16 de junio de 1972, Estocolmo. Disponible en http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/estocolmo/estoc_declar.htm. Consulta: 7 de octubre de 2014.
- Naciones Unidas, (1992) *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Del 3 al 14 de junio de 1992, Río de Janeiro. Disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Consulta: 7 de octubre de 2014.
- OMS, Centro de Prensa, (2015) *Agua*. Nota descriptiva N° 391. Junio de 2015. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs391/es/>. Consulta: 5 de mayo de 2016.
- RIDRUEJO, P., (1989) *Curso de derecho internacional público*. Tecnos. Madrid.
- SARTORI, M. S., (2010) *Acuífero Guaraní. Nuevo acuerdo de cooperación internacional. Referencia a normativa interna en materia de aguas subterráneas/acuíferos de la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay*. Portal de e-gobierno, inclusión digital e sociedad del conocimiento. Disponible en http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/10_2.pdf. Consulta: 6 de junio de 2013.
- Tratado de la Cuenca del Plata, 1969.



UNESCO y WWAP, (2015) *Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo 2015. Agua para un mundo sostenible, datos y cifras*. Disponible en http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015Facts_Figures_SPA_web.pdf Consulta. 2 de junio de 2016.

Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente-OEA, (2003) *Proyecto: Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. Plan de Implementación – PIP*, 3 de Febrero de 2003, Washington. Disponible en http://iwlearn.net/iw-projects/974/project_doc/guarani-aquifer-project-implementation-plan.pdf . Consulta: 7 de octubre de 2014.

Recibido 15/05/2017 – Aceptado 16/06/2017