

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS DE AMÉRICA DEL SUR

EL CASO DEL ACUERDO SOBRE EL
ACUÍFERO GUARANÍ (2003 - 2018)



/AUTOR/ SANTIAGO TOFFOLI
/DIRECTORA/ DRA. OLGA SAAVEDRA



UNR Universidad
Nacional de Rosario

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

**“Las políticas públicas regionales sobre los recursos hídricos en
América del Sur. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní
(2003 – 2018)”**

Tesina de Grado

Autor: Santiago Toffoli

Directora: Dra. Olga Saavedra

Rosario, junio de 2021

Índice

Introducción	4
Siglas y acrónimos	12
Capítulo I: Los antecedentes sobre el Acuífero Guaraní	
- 1.1. Régimen regulatorio de los recursos hídricos de los Estados Parte	15
- 1.2. Antecedentes y negociaciones para la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní	18
Capítulo II: Procesos de ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní	
- 2.1. Uruguay	34
- 2.2. Argentina	36
- 2.3. Brasil	37
- 2.4. Paraguay	44
Capítulo III: El rol del Parlamento del Mercosur	
- 3.1. La Comisión Parlamentaria Conjunta y la negociación del AAG	51
- 3.2. El Parlamento del Mercosur y el resguardo del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní	58
Conclusiones	64
Bibliografía	71

Introducción

Entre las múltiples dimensiones que han moldeado los vínculos interestatales a lo largo de la historia, lo referente a los recursos naturales ha estado presente desde el inicio mismo de los intercambios entre distintas unidades nacionales; incluso aquellas que precedieron al Estado Nación como se lo conoce actualmente. Intercambios comerciales, conflagraciones bélicas y esquemas de cooperación han configurado la relación entre los Estados y aquellos elementos que provee la naturaleza para satisfacer las necesidades básicas de la población humana.

Entre estos recursos, el agua ocupa un lugar de preponderancia, y no sólo por la función vital que cumple para el desarrollo económico y para la subsistencia humana. Según las Naciones Unidas (2019), el uso del agua aumentó un 1% anual desde la década del '80, impulsado por una combinación de “aumento de la población, desarrollo socioeconómico y cambio en los modelos de consumo”. (Organización de las Naciones Unidas, 2019, p.1). A raíz de este fenómeno, se calcula que al menos 2.000 millones de personas viven en países que sufren una fuerte escasez de agua, y aproximadamente unos 4.000 millones de personas padecen una “grave escasez de agua durante al menos un mes al año”. La demanda de agua y el impacto del cambio climático no harán otra cosa que acentuar este proceso.

En este sentido, la necesidad de regular los recursos hídricos en pos de asegurar la provisión de agua potable para la mayor cantidad de personas posibles y para las generaciones futuras deja de ser sólo necesario para ser algo necesario y urgente. Ello implica la adopción de políticas públicas hídricas que entiendan el acceso al agua potable como un derecho humano. En consecuencia, cuando los recursos de este tipo trascienden las fronteras de un solo país se los denomina recursos transfronterizos; y como tales, requieren la gestión conjunta de los Estados titulares para su regulación.

En el presente trabajo se hará foco sobre un recurso hídrico transfronterizo en particular: el Sistema Acuífero Guaraní (SAG) o simplemente Acuífero Guaraní. El SAG es uno de los reservorios de agua dulce más grandes del mundo. Cuenta con una reserva estimada entre “40.000 y 50.000 km³, volumen suficiente para abastecer a la población mundial actual (6.000 millones aproximadamente) durante unos 200 años, a una tasa de 100 litros/día por

habitante.” (Peralta y López Sardi, 2011, p. 77). El mismo se extiende por los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

A partir de la ampliación de conocimiento de este recurso y de la necesidad de su regulación, los cuatro países firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG) en agosto de 2010. Este Tratado se constituyó como un instrumento de política pública regional inherente a la titularidad, la regulación, el uso y la conservación de este Acuífero en particular.

En este sentido, la presente investigación intentará aportar al debate sobre la construcción de políticas públicas hídricas en América del Sur, tomando como caso el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Este Acuerdo fue negociado durante más de seis años antes de ser firmado en 2010, ratificado por todos los Estados parte en 2018, y entró en vigencia una década después de su signatura. Es por esto que el proceso de construcción de esta política pública regional se extendió por dieciséis años en los cuales hubo múltiples factores que coadyuvaron a los avances y retrocesos que culminaron finalmente en la entrada en vigencia recién a fines de 2020.

Consecuentemente, la intención de este trabajo es detallar el proceso de construcción del AAG, el cual incluye su diseño, los actores intervinientes, la negociación, la firma y el proceso de ratificación. Para ello, se intenta responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo fue el proceso de negociación política que derivó en la firma y ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní?

Para encontrar la respuesta a este interrogante, se planteó como objetivo general analizar el proceso de construcción política del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, entre los años 2003 y 2018. Como proceso de construcción política se entienden las negociaciones, intercambios, gestiones y compromisos, formales o informales que realizaron los países para la concreción de esta política pública en particular.

Para el análisis de esta política pública, el trabajo de investigación plantea como primer objetivo específico indagar acerca de la regulación de los recursos hídricos existente en los Estados Parte del AAG y sobre las negociaciones para la firma del mismo. La intención de detallar los regímenes existentes en cuanto a la administración de los recursos hídricos en cada uno de los países intenta aportar información sobre la concepción de las políticas

públicas hídricas en ellos. Dicho de otro modo, este primer objetivo detalla la etapa previa a la firma del Acuerdo.

El segundo objetivo específico de la investigación es identificar las variables intervinientes en el proceso de ratificación del AAG en cada uno de los Estados Parte. Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un Estado otorga el consentimiento de obligarse por las disposiciones de un tratado mediante “la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiese convenido.” (Convención de Viena, Parte II, Sección Primera, art. 11). En este sentido, el proceso de ratificación fue abordado en el segundo objetivo específico y allí se da cuenta de la complejidad de la puesta en vigencia de una política pública de la naturaleza del AAG. Este proceso duró ocho años, siendo más extenso que las propias negociaciones para firmarlo. Es por ello que se intenta aportar información para conocer las causas de la demora en la ratificación, qué factores influyeron en que así sea y de por qué fue implementada a distintas velocidades.

El tercer objetivo específico se propone examinar el rol del Parlamento del MERCOSUR (Parlasur) en la negociación, firma, y puesta en vigencia del AAG. Los cuatro Estados titulares del Acuífero Guaraní son los cuatro socios originarios del MERCOSUR, que firmaron el Tratado de Asunción en marzo de 1991. A partir de este hecho, el MERCOSUR aparece como el espacio predeterminado para llevar adelante las gestiones para la concreción de esta política pública. A raíz de esto, esta investigación realiza un recorrido sobre el accionar del Parlasur, en tanto espacio que se constituyó en un actor clave no solo para impulsar la firma y puesta en vigencia del AAG, sino también para ser interlocutor de diferentes actores que no tenían lugar en las gestiones oficiales para negociar el Acuerdo. En este tercer objetivo específico, la perspectiva del regionalismo cobra protagonismo para intentar entender de qué manera las instituciones regionales inciden en la construcción de una política pública regional como la que se aborda en este trabajo.

La presente investigación es de tipo analítico – descriptiva. En ese sentido, contiene un componente exploratorio debido a que no se han encontrado estudios que analicen el proceso político de diseño y concreción del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. El valor adicional del presente trabajo es, por otra parte, el hacer foco en actores que habían tenido poca

visibilidad en estos procesos, como es el caso del Parlasur. La sistematización de las actividades que se desarrollaron en cada uno de los países para el proceso ratificatorio y de las acciones del Parlasur en lo relativo al AAG es realizada en este trabajo por primera vez, mediante un exhaustivo análisis documental.

No obstante, es necesario exponer que la temática en general ha sido abordada por una multiplicidad de autores y autoras. El Acuífero Guaraní ha sido trabajado por autores como Buscarón (2004), Graf Rey (2007), Chiesa y Rivas (2007), que plantearon la necesidad de establecer marcos normativos consistentes, correspondientes con la importancia estratégica del Acuífero Guaraní. Báez (2009), por su parte, realiza un recorrido sobre los vaivenes previos a la firma del AAG; Chiesa (2007), Cassia (2011) y López Sardi y Peralta (2012) han puesto el foco en la necesidad de la gobernabilidad conjunta sobre un recurso como este. Por otra parte, Tamayo y Acosta (2020) exponen en su trabajo la relación entre los proyectos privatistas en Paraguay y los recursos naturales del Acuífero Guaraní.

Por otra parte, el enfoque de políticas públicas regionales es tomado del trabajo de Gerardo Caetano y Carlos Luján (2013), quienes abordan la concreción de este tipo de políticas a través de la conexión entre los contenidos, las instituciones y los procesos. En ese marco, a nivel regional se proponen estudiar los posibles modelos institucionales de la integración regional y cómo impactan sobre las políticas públicas en cada uno de los países del MERCOSUR y en la región en su conjunto.

En este sentido, también se toman los enfoques más especializados en cuanto a las políticas hídricas, en lo tocante a la administración del agua. El enfoque de gestión integrada del agua hace hincapié en el deber inalienable que tiene el Estado de gestionar el agua en función del interés público, al ser un bien de dominio público. Jouravlev (2003) sostiene que este enfoque implica un manejo de los recursos hídricos para varios usos de forma tal que se consideren tanto los deseos como las necesidades de diferentes usuarios y partes interesadas. Este enfoque se corresponde con las resoluciones emanadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, como la A/64/292 que entiende el acceso al agua potable como derecho humano; así como también resoluciones del Consejo de Derechos Humanos que versan sobre el acceso al agua potable y al saneamiento. Además, lo referente a la lucha geopolítica sobre los recursos naturales en general se ha abordado desde el enfoque propuesto por Ramírez y

Yepes (2011), quienes presentan el cuadro de situación general que se vive en lo referente a los recursos hídricos a nivel global.

En ese marco, se realiza una lectura de los trabajos de Brzezinski (2012; 2019), que enmarca las políticas públicas en la Triple Frontera desde la perspectiva del derecho internacional público, y adicionalmente realiza un recorrido sobre el tratamiento del tema en el derecho brasileño, particularmente.

Por otra parte, también se han revisado los trabajos de Busso (2002) y Ferro Rodríguez (2013), quienes problematizan sobre el área de la Triple Frontera, coincidente con el territorio por donde se extiende el Acuífero Guaraní, y la relación con los intereses de los Estados Unidos allí.

Finalmente, Leone Silva dos Santos (2015), Da Silva (2015) y Concina Haín (2017) realizan un abordaje sobre el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní desde diferentes perspectivas.

La investigación se centra en el período 2003 – 2018. El año 2003 fue el año en el cual comienza el Proyecto de Protección Ambiental Desarrollo Sostenible del Acuífero Guaraní (PSAG), que se propuso ampliar el poco conocimiento que se tenía sobre este recurso y que constituyó el puntapié inicial para las negociaciones del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. El período de estudio finaliza en 2018, año en que se concreta la última ratificación del Tratado en Paraguay. En cuanto al alcance espacial, si bien la investigación recoge la problemática de las políticas públicas hídricas en América del Sur, al tratar el caso del Acuífero Guaraní se circunscribe a los cuatro países titulares del mismo: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

En consonancia con esto último, el período de estudio coincide en gran parte con lo que autores como Sanahuja (2011) o Ríos y Da Motta Veiga (2007) han denominado regionalismo pos-liberal en América Latina. Ese proceso tuvo su correlato en el MERCOSUR con el denominado Consenso de Buenos Aires, firmado en 2003 por Néstor Kirchner y Lula da Silva. En ese sentido, el regionalismo pos-liberal se caracteriza por una primacía de la agenda política y una menor atención a la agenda comercial, el retorno a la agenda del desarrollo en el marco de políticas que intentaron distanciarse del Consenso de Washington, un mayor protagonismo del Estado, un mayor énfasis en la agenda positiva de

la integración, centrada en la creación de instituciones comunes, mayor preocupación por la agenda social y ambiental, entre otras. Lo cierto es que la concordancia entre el proceso de concreción del AAG y el regionalismo pos-liberal se ha traducido en un proceso múltiple que reúne cooperación política, relación armoniosa entre gobiernos con coincidencia ideológica, proclamación de intereses comunes, en simultáneo con obstáculos inherentes a los contextos políticos nacionales, posiciones soberanistas y asimetrías históricas que no han sido resueltas por los socios.

La problematización de este fenómeno se enmarca en la hipótesis planteada en este trabajo de investigación. La misma apunta que la concreción de una política pública regional de las características del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní requiere la existencia de un conjunto de condiciones que trascienden la coincidencia ideológica o el entendimiento político entre los gobiernos. Es decir, en un esquema decisorio intergubernamental caracterizado por la necesidad del consenso, no es suficiente con la existencia de gobiernos que tengan relaciones armoniosas y coincidencias en sus lineamientos económicos y políticos generales. Vale aclarar que el consenso es entendido aquí como la condición necesaria para implementar políticas públicas en esquemas intergubernamentales, debido a que se necesita el voto de todos los países para la concreción de dichas políticas.

Esta hipótesis se sustenta en la existencia de asimetrías estructurales existentes entre los Estados, pero también por la forma en la cual se diseñan e implementan las políticas públicas al interior de cada uno de ellos. Además, la presencia o ausencia de acuerdos amplios que versan sobre la competencia de las autoridades públicas nacionales y en lo relativo al orden constitucional interno también influyen sobre la capacidad de impulsar este tipo de políticas. Por último, y vinculado con estas cuestiones, se sostiene que el accionar institucional de organismos intergubernamentales ayuda a concretar las políticas públicas regionales, dadas las condiciones necesarias mencionadas anteriormente y a pesar del carácter no vinculante de las normas que emanan este tipo de instituciones.

La relevancia de esta investigación radica en las propias características del Acuífero Guaraní y en la situación actual del agua a nivel global. Al ser un recurso natural transfronterizo, el AG requiere de la gestión y regulación conjunta de los Estados titulares. Sin embargo, esta función estatal encuentra limitaciones debido a características estructurales y coyunturales.

Entre las primeras, se encuentran los obstáculos que tienen los Estados nacionales sudamericanos para ejercer su capacidad de control y regulación en diversas áreas; rol que suelen ocupar otros actores como el sector privado u organizaciones ligadas al crimen organizado. Por otra parte, la propia naturaleza intergubernamental de las instancias de cooperación política y de las instituciones regionales implica que sea necesario un amplio consenso, no fácilmente alcanzable, para el diseño de este tipo de políticas públicas.

Por otra parte, los factores coyunturales que problematizan la gestión conjunta de los recursos transfronterizos se relacionan con el proceso de fragmentación que caracterizó la relación entre los países sudamericanos. Este fenómeno, iniciado en 2015 y acentuado en los años siguientes, implicó la parálisis o la desintegración de diversos organismos y esquemas de integración regional, como es el caso de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) o del Parlasur. Estos organismos dejaron de ser tenidos en cuenta como herramientas para la resolución conjunta y pacífica de conflictos.

Adicionalmente, vivimos en un contexto en el cual el agua cotiza en el mercado de futuros de materias primas de la bolsa de Wall Street. Además, hace más de un año que la humanidad está lidiando con los problemas multidimensionales que se han desatado debido a la pandemia del COVID – 19. De cierta forma, lo que la pandemia ha dejado en claro es que no alcanza con coincidir acerca de la urgencia para resolver determinados asuntos, sino que es necesaria una real voluntad política para concretar los esquemas de cooperación necesarios para una solución real y eficiente, sin dejar a nadie en el camino. Los conflictos referentes a las vacunas, de los cuales estamos siendo testigos actualmente, refuerzan esta idea. Con la escasez de agua a nivel global, sucede algo similar.

En ese sentido, el análisis del AAG como instrumento de política pública regional puede obrar como referencia para comprender cómo los Estados nacionales desarrollan su capacidad de implementar esquemas de regulación conjuntos, en este caso referidos a los recursos hídricos.

Concretamente, en el capítulo uno se describe los regímenes de administración de los recursos hídricos en los cuatro países, con sus respectivas dependencias públicas y su normativa jurisdiccional. A su vez, se trabaja sobre los antecedentes a la firma del Acuerdo

sobre el Acuífero Guaraní, en un proceso que incluye las negociaciones entre los Estados parte, de forma directa y en el marco del MERCOSUR, la participación de actores extra-bloque en el Proyecto PSAG, y las actividades realizadas por otros sectores, como los movimientos sociales, con el fin de sentar su posicionamiento frente al proceso. El objetivo de este capítulo es indagar acerca de la regulación de los recursos hídricos en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, y sobre las negociaciones para la firma del AAG.

En el segundo capítulo se trabaja sobre el proceso de ratificación del AAG, firmado en 2010, en cada uno de los países con el objetivo de identificar las variables intervinientes en dicho proceso. En este sentido, se exponen cuáles fueron los factores que influyeron en cada una de los países que arrojaron como resultado la ratificación del Acuerdo, condición necesaria para que el mismo entre en vigencia.

Finalmente, el tercer capítulo se enfoca sobre el Parlasur, con el fin de examinar el rol del mismo en la negociación, firma, y puesta en vigencia del Acuerdo. Consecuentemente, el recorrido realizado sobre las actividades desarrolladas por la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR primero, y por el Parlasur después, no solamente sirve como insumo para argumentar sobre la importancia que tuvo esta institución para la concreción de esta política pública en particular, sino como impulsora de procesos para la defensa de la ciudadanía regional.

Para finalizar, en las conclusiones se realiza una reflexión general sobre el trabajo de investigación y sobre la demostración de la hipótesis planteada.

Siglas y acrónimos

AAG: Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

ANA: Agencia Nacional de Aguas (Brasil)

BM: Banco Mundial

CIC: Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata

CMC: Consejo del Mercado Común

CNRH: Consejo Nacional de Recursos Hídricos (Brasil)

COFEMA: Consejo Federal del Medio Ambiente (Argentina)

COHIFE: Consejo Federal Hídrico (Argentina)

CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta

DDS: Departamento de Desarrollo Sostenible

DINAGUA: Dirección Nacional de Aguas (Uruguay)

DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente (Uruguay)

FA: Frente Amplio (Uruguay)

FCES: Foro Consultivo Económico y Social

FPV: Frente para la Victoria (Argentina)

IDEA: Instituto de Derecho y Economía Ambiental (Paraguay)

INA: Instituto Nacional del Agua (Argentina)

GAHAG: Grupo Ad Hoc Alto Nivel del MERCOSUR para el Acuífero Guaraní

GEF: Global Environment Fund (Fondo para el Medio Ambiente Global)

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OEA: Organización de Estados Americanos

OIEA: Organismo Internacional para la Energía Atómica

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PARLASUR: Parlamento del Mercosur

PEN: Partido Encuentro Nacional (Paraguay)

PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico (Paraguay)

PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño

POP: Protocolo de Ouro Preto

PSDB: Partido de la Social Democracia Brasileña

PT: Partido de los Trabajadores (Brasil)

PV: Partido Verde (Brasil)

RED VIDA: Red de Vigilancia Interamericana por el Derecho al Agua

PSAG: Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní

SAG: Sistema Acuífero Guaraní

SISAG: Sistema de Información del Sistema Acuífero Guaraní

TLC: Tratado de Libre Comercio

UBA: Universidad de Buenos Aires (Argentina)

UDELAR: Universidad de la República (Uruguay)

UFPR: Universidade Federal do Paraná (Brasil)

UNA: Universidad Nacional de Asunción (Paraguay)

UNEP: Unidad Nacional de Ejecución del Proyecto

UNL: Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

USAID: United States Agency for International Development

YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Capítulo I: Los antecedentes del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG) es un tratado suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que supone el compromiso multilateral de estos cuatro Estados para cooperar en lo referente al uso, conservación y regulación conjunta de los recursos del Sistema Acuífero Guaraní (SAG).

Este primer capítulo se divide en dos partes. La primera trata sobre la regulación de los recursos hídricos en cada uno de los Estados Parte, previo a la firma del AAG. Allí, se dará cuenta de una primera diferencia relevante que caracteriza a la regulación del agua en Argentina y Brasil por un lado, y en Paraguay y Uruguay por el otro. En la segunda parte se expone el origen, los antecedentes y las negociaciones para la firma del AAG. Este proceso comienza en la década del 90’, tomando impulso hacia el año 2003 y concluye en 2010 con la rúbrica del Tratado.

1.1 Régimen regulatorio de los recursos hídricos de los Estados Parte.

Los esquemas regulatorios de los recursos hídricos en Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay que aquí se exponen son previos a la firma del AAG. Por esquemas regulatorios se entiende a las instituciones y a las características del régimen que administra el agua en cada uno de los países.

Argentina posee un régimen federal de administración de los recursos naturales. La reforma al texto constitucional realizada en 1994, “incluye en su Artículo 124 el reconocimiento de que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio” (Concina Haín, 2017, p. 21). Esto quiere decir que los 24 Estados subnacionales tienen jurisdicción sobre los recursos hídricos, hecho que implica que cuenten con la facultad de implementar políticas de gestión operativa, de financiamiento y la regulación de los recursos de este tipo. En términos prácticos, “esto significa que el Gobierno Nacional puede establecer una política, estrategia, programa o plan nacional de agua, pero necesita el apoyo de las provincias para implementarlo” (OCDE, 2019).

En este sentido, en el año 2003 tuvo lugar la firma del Acuerdo Federal del Agua, en el cual se sentaron las bases de una política de carácter nacional. Las provincias y la Nación

adoptaron “49 Principios Rectores para la Política del Agua, que reconocen el valor del agua como un recurso social y ambiental para la sociedad” (OCDE, 2019). Esto implica que si bien las provincias gestionan los recursos naturales, entre los que se encuentra el agua, el Acuerdo Federal implica un avance en la gestión coordinada e inter-jurisdiccional de las cuencas hídricas.

En el Análisis Diagnóstico Transfronterizo presentado por el Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) de la Cuenca del Plata en asociación con la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (CIC *et al.*, 2017, p. 146), se detalla que las dependencias que se encargan de la regulación de los recursos hídricos en Argentina son el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, a través de la Secretaría de Política Ambiental, Cambio Climático y Desarrollo Sustentable; el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Recursos Hídricos; el Consejo Federal Hídrico (COHIFE); el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA); y el Instituto Nacional del Agua (INA).

Brasil, al igual que Argentina, tiene un régimen federal de los recursos hídricos. La Constitución de 1988 afirma en su art. 26 inc. I, que “son bienes de los Estados las aguas superficiales o subterráneas, fluidas, emergentes y depositadas, salvo en este caso, en forma de ley, las que surjan de obras de la Unión.” (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988)

Si bien las aguas superficiales transfronterizas están reservadas para la Unión, las aguas subterráneas pertenecen exclusivamente a los Estados, incluso si se encuentran por debajo del territorio de más de un Estado de la Federación. Por esto, es posible afirmar que todas las aguas subterráneas que se encuentran en territorio brasileño son propiedad de los Estados.

Según el citado Análisis Diagnóstico Transfronterizo (CIC *et al.*, 2017, p. 146), las instituciones nacionales abocadas a la gestión de los recursos hídricos en Brasil son el Ministerio de Medio Ambiente a través de la Secretaría de Recursos Hídricos y Medio Ambiente Urbano; la Agencia Nacional de Aguas (ANA); el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); y el Consejo Nacional del Medio Ambiente.

En Paraguay rige un manejo centralizado de los recursos hídricos. La Ley n° 3239 titulada “De los recursos hídricos del Paraguay” afirma en su art. 2 que “Todas las relaciones jurídico-administrativas y la planificación en torno a la gestión del agua y las actividades conexas a ella serán interpretadas y, eventualmente, integradas en función a la Política Nacional de los Recursos Hídricos y a la Política Ambiental Nacional.” (Ley Nacional n° 3239) En su artículo 3° hace alusión al manejo centralizado del Estado en cuanto a la gestión de los recursos hídricos en sus incisos a) “Las aguas, superficiales y subterráneas, son propiedad de dominio público del Estado y su dominio es inalienable e imprescriptible; e “i) El Estado paraguayo posee la función intransferible e indelegable de la propiedad y guarda de los recursos hídricos nacionales.” (Ley Nacional n° 3239)

El Diagnóstico Transfronterizo (CIC et al., 2017, p. 146) afirma que los recursos hídricos en Paraguay eran regulados por una institución que no tenía rango ministerial, sino que es la Secretaría del Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Meteorología e Hidrología. En el año 2018, el gobierno paraguayo creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que reemplazó a la ex Secretaría del Ambiente.

Uruguay posee, al igual que Paraguay, un manejo centralizado de los recursos hídricos. La Constitución uruguaya afirma en su artículo 47 inc. 2 que “Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.” (Constitución de la República del Uruguay, 1997)

El Diagnóstico Transfronterizo (CIC et al., 2017, p. 146) ubica al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente como la dependencia pública que se encarga de regular los recursos hídricos, a través de las Direcciones Nacionales de Aguas (DINAGUA) y de Medio Ambiente (DINAMA), además del Instituto Uruguayo de Meteorología.

La regulación centralizada en Uruguay y Paraguay no es casual. Tanto el tamaño de ambos países como la menor capacidad de regulación que tienen sus unidades sub-nacionales dificultan la gestión departamental o provincial de los recursos naturales. En este sentido, hay una primera asimetría relativa al régimen hídrico que distancia a Argentina y Brasil de

Paraguay y Uruguay. En el caso de Paraguay, se debe tener en cuenta que recién en 2018 - año en que se ratificó el AAG-, la Secretaría del Ambiente obtuvo rango Ministerial, con las consecuentes partidas presupuestarias y mayor número de personal político y técnico. (JICA, 2019)

Si bien la capacidad de gestión y los recursos materiales y humanos de los Estados nacionales en Argentina y Brasil son mayores, la propia centralización de la administración de los recursos naturales le otorga un mayor nivel de autonomía a los Estados nacionales en Uruguay y Paraguay, debido a que los departamentos o provincias están supeditados a las políticas hídricas del gobierno nacional.

En síntesis, la concreción de una política hídrica a nivel nacional en Argentina y Brasil requiere de instancias de negociación con las provincias y los estados; algo que no es necesario en sistemas centralizados como los que tienen Paraguay y Uruguay. Esto tiene como consecuencia que en Argentina y Brasil se precisa una mayor coordinación en sentido vertical entre el Estado nacional y las administraciones sub-nacionales para el diseño e implementación de políticas públicas hídricas. Sin embargo, y como se demostrará más adelante, esta afirmación no implica de manera automática que la autonomía que tienen los lineamientos del gobierno nacional en Paraguay y Uruguay en cuanto a los recursos hídricos redunde en una concreción sencilla de este tipo de políticas públicas.

1.2. Antecedentes y negociaciones para la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

El embrión de este acuerdo se remonta a la década del 90', cuando un grupo de Universidades Nacionales desarrollaron proyectos de investigación para profundizar los conocimientos sobre el SAG debido a que, hasta el momento, no habían existido instancias de estudio sobre los recursos pertenecientes al Sistema y sus principales características. Sólo se contaba con estudios realizados en la década del 70', cuando empresas energéticas de la región como Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) o Petrobras exploraron la zona en búsqueda de recursos energéticos, como “petróleo y gas natural en la Cuenca del Río Paraná”. (Báez, 2009)

En el año 1994, la Universidad del Litoral (UNL, Argentina), la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina), la Universidad Federal de Paraná (UFPR, Brasil), la Universidad de

Asunción (UNA, Paraguay) y la Universidad de la República (UDELAR, Uruguay), desarrollaron un programa de investigación que tenía como principales componentes la consolidación de conocimientos científicos y técnicos sobre el SAG, un programa estratégico para el manejo de las aguas, la evaluación del proyecto y la difusión de los resultados, y la coordinación y manejo del proyecto.

La primera acción en conjunto relativa al Acuífero Guaraní que realizaron los cuatro gobiernos fue la firma, el 22 de abril de 1997, del Acta de Paysandú para “pactar la coordinación, investigación y preservación del Acuífero Guaraní.” (Báez, 2009). A partir de este momento se comenzó a hablar del SAG tal como se lo conoce actualmente.

Dos años más tarde, en 1999, los órganos gubernamentales responsables de la gestión de recursos hídricos de Brasil (Subsecretaría de Recursos Hídricos) y Uruguay (Dirección Nacional de Hidrografía), solicitaron a la Organización de Estados Americanos (OEA) “la gestión de un proyecto para el manejo sostenible del SAG.” (Báez, 2009). En este período, el accionar de las Universidades pasó a un segundo plano debido a que no contaban con el financiamiento necesario para desarrollar una investigación de esta magnitud. No obstante, las instituciones de educación superior fueron parte de las conversaciones entre los Gobiernos para articular la participación de las entidades responsables de la gestión de los recursos.

Según Graf Rey (2007), entre las actividades previas al inicio del proyecto, se realizaron dos Seminarios: el primero en la ciudad de Foz de Iguazú, Brasil, en el mes de enero del año 2000; y el segundo en julio de ese mismo año en la Universidad del Litoral, Argentina, referido al lanzamiento del proyecto.

Las actividades derivadas de estos dos Seminarios tendrán su correlato institucional. En Argentina, por ejemplo, se creó la Unidad Interministerial de Asesoramiento del Poder Ejecutivo, relativa a la cuestión del SAG. Y a nivel regional, en el 2001 se creó una Secretaría General del Proyecto, con sede en Brasil y presidida por el geólogo brasileño Luiz Amore. Consecuentemente, se resolvió la cuestión del financiamiento. El Banco Mundial aportaría los fondos necesarios para la concreción del proyecto mediante el Fondo para el Medio Ambiente Global (GEF, por sus siglas en inglés).

Conforme se acercaba el inicio del proyecto, la agenda relativa al SAG comenzó progresivamente a ser tomada en cuenta por las altas esferas del poder político. El 15 de agosto de 2003, en la asunción presidencial de Nicanor Duarte Frutos en Paraguay, los Presidentes del MERCOSUR tomaron cuenta de la cuestión del Acuífero Guaraní “aunque con una vaga referencia en el último punto de la Declaración que firmaron” (Chiesa y Rivas, 2007).

Finalmente, ese año los países del MERCOSUR signaron el proyecto de exploración del Acuífero, el cual fue denominado Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (PSAG). El costo del mismo fue de US\$ 26.7 millones, de los cuales US\$ 13.4 millones fueron aportados por el Banco Mundial (BM) a través del GEF; US\$12.4 millones lo aportaron las contrapartidas nacionales; y US\$ 1.2 millones fueron aportados por “Agencias cooperantes” (Báez, 2009), que fueron los Países Bajos, “el Servicio Geológico de Alemania, y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).” (Santa Cruz et. al., 2003). La OEA fue nombrada como Agencia Ejecutora Regional, a través del Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS / OEA). El Banco Mundial fue la Agencia Implementadora del Proyecto.

Si bien la titularidad del Acuífero Guaraní y sus recursos les corresponden a los cuatro países miembros originarios del Mercosur, el hecho de que el BM y la OEA hayan obrado de principal fuente de financiamiento y de agencia implementadora respectivamente habla de las limitaciones del bloque regional para realizar un proyecto de esta envergadura. Esto nos permite aseverar que, desde los mismos orígenes del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, el Mercosur tuvo un rol secundario en términos de liderazgo vinculado a los proyectos de carácter técnico que fueron sumamente relevantes para la posterior firma del Acuerdo.

En ese marco, resulta oportuno destacar el hecho de que el inicio del PSAG coincide con un cambio en el seno del Mercosur, acentuado tras la firma del Consenso de Buenos Aires en 2003. Aquel hito fue el hecho que simbolizó el inicio de un Mercosur más activo en cuestiones y temas que trascendían lo comercial, dimensión que tuvo un protagonismo prácticamente excluyente desde la creación del bloque en el año 1991 hasta el mencionado Consenso de Buenos Aires. De este modo, y coincidiendo con una adecuación del Mercosur a los paradigmas planteados por los gobernantes del bloque en el inicio del Siglo XXI, se

toma dimensión del rol que jugaron las agencias de cooperación de origen europeo y otros organismos internacionales como la OEA o el propio Banco Mundial, con todo lo que ello implica. Dicho de otro modo, la falta de recursos materiales para este proyecto se sumó a un pleno proceso de transformación interna del Mercosur, que creó un espacio para la participación de otros actores extra – bloque en esferas diferentes a la comercial, como es el caso de lo relativo al Proyecto mencionado.

A partir del inicio del PSAG, se conformaron las agencias nacionales responsables en cada uno de los países, las cuales fueron denominadas Unidades Nacionales de Ejecución del Proyecto (UNEP). En Argentina fue la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; en Brasil, la Secretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Medio Ambiente; en Paraguay, la Dirección Nacional de Protección y Conservación de Recursos Hídricos de la Secretaría del Ambiente; y en Uruguay, la Dirección Nacional de Hidrografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. (Santa Cruz et al., 2003)



Fuente: Santa Cruz (2003)

Las cuatro UNEP conformaron el Consejo Superior de Dirección del Proyecto, el cual “dirige y toma las decisiones que tienen que ver con la ejecución. Se reúne dos veces por año. Hace tareas de monitoreo, toma de decisiones y realiza las designaciones que hagan falta.” (Santa

Cruz, 2003). En este sentido, cabe destacar que el Consejo Superior es la primera instancia donde entidades públicas de cada uno de los países titulares del Acuífero Guaraní convergen en un esquema organizativo y de gestión para delinear una política conjunta para la etapa de desarrollo del PSAG. En una reunión celebrada en Brasilia el 24 y 25 de julio de 2004 se aprueba la Resolución 9/04, que da lugar al Proyecto de Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el SAG. En este Proyecto, “se trata de reafirmar aquellos principios internacionales que se considera que deben ser básicos y que se deberían aplicar en este tema.” (Graf Rey, 2007)

La importancia de este proyecto radica en que, según María Esther Bondanza, supone la “gestación del compromiso político por parte de los países” (Bondanza citada en CARI, 2004). Los principios derivados del Derecho Internacional, relacionados a la gestión de los recursos naturales compartidos, y en particular los hídricos, fueron recogidos en este Proyecto. Además, se intentó establecer una unidad de acción para el intercambio recíproco entre los países, más allá de las actividades realizadas en el marco del PSAG. El Proyecto de Declaración es la primera acción conjunta que llevaron a cabo los cuatro países de manera independiente, habida cuenta que el PSAG en su conjunto es realizado en asociación con la OEA y el Banco Mundial. El abordaje autónomo de los cuatro estados sudamericanos comenzó a delinearse a partir de este Proyecto de Declaración.

En consonancia con esto, el Proyecto de Declaración de Principios fue uno de los antecedentes tenidos en cuenta para la constitución del Grupo Ad Hoc Alto Nivel del MERCOSUR para el Acuífero Guaraní (GAHAG), como bien lo remarca la Decisión 25/04 del 7 de julio de 2004. Este documento señala en sus “considerandos” que la creación del GAHAG proviene de la XXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común en el sentido de crear un foro específico para la aprobación de un Acuerdo relativo al Acuífero Guaraní, y también nombra al Consejo Superior de Dirección del PSAG y al Proyecto de Declaración de Principios Básicos. (DEC 25/04 - MERCOSUR). Aquí es donde se encuentra una primera referencia oficial a un eventual Acuerdo internacional que tenga al Acuífero Guaraní como objeto de regulación.

De esta manera, el primer correlato institucional en el seno del MERCOSUR radica en la creación del Grupo Alto Nivel, que a su vez se originó en el compromiso político asumido

por los cuatro Estados en el marco de las actividades del Consejo Superior de Dirección del PSAG. Así, el desarrollo institucional conjunto y las actividades enmarcadas en un Proyecto de naturaleza científico – técnica, originan la decisión política de encauzar la gestión compartida a través del Grupo Alto Nivel.

Este Grupo, según la Dec. 25/04, “deberá elaborar un proyecto de Acuerdo de los Estados Partes del Mercosur relativo al SAG, que consagre los principios y criterios que mejor garanticen sus derechos sobre el recurso agua subterráneas, como Estado y en la subregión.” (Dec. 25/04). La Decisión también contempló el nombramiento, por parte de cada uno de los Estados Parte, de un representante para conformar el Grupo Ad Hoc. Estos fueron Susana Ruiz Cerruti (Argentina), Joao Clemente Baena Soares (Brasil), Luis María Ramírez Boettner (Paraguay), y Felipe Paolillo (Uruguay).

El representante de Paraguay, Luis María Ramírez Boettner, sostuvo que “la creación del GAHAN obedece a los intentos de declarar al Acuífero como Patrimonio Común de la Humanidad” y como “reacción a los avances de organismos internacionales que intentaron asimilar las aguas subterráneas con los fondos marinos ubicados más allá de las jurisdicciones nacionales.” (Chiesa, 2007). Más allá de lo manifestado en la Decisión 25/04 que le da nacimiento al Grupo Alto Nivel, existe un componente reactivo en su creación. Su creación, según el diplomático paraguayo, responde a una ofensiva de organismos internacionales que intentan socavar la soberanía de los cuatro Estados sobre los recursos del SAG mediante, en este caso, la asimilación con los fondos marinos¹.

La OEA, el Banco Mundial y algunas otras agencias y organismos internacionales que hemos nombrado anteriormente, formaron parte del Proyecto que buscó ampliar los conocimientos sobre el SAG. De hecho, los cuatro Estados integraron el Consejo Superior de la Dirección del Proyecto, mediante las UNEP. Sin embargo y en simultáneo, comenzó a desarrollarse cierta resistencia ante posibles intenciones que podrían llegar a tener estos actores que le dieron un carácter reactivo a la construcción de un Grupo Alto Nivel en el seno del

¹ Según la Resolución 2749 de la Asamblea General de la ONU del 17 de diciembre de 1970, que luego fue incorporada a la Convención sobre el Derecho del Mar de 1982, los fondos marinos y sus recursos son patrimonio común de la humanidad. En el caso que los recursos del SAG sean asimilados a los fondos marinos, los cuatro Estados perderían capacidad de regulación sobre el dichos recursos, con una consecuente vulneración de su soberanía.

MERCOSUR, encargado de delinear los bocetos de un Acuerdo para definir “la propiedad del Acuífero, la conservación del mismo y su uso”. (Chiesa, 2007).

A modo de síntesis, me parece oportuno destacar que mientras los Estados nacionales cooperaban con el Proyecto financiado por el Banco Mundial e implementado por la OEA conformaban, en el seno del Mercosur, un espacio que velaba por la protección de los recursos del SAG ante los posibles avances que dichos organismos pudiesen realizar para la asimilación de estos recursos hídricos con los fondos marinos. Como se dijo anteriormente, el Mercosur tenía limitaciones para llevar a cabo estas tareas de forma independiente y autónoma, pero ofició de dique de contención ante un posible avance sobre los intereses de los Estados Parte.

Por lo tanto, vemos que en este período entre el año 2003 y 2004 hubo una tensión argumentativa entre los actores que ven en el desarrollo del PSAG un avance de los organismos internacionales para socavar la soberanía de los Estados sobre los recursos del Acuífero y, por otro lado, aquellos que consideran que el Proyecto es una oportunidad para ampliar el conocimiento del Acuífero y, de esa manera, poder implementar “un marco institucional coordinador para manejar y preservar el SAG para las generaciones actuales y futuras”. (GEF, 2015) En el mismo sentido, el doctor Jorge Santa Cruz, quien fue el Coordinador Técnico de la Secretaría General del PSAG, sostuvo que el Proyecto es “fundamentalmente preventivo” (Santa Cruz en CARI, 2004), debido a que en algunas zonas de Brasil ya existía un uso intensivo de las aguas subterráneas y podía llegar a haber contaminación de las mismas y demás consecuencias ambientales negativas. Por lo cual, el Proyecto sería una respuesta a la problemática de la falta de datos y así evitar que haya una intervención humana sobre los recursos del Acuífero que sean nocivas al mismo.

Como ejemplo del aumento de participación de empresas extranjeras en el desarrollo del Proyecto, en julio de 2004 y como resultado de iniciativas de técnicos de Brasil, el Banco Mundial llamó a licitación para el desarrollo del mapa base del Acuífero Guaraní. “Se presentaron empresas de Canadá, Brasil, Sudáfrica y España. Finalmente, la empresa canadiense TECSULT Internacional Limitée fue quien adquirió la licencia para del Servicio de Cartografía Básica, de Desarrollo y Confeción del Mapa Base del Acuífero Guaraní,

cuyos resultados fueron publicados. Dicha empresa tiene base en Montreal y oficinas locales en Uruguay.” (Báez, 2009).

En sintonía con las sospechas del Embajador de Paraguay Ramírez Boettner, otros actores sociales expresaron sus reparos sobre el PSAG:

“‘Es bueno que nos pongamos de acuerdo para cuidar el acuífero, pero debemos estar alerta ante un intento privatista’, subrayó Vilma Rosas, de la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (OSE), de Uruguay, en referencia a los convenios firmados con instituciones internacionales para acometer proyectos de extracción en esta esfera. Dentro de estos planes, Rosas recordó el proyecto potenciado por el Banco Mundial y la Organización de Estados Americanos con participación de la Agencia Internacional de Energía Atómica a fin de ‘regular el uso del Acuífero Guaraní y evitar su contaminación’.

La red social brasileña Grito Das Aguas sostiene que el proyecto de protección ambiental apuntado por el Banco Mundial proporcionará información estratégica para los grandes grupos económicos ‘orientando sus inversiones hacia un mercado del agua, y con ello, el control privado de nuestros recursos naturales.’” (Buscarón, 2004)

Los debates que se dieron en este período introdujeron la cuestión política en el tema, debido a que lo que se puso en juego entre los distintos ejes narrativos fue la existencia o no de una posible ofensiva de actores privados y extranjeros contra la soberanía de los Estados nacionales y sus pueblos sobre los recursos hídricos del Acuífero. La contraposición de posturas no se replicó en otras dimensiones, como, por ejemplo, la jurídica. En ese sentido, existía una opinión bastante generalizada que afirmaba que había normas internacionales aplicables al SAG, pero no específicas para este recurso en cuestión. Es decir, “no tenemos normas específicas *ad hoc* adoptadas por los Estados donde se encuentra localizado el recurso para regular específicamente este acuífero” (Béraud citado en CARI, 2004). En la misma línea, y para citar una norma internacional concreta, Virginia Chiesa (2007) sostiene que “el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur. (...) está signado por disposiciones declarativas y programáticas que no conforman normas jurídicas operativas, efectivas, que garanticen su real cumplimiento.”

Por lo tanto, el año 2004 es clave para comprender los antecedentes que luego llevarán a la firma del AAG. Es en ese año donde se constituye el Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para el

Acuífero Guaraní, ya estando completamente en marcha el Proyecto para la Protección y el Desarrollo Sostenible del Acuífero Guaraní. Dos procesos que, en el plano formal, tenían un objetivo en común:

“el objetivo de los 4 Estados a través del Consejo Superior de Dirección del Proyecto y del recientemente creado Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní, es generar un acuerdo que consagre los principios y criterios que mejor garantice sus derechos sobre el recurso como estados y en la subregión, como dice la Decisión 25/04 del Mercosur.” (Graf Rey, 2007)

Otro hecho que puso en guardia a distintos actores sociales y políticos fueron las declaraciones de funcionarios de los Estados Unidos sobre posibles movimientos militares en la zona de la Triple Frontera debido a que, supuestamente, células de la organización política – militar libanesa Hezbollah operaba en la zona. “La llamada 'Triple Frontera' compartida por Brasil, Argentina y Paraguay-, no por casualidad figura en la anunciada agenda 'antiterrorista' de la administración estadounidense de George W. Bush, desde los atentados del 11 de septiembre de 2001.” (Buscarón, 2004).

Si bien es un tema que trasciende los objetivos de esta investigación, la vinculación entre la Triple Frontera y el terrorismo que hicieron el Departamento de Estado de los Estados Unidos y el Comando Sur del Ejército de ese mismo país tomó relevancia debido al contexto en el cual se desarrolló. En el año 2004, la principal preocupación de la primera potencia a nivel global se enmarcaba en la denominada “Guerra contra el Terrorismo”, dando lugar a una política exterior sustentada en la supremacía militar y la guerra preventiva. Más allá de la poca relevancia que el Cono Sur tenía en el esquema de prioridades de la Casa Blanca en aquellos años, esta subregión fue clasificada como:

“una zona de amenaza potencial, donde situaciones como la Triple Frontera, la debilidad estructural del Estado Paraguayo y el deterioro de las capacidades de control de las fuerzas de seguridad de la región por situaciones presupuestarias —entre otras— aparecen como preocupantes.” (Busso, 2002)

Esta breve contextualización es útil para comprender que la protección de los recursos hídricos del Acuífero Guaraní podía, eventualmente, tornarse una cuestión ligada a un problema de seguridad de los Estados Unidos en el contexto de la lucha contra el terrorismo,

base fundamental de la política exterior de la Administración Bush con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En el marco de las actividades realizadas por diversas organizaciones sociales y más allá de las instituciones que formaban parte del PSAG y de la actividad que desarrollaba el Grupo Alto Nivel, en este período proliferaron un esquema de redes de colaboración entre distintos actores que promovían una visión crítica del proceso y abogaban por una gestión responsable de los recursos del Acuífero.

En el mes de octubre de 2004, se reunieron representantes de los parlamentos nacionales, integrantes de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, activistas de ONGs ambientalistas y militantes de movimientos sociales y elaboraron la Carta de Foz de Iguazú. En ella manifestaron, entre otras cosas, que el uso sustentable y la conservación del SAG debía realizarse teniendo como principio la soberanía territorial de cada país sobre los recursos naturales, y que la gestión del uso sustentable del Acuífero Guaraní debía subordinarse a un sistema de planificación que respete las necesidades de las comunidades que de él se puedan servir. Finalmente, se declaró que:

“la reserva de agua subterránea existente en el Acuífero Guaraní sea declarado bien público del pueblo de cada Estado soberano donde la reserva se localiza, y que sea protegido por los Gobiernos y poblaciones para que puedan, estratégica y racionalmente, usufructuar los beneficios comunes, indispensables para la supervivencia futura.” (Carta de Foz de Iguazú, 2004).

Es a partir de este tipo de actividades que nace “una alianza entre movimientos sociales y parlamentarios del MERCOSUR” (Taks en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p.11)

La Carta de Foz de Iguazú es el puntapié inicial de una serie de actividades que hicieron del Parlamento del Mercosur (Parlasur) una institución fundamental en el impulso que habrá al interior del esquema de integración regional para tratar la temática del Acuífero Guaraní².

² En aquellos años, el brazo parlamentario del Mercosur era la Comisión Parlamentaria Conjunta, y los integrantes de este cuerpo serán los que inicialmente participarán de estas actividades que mencionamos. El Parlasur fue creado como tal en el año 2007.

No obstante, es necesario aclarar que la actividad del Parlasur en lo referente al Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní forma parte del contenido expuesto en el Capítulo III de este mismo trabajo.

En este sentido y sólo para introducir el tema, se remarca que organizaciones como la Red de Vigilancia Interamericana por el Derecho al Agua (Red VIDA), sostendrán que, en esos años, encontraron interlocutores válidos en la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur para tratar la temática del Acuífero y de las aguas subterráneas transfronterizas:

“En la cumbre de Ouro Preto en Belo Horizonte (2004) tuvimos un primer encuentro de diálogo entre sociedad civil, sindicatos y parlamentarios del MERCOSUR. En esa época estaba en la agenda la discusión acerca de un acuerdo de las aguas transfronterizas, de las aguas en el MERCOSUR y uno de los puntos que discutimos allí, y que hoy quiero plantear acá, es dilucidar por qué razón el MERCOSUR no tiene un tratado sobre esas aguas.” (Mabel Melo (RED Vida) en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p.22)

Pese a que durante el año 2004 la cuestión del Acuífero Guaraní ocupó la agenda de distintos actores sociales y políticos del MERCOSUR, el tema comenzó paulatinamente a perder protagonismo durante el año siguiente, sin siquiera alcanzar los resultados planteados en ocasión de la ya citada reunión extraordinaria de Asunción del Paraguay del 2003. Tampoco hubo avances en relación a lo planteado en la Decisión 48/04 del MERCOSUR, la cual sostenía que se debía “Convocar a una Conferencia para permitir la conclusión del Acuerdo antes de mayo de 2005” (Dec. 48/04).

Otros temas comenzaron a ocupar la agenda del Mercosur, siendo el más notorio la controversia entre Uruguay y Argentina en torno a las pasteras ubicadas en el Río Uruguay. Las complicaciones para elaborar esquemas de cooperación en torno al Acuífero Guaraní se hicieron cada vez más determinantes, teniendo en cuenta que la cuestión ambiental en general, y de los recursos hídricos en particular, era campo de disputa entre dos Estados parte del Mercosur, Argentina y Uruguay. Por este motivo, “la cuestión de la soberanía y la co-gestión de los recursos hídricos se vuelve un tema casi tabú” (Taks en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p.11)

Las únicas referencias existentes en el año 2005 se encuentran en dos cumbres Presidenciales del Mercosur. En primer término, la XXVIII Cumbre Presidencial del MERCOSUR, desarrollada en junio de 2005 en la ciudad de Asunción del Paraguay. Allí, los Presidentes de la región “Destacaron los importantes avances logrados en el marco del “Grupo Ad Hoc de Alto Nivel del Acuífero Guaraní” para la elaboración del “Proyecto de Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní y expresaron sus deseos de que la Conferencia convocada por el CMC concluya el Acuerdo, y concordaron en realizar los máximos esfuerzos posibles para apoyar los trabajos de la Conferencia y proponer fórmulas para resolver los temas aún pendientes” (Chiesa y Rivas, 2007)

En segundo lugar, en la Declaración Presidencial redactada tras la XXIX Cumbre Presidencial de diciembre de 2005 en Montevideo, donde los Presidentes:

“Tomaron nota del estado de las negociaciones del proyecto de Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que consagra principios y criterios que garantizan la soberanía permanente e incuestionable de los cuatro Estados Partes sobre ese importante recurso hídrico transfronterizo, asegurando su utilización racional y sostenible. Asimismo, destacaron la importancia de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní”. (Comunicado conjunto Presidentes MERCOSUR, 2005)

Como se puede ver, más allá de la controversia entre Argentina y Uruguay en torno a las pasteras, los Jefes de Estado del Mercosur se limitaban a hacer declaraciones de apoyo, de impulso o como consideración, pero no se evidenciaba una real voluntad política de avanzar en la concreción del Acuerdo. Es cierto que el PSAG no había concluido y que los datos en torno al Acuífero Guaraní eran escasos y no estaban disponibles al público. Pero mientras el eje del debate de las organizaciones sociales y la sociedad civil giró su atención hacia el conflicto sobre las pasteras, la cuestión del SAG había pasado a un segundo plano. La controversia y su presencia en la agenda de los gobiernos nacionales y en los medios de comunicación masivos inclinaron las acciones estatales para la gestión del conflicto y el eje cooperativo articulado en torno a la problemática del Acuífero perdió relevancia.

De todas maneras, es importante destacar que el Grupo Alto Nivel presentó un Proyecto de Acuerdo rápidamente, ese mismo año. “En su artículo 1º, el Proyecto afirma: El Sistema Acuífero Guaraní es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial

soberano de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, que son los únicos titulares de ese recurso” (Arnaud citado en Lucuix, 2015, p.40). Si bien este Proyecto demuestra que había un trabajo dedicado a elaborar un conjunto de artículos, la actividad del Grupo Alto Nivel se desdibuja en los años siguientes.

Durante los años 2006 y 2007, los principales avances se dieron en el ámbito del PSAG. Es decir, se fue ampliando el conocimiento que se tenía del Sistema Acuífero Guaraní y se publicaron informes técnicos que daban cuenta de aquellos avances en el Proyecto. Adicionalmente, se publicaban algunos progresos accesorios, como la presentación del mapa del Acuífero Guaraní, presentado en 2006. (Diario el Litoral, 2006)

La parte final del Proyecto empieza a vislumbrarse hacia el año 2008. El PSAG concentró su actividad en cuatro lugares denominados sitios piloto³, que eran aquellos puntos en los cuales se centralizaron los estudios sobre el Acuífero debido a las características que tenían para el acceso a las aguas subterráneas y a que conformaban puntos estratégicos para realizar las actividades exploratorias. Por esto, las conclusiones que derivaban de los estudios del PSAG en aquellos sitios piloto fueron siendo publicadas, cobrando mayor protagonismo uno de los cuatro: el de Riberão Preto en Brasil. (PSAG, 2008)

En el año 2008 se da otro acontecimiento importante. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en ese año un proyecto de artículos sobre los cuales venía trabajando, desde hace varios años, la Comisión de Derecho Internacional. En este sentido, el 11 de diciembre de 2008 se votó la Resolución 63/124 denominada “El derecho de los Acuíferos transfronterizos”. Allí, se exponen los principios generales y las disposiciones inherentes a la protección, preservación y gestión “de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos, y a otras actividades que puedan tener impacto en ellos” (Resolución. 63/124 – ONU). La aprobación de este conjunto de artículos supuso un impulso a nivel global para la elaboración de instrumentos internacionales para la regulación efectiva de los acuíferos transfronterizos. Y además, introdujo definiciones de

³ Los sitios piloto son Rivera / Santana do Livramento (frontera Uruguay – Brasil); Concordia / Salto (frontera Argentina – Uruguay); Riberão Preto (Brasil); y Itapúa (Paraguay).

términos, categorías y conceptos que servirán de marco para futuros tratados que se elaboren relativos a este tipo de recursos.

Durante este año, comienza la intensa actividad desarrollada en el marco del Parlamento del Mercosur en pos de tratar el tema del Acuífero Guaraní, que será desarrollada en el capítulo III del presente trabajo de investigación.

Mientras el PARLASUR desarrollaba una serie de actividades que apuntaban a avanzar en la regulación del Acuífero Guaraní⁴, en las otras instancias del MERCOSUR la cuestión brillaba por su ausencia. El Grupo de Alto Nivel no produjo ninguna actividad significativa. Sólo hay referencias muy vagas en dos ámbitos. Uno fue la XXXVI Cumbre del Mercosur realizada en Costa do Saúípe, Brasil, el 15 de diciembre de 2008. Allí, se tomó nota de la Recomendación 02/2008 del PARLASUR referente a la adopción de una política común respecto del uso de los recursos del SAG.

La otra instancia donde se menciona al SAG fue la Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur, llevada a cabo el 14 de noviembre de 2008. En ella, el Ministro uruguayo Carlos Colacce presentó temas que, a su juicio, eran importantes para su gobierno, entre los que “se destacan cuestiones relativas al AG” (Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur, 2008, p. 2). Hubo que esperar hasta el año siguiente para que el Acuífero Guaraní sea al menos nombrado en los ámbitos institucionales del MERCOSUR.

En el año 2009 finalizó el Proyecto de Protección Ambiental y Desarrollo Sustentable del SAG, iniciado en el 2003. Según un informe del Coordinador Técnico Jorge Santa Cruz, el PSAG generó instancias como “el Análisis Diagnóstico Transfronterizo”, que:

evalúa “la situación actual de explotación del SAG”; una “propuesta del marco legal coordinado, que define la base conceptual de los aspectos legales para realizar una gestión coordinada entre los cuatro países”; “un acuerdo institucional y técnico, donde se definen la base conceptual de los aspectos institucionales para una gestión coordinada”; “una red de monitoreo con un sistema de información del SAG (SISAG), que permitirá el monitoreo sistemático del Acuífero y un Plan

⁴ Durante los años 2008 y 2009, el Parlasur emitió varias recomendaciones y trató el tema en diferentes sesiones, incluso proponiendo la creación de instituciones dedicadas a la cuestión hídrica. Este tema es detallado en el Capítulo III de este trabajo.

Estratégico de Acción se elaborará durante la ejecución del Proyecto, buscando soluciones a problemas existentes y potenciales.” (Santa Cruz et al., 2003)

A partir de la finalización del PSAG y, por consiguiente, la incorporación de conocimiento acerca de la naturaleza y las características del Acuífero Guaraní, fue el Parlasur la instancia donde, al igual que años atrás, se intentó acercar posiciones entre el Proyecto y las organizaciones sociales que, como señalamos anteriormente, tenían sus reservas con respecto a las actividades que desarrollaba.

Más allá de las actividades realizadas en conjunto con el Parlasur, que serán tratadas más adelante, hubo otros mecanismos que tuvieron los movimientos sociales para hacerse oír. Uno de ellos fue la Cumbre de los Pueblos del Sur, realizada durante los días 23 y 24 de julio de 2009 en Asunción, Paraguay. Allí, manifestaron que “el Acuífero Guaraní, está en grave peligro de contaminación por la implementación de este modelo extractivo de desarrollo que está ubicado justamente en las zonas de recarga de dicho acuífero.” (Cumbre de los Pueblos, 2009). Esta cumbre se dio en simultáneo a la realización a la XXXVII Cumbre del Mercosur. Tras una revisión de las actas y documentos de dicha cumbre, sólo hay una referencia al SAG en el documento presentado por el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), que nombra al SAG como uno de los temas debatidos durante el 1° semestre del año 2009.

En el ámbito de las Cumbres del MERCOSUR y sus instancias, además de la actividad desarrollada por el PARLASUR, no existen referencias al SAG, salvo las que mencionamos anteriormente.

La cuestión siguió siendo eludida en los ámbitos bilaterales y multilaterales hasta la XXXIX Cumbre del Mercosur, realizada en San Juan, Argentina, los días 2 y 3 de agosto de 2010.

En aquel lugar, el 2 de agosto de 2010 los Jefes y Jefas de Estado del Mercosur⁵ firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, tratado que es objeto de la presente investigación. Sin embargo, el mismo fue firmado por fuera de la unión mercosureña. Es decir, las partes aprovecharon la ocasión brindada por la Cumbre del MERCOSUR para firmar el tratado, pero este no es un instrumento intra – MERCOSUR. Esto se demuestra al ver los documentos

⁵ Cristina Fernández de Kirchner (Argentina); Luiz Inácio da Silva (Brasil); Fernando Lugo (Paraguay); y José Mujica (Uruguay)

de dicha cumbre, en los cuales los Jefes y Jefas de Estado se congratulan por la firma del AAG, pero este no figura en las actas ni en la sección de Asuntos aprobados⁶.

Este hecho tiene como principal consecuencia el desplazamiento del Mercosur como institución multilateral en las cuales se sustentan los deberes, derechos, y obligaciones que se desprenden del Acuerdo. Por citar un ejemplo, según el artículo 15 del AAG, se creará una Comisión que coordinará la cooperación entre las Partes para cumplir los objetivos y principios del Acuerdo. Esta Comisión se formará de conformidad con el Artículo IV del Tratado de la Cuenca del Plata de 1969, y no bajo el paraguas institucional del Mercosur.⁷

La propia firma del AAG supone un ejemplo más que grafica cómo el accionar del Mercosur fue oscilando entre la irrelevancia y el protagonismo, sin una hoja de ruta clara sobre cómo abordar este asunto relativo a los recursos naturales de los cuatro miembros firmantes del Tratado de Asunción, titulares y soberanos del Sistema Acuífero Guaraní.

Este recorrido cronológico ha sido elaborado para indagar acerca de la regulación de los recursos hídricos existente en los Estados Parte del AAG y sobre las negociaciones para la firma del mismo.

A partir de lo expuesto en esta sección, es posible identificar el proceso de firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, los componentes, las instancias en las cuales fue debatido y pensado, y los actores intervinientes. Sin embargo, a pesar de ser el esquema de integración regional que reúne a los cuatro Estados titulares del recurso, el MERCOSUR no fue el ámbito dónde se desarrolló extensamente el tema ni donde efectivamente el instrumento multilateral fue firmado. La intervención institucional del bloque fue más significativa a través del accionar del Parlasur, cuestión que será abordada en el tercer capítulo.

⁶ En esa cumbre se aprobaron, por ejemplo, el Código Aduanero del Mercosur que eliminó el doble arancel y un acuerdo comercial con la República Árabe de Egipto.

⁷ Ver en Anexo.

Capítulo II: Procesos de ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG)

En este capítulo se detallarán los procesos de ratificación interna del AAG en cada uno de los cuatro países. En los casos de Argentina y Uruguay, al haber realizado el trámite parlamentario de manera agilizada, no fue necesario un recorrido extenso sobre el origen, sanción y promulgación de la norma correspondiente. El impulso de los Poderes Ejecutivos de ambos países es una característica a tener en cuenta para comprender la mencionada rapidez con que la norma fue puesta en vigencia.

En los casos de Brasil y Paraguay, el Acuerdo fue ratificado siete y ocho años después de su firma en 2010, respectivamente. Es por ello que el estudio sobre el proceso de ratificación interna requiere un análisis más extenso, a comparación con los de Argentina y Uruguay.

2.1 Uruguay

El 12 de junio de 2012 Uruguay promulgó la Ley n°18.913, que ratificó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Fue el primero de los 4 Estados que aprobó, en su fuero interno, el tratado suscripto con Argentina, Brasil y Paraguay. En los trámites parlamentarios de la Ley, es posible atestiguar que su origen fue la oficina del Poder Ejecutivo, que remitió el proyecto en noviembre de 2011. El entonces Presidente José Mujica envió al Parlamento uruguayo el proyecto de Ley n° 729 para su tratamiento. (Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 2011. Ver en Anexo)

Si bien el gobernante Frente Amplio (FA) tenía mayoría en el Senado, esta fue votada por unanimidad (Parlamento del Uruguay, 2012). El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la propia Presidencia, fue el principal impulsor de esta medida.

En la revisión de documentos y artículos periodísticos del período, no se encontraron puntos de conflicto entre los actores políticos de Uruguay que pusieran en riesgo la ratificación temprana del Acuerdo. También es válido destacar que el Frente Amplio contaba con una posición de primacía en el sistema político uruguayo. El triunfo de Mujica en 2010 le dio,

como dijimos anteriormente, mayoría en el Congreso.⁸ A partir de ese resultado electoral, las iniciativas legislativas del gobierno tenían un importante sustento para ser concretadas.

Además de contar con un contexto político favorable, el gobierno del FA gozaba de un apoyo casi unánime a su política regional ligada a los recursos hídricos, cuya más notoria expresión fue el denominado “conflicto de las papeleras” con la República Argentina. En este sentido, la controversia que tuvo lugar entre 2005 y 2010 entre ambos Estados fue un factor determinante en las negociaciones para la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Consecuentemente, es posible atestiguar que, en este tema, todo el espectro político uruguayo se había encolumnado detrás del gobierno nacional, primero presidido por Tabaré Vázquez, y luego por José Mujica.

Esta contextualización no apunta a aseverar que el gobierno uruguayo no tenía puntos de conflicto con la oposición, pero sí que contaba con su apoyo en este tema en particular:

“Con excepción del apoyo que le dieron el Partido Nacional y el Partido Colorado al gobierno en ocasión de la firma de un TLC con Estados Unidos, y en el conflicto con Argentina por la instalación de las papeleras en las márgenes del Río de La Plata, en general, la estrategia legislativa de la oposición ha sido promover modificaciones sustantivas a los proyectos” (De Riz, 2008)

En la misma dirección apuntan las opiniones de los juristas argentinos Trucco y Netri (2006), quienes manifestaron que:

“Por el lado de Uruguay, tanto el oficialismo, como partidos opositores al gobierno del Presidente Tabaré Vázquez, se han encolumnado en brindar un fuerte respaldo a la instalación de las papeleras, convencidos que el impacto ambiental que producirán será mínimo de acuerdo a los estándares internacionales, y en la esperanza que las mismas producirán una gran demanda de empleo”.

(Trucco y Netri, 2006)

No obstante, hay que destacar que el consenso sobre el tema era más amplio que lo referente a las papeleras. De hecho, el impulso del gobierno uruguayo hacia la concreción de un

⁸ José Mujica se impuso en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2009 con el 54.63% de los votos. En el Poder Legislativo, el Frente Amplio contaba con 16 senadores de un total de 30, y con 50 representantes en la Cámara Baja de un total de 99.

Acuerdo que regule las aguas del Acuífero Guaraní data del gobierno de Jorge Batlle⁹, que pertenecía al Partido Colorado y que fue Presidente de Uruguay antes del triunfo del Frente Amplio en las elecciones de 2004.

Estos datos, sumados a la votación unánime a favor que obtuvo el proyecto de Ley que ratificó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, indican que el gobierno uruguayo contaba con un fuerte respaldo político en las iniciativas relacionadas al tema de las políticas hídricas que tenían como interlocutores a los países vecinos.¹⁰

2.2 Argentina

El 31 de octubre de 2012 se sanciona por unanimidad la Ley n° 26.780, la cual aprueba el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Es promulgada mediante decreto oficial el 19 de noviembre del mismo año.

Al igual que en Uruguay, la Ley fue aprobada por unanimidad. En aquel momento, el Frente para la Victoria (FpV) y sus aliados conformaban una mayoría simple en el Senado y en la Cámara de Diputados producto del triunfo electoral del año anterior de Cristina Fernández con el 54.11% de los votos y una performance electoral del oficialismo en las legislativas del 52.46%.¹¹

De todas maneras y más allá de la composición del Congreso, la propia realidad política entre 2011 y 2013 mostraba al gobierno de Cristina Fernández con un gran margen de maniobra para motorizar sus iniciativas legislativas. En 2012, año en que se aprobó la ley que ratificó el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, el gobierno nacional logró la sanción de otras importantísimas leyes como la Ley de Autoabastecimiento de Hidrocarburos y Expropiación del 51% de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); la Ley de identidad de Género; la Ley de Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central; entre otras.

⁹ La correspondencia diplomática que releva Cinthia Leone (2015) indica que el canciller del gobierno de Batlle, Didier Opertti, fue el primer Ministro de Relaciones Exteriores que convocó al Grupo Alto Nivel del Mercosur para tratar la problemática del Acuífero Guaraní.

¹⁰ Como dato adicional, Uruguay incluyó al agua como un bien público en su reforma constitucional de 2015.

¹¹ Con los resultados de las elecciones de 2011, el Frente para la Victoria recuperó el control de la Cámara Baja luego de la derrota en 2009 y mantuvo la mayoría en el Senado.

En este sentido, la Ley 26.780 fue aprobada en conjunto con otras leyes con la ausencia de los bloques opositores, lo que posibilitó su aprobación por unanimidad. (Cámara de Diputados de la República Argentina – Ver en Anexo)

La realidad política argentina durante el año 2012 también responde a la fragmentación total de la oposición al gobierno de Cristina Fernández. Las principales formaciones políticas no lograban confluir en un espacio común, y ese aspecto fue aprovechado por el oficialismo en ese período.

En síntesis, el contexto político posibilitaba que el gobierno apruebe distintas leyes sin necesidad de consensuar con la oposición. De hecho, y como se dijo anteriormente, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue ratificado por unanimidad sin que sea necesaria la presencia de los bloques opositores en el recinto.

2.3 Brasil

El AAG fue ratificado en Brasil en mayo del año 2017 mediante el Decreto Legislativo n° 52. No obstante, es necesario desandar el recorrido realizado durante los siete años que transcurrieron desde la firma del Acuerdo hasta su ratificación en Brasil para comprender los puntos de tensión vinculados al tema, los intereses de los actores y su relación con la realidad política de Brasil, que no estuvo exenta de conflictos en aquellos años.

Luego de la firma del AAG en agosto de 2010, Brasil debía renovar autoridades políticas nacionales. Luego de los dos mandatos de Luiz Inácio da Silva, el domingo 3 de octubre de aquel año se llevaron a cabo las elecciones presidenciales para elegir un nuevo mandatario o mandataria nacional. El gobernante Partido de los Trabajadores (PT) impulsaba la candidatura de Dilma Rousseff, que por entonces se desempeñaba como Ministra de la Casa Civil de Brasil. El candidato a Vicepresidente de la fórmula oficialista era Michel Temer, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

Por su parte, las otras dos candidaturas de peso en aquellas elecciones fueron las de José Serra, del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y la de Marina Silva, del Partido Verde (PV).

El 3 de octubre, la fórmula encabezada por Dilma Rousseff obtuvo un 46.91% de los votos, mientras que Serra consiguió el 32.61% y Silva el 19.33%. Con estos resultados, Rousseff y Serra se enfrentarían en una segunda vuelta el 31 de ese mismo mes, donde la candidata del PT ganó con el 56.05% de los sufragios contra el 43.95% de su contrincante.

Tal como lo dicta la tradición política brasileña, Dilma Rousseff asumió la Presidencia de Brasil el 1 de enero de 2011. Nombró como Ministro de Defensa a Celso Amorim, quien se había desempeñado como Ministro de Relaciones Exteriores durante los ocho años de mandato de Lula da Silva. En su discurso de asunción, Amorim se refirió al Acuífero Guaraní y la importancia que reviste: “El Acuífero Guaraní que compartimos con nuestros vecinos del Mercosur es depositario de enorme cantidad de agua, un recurso cada vez más codiciado, por eso es fundamental preservar la soberanía sobre el agua” (Pagina12.com.ar, 2011).

Sin embargo, más allá de estas declaraciones y del aparente interés inicial frente a la problemática del SAG, los trámites parlamentarios para la ratificación del AAG no se llevaron a cabo. En este punto, podemos mencionar varios factores que pueden ser tenidos en cuenta para comprender por qué esto no sucedió.

En primer lugar, el accionar del Poder Legislativo. Aunque no haya evidencias o señales de que el Poder Ejecutivo haya instado al Parlamento a ratificar el AAG, tampoco existen pautas que nos permitan afirmar que el propio Poder Legislativo le haya dado un impulso al proceso de ratificación. Gerônimo Rocha, “uno de los más activos geólogos del PSAG, y coordinador de diferentes etapas de ejecución de estudios” (Leone Silva dos Santos, 2015, p.82) lo sintetizó de la siguiente manera:

“Em termos práticos, é uma frustração nossa. Mas o processo de ratificação tem que ir ao Congresso Nacional. (...) E no caso do Brasil, não entra na pauta do Congresso. Ou seja, o Congresso sempre tem pautas mais prioritárias que o Aquífero.” (Rocha citado por Leone Silva dos Santos, 2015, p. 89)

Como dice Rocha, el SAG no fue parte de la agenda legislativa del Congreso. La propia dinámica de la política brasileña no requiere una disciplina partidaria férrea sino acuerdos ad-hoc y lealtades volátiles que le permiten al Legislativo, en muchas ocasiones, disfrutar de importantes cuotas de autonomía para construir agenda. En ese sentido, las palabras de Rocha

sugieren que la problemática del Acuífero Guaraní no formaba parte del interés del Parlamento. En la misma dirección, la propia Cinthia Leone Silva dos Santos afirma más adelante en su trabajo de investigación que “o Brasil, desde 2010, tem vivido um constante travamento de pautas em seu Congresso”. (Leone Silva dos Santos, 2015, p. 101)

En segundo lugar, es necesario destacar que el Poder Ejecutivo tampoco impulsó el tratamiento parlamentario para la ratificación del AAG. Para ello, hay que retornar al periodo anterior a la firma del Acuerdo. Su firma fue obstaculizada sistemáticamente por los diplomáticos brasileños, debido a que “a diplomacia brasileira se arrepende das tratativas para obtenção do Acordo por ver nelas uma oportunidade de ingerência dos países vizinhos em suas ações sobre o SAG” (Leone Silva dos Santos, 2015, p. 83).

Mientras se negociaba el AAG, fue evidente el posicionamiento soberanista de Brasil y los recelos que este país guardaba por la posible injerencia de los otros Estados parte en cuanto a la gestión conjunta del SAG, sobre todo en lo tocante a las obras de aprovechamiento y el mecanismo de solución de controversias.¹² Además, hay que considerar que el PT, la fuerza política que gobernaba el país en el proceso de negociación del Acuerdo entre 2004 y 2010, y que dictaba la política exterior brasileña, seguía al mando del Poder Ejecutivo. Por estas razones, se puede deducir que los lineamientos en cuanto a este tema no sufrieron modificaciones sustanciales. Y, a su vez, el propio Ministerio de Relaciones Exteriores también podría haber interferido en la falta de iniciativa del Parlamento:

“sabendo que a diplomacia brasileira considera a negociação do acordo um precedente negativo, como mostram as correspondências diplomáticas e estudos sobre o episódio feitos pelo próprio Itamaraty. Pode ser que o Ministério das Relações Exteriores - MRE tenha recomendado a não ratificação.” (Leone Silva dos Santos citada en Fachin, 2016)¹³

En consonancia con esto, no es descabellado sostener que Brasil es el país que menos afectados vería sus intereses con el mantenimiento del statu quo. Como se dijo anteriormente,

¹² Brasil se opuso a la propuesta argentina de crear un órgano de solución de controversias y a la necesidad de consultarse previamente para realizar obras para aprovechar los recursos hídricos. El AAG prevé un mecanismo de resolución de controversias, pero sin una plantilla definida y sin utilizar el esquema de consultas como lo planteó Argentina.

¹³ Inclusive, la autora afirma en ese mismo reportaje que muy probablemente los funcionarios del Servicio Exterior pueden haber ejercido ciertas influencias en el Congreso.

previo a la firma del AAG, Brasil hacia un uso intensivo de los recursos hídricos del SAG, abasteciendo a más de 300 ciudades y utilizando las aguas subterráneas para su sistema productivo del sur del país.¹⁴

Para reforzar la idea de que el Poder Ejecutivo no tenía interés en ratificar el Acuerdo, destacamos una carta enviada a la Presidenta de la República firmada por la entonces Ministra de Medio Ambiente, Izabella Mônica Vieira Teixeira y el ex Embajador de Brasil en Argentina y ex Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, Sergio França Danese. En ella, se somete el Acuerdo a la consideración de la Presidenta de Brasil con miras a “transmitirlo al Congreso Nacional”, pero ello finalmente no sucedió (Cámara de Diputados de Brasil, 2015). Sin embargo, este documento figura como uno de los antecedentes de la firma del Decreto Legislativo n° 52 del 2017 que ratifica el AAG.

El último factor a tener en cuenta es los intereses económicos que rodean a los recursos del Acuífero Guaraní y los poderes fácticos que podrían haber atentado contra la concreción del trámite parlamentario para la ratificación del AAG. Es necesario aclarar que las versiones que afirman la intención de ciertos organismos internacionales y empresas extranjeras de privatizar los recursos pertenecientes al SAG datan desde el inicio del proyecto de investigación PSAG. Organizaciones ambientales, de la sociedad civil y dirigentes políticos han abordado con suspicacia la participación del Banco Mundial en la financiación del PSAG, del cuestionado Consejo Mundial del Agua, o de otras empresas transnacionales.¹⁵ Este factor puede vincularse directamente con la inacción del Poder Ejecutivo y con el retardo del tratamiento en el Legislativo. Si bien la posición soberanista de Itamaraty jugó un importante papel, el accionar del sector privado con intereses en los recursos hídricos del SAG tuvo su correlato en la posición de algunos legisladores brasileños. Fundamentalmente, porque la capacidad de lobby de los actores privados tiene mayor eficacia en los resortes del

¹⁴ Brasil es, por lejos, el país que más utiliza los recursos del Acuífero Guaraní. Las aguas subterráneas del mismo se encuentran a poca profundidad en su territorio. Los recursos se utilizan para el abastecimiento de agua de 300 a 500 ciudades, la hidroeléctrica, el desarrollo agrícola – incluyendo la irrigación y el turismo termal, entre otros. Para profundizar en el tema, ver Herbert (2011).

¹⁵ Sobre este punto, Sabrina Cassia (2011) sostiene: que Suez-Aguas de Barcelona (principal accionista en las concesiones de Argentina y Bolivia), Betchel (relacionada con la concesión de aguas en Cochabamba Bolivia, que originó la llamada Guerra del Agua en el año 2000) y Aguas de Bilbao (poseedora de la concesión en el departamento de Maldonado, en Uruguay), respaldadas por el BM, fundaron en 1996 el Consejo Mundial del Agua (CMA), que convoca a los Foros Mundiales del agua pero no posee un accionar directo sobre la región, y también la Asociación Mundial del Agua (AMA), que actúa con un comité técnico para Sudamérica.

Legislativo. Es decir, “el aval que encuentran los grupos de presión y lobbies que de alguna manera logran reconfigurar la acción estatal en pos de beneficiar la explotación y visión reduccionista economicista que hacen de los recursos naturales.” (Da Silva, 2015, p.16)

Llegado este punto, cabe destacar que el contexto político cambió significativamente en aquellos años. En 2013, se inició un proceso acelerado de debilitamiento del Gobierno de Dilma Rousseff, que comenzó a perder apoyo en sectores de la sociedad y de la clase política. Las calles comenzaron a albergar protestas masivas con un conjunto variopinto de consignas y exigencias, pero similares en cuanto al poder de convocatoria. Reclamos inherentes a la economía, la corrupción, el medioambiente y otros temas, socavaron el consenso social en el cual se había sustentado el PT en los años que gobernó Brasil.

Sin embargo, Dilma Rousseff logró la reelección en las elecciones presidenciales de 2014, en una ajustada segunda vuelta electoral contra Aécio Neves, del PSDB. El 26 de octubre de 2014, el oficialismo brasileño lograba el 51.64% de los votos contra el 48.36% de Neves. A pesar de la victoria electoral, el Gobierno Federal no consiguió mejorar el rumbo de la economía y la crisis económica fue complementada con una crisis política. Dilma Rousseff entró en un conflicto abierto con varios sectores del Poder Legislativo encabezados por el entonces Presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha. Cunha reunió las voluntades en el Congreso brasileño para impulsar un juicio político contra la Presidenta Constitucional de Brasil, bajo la acusación de violar la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff fue destituida por el Congreso brasileño y Michel Temer, el vicepresidente y perteneciente al PMDB, asumió la Presidencia de Brasil. Temer implementó una serie de medidas económicas que, si bien tenían una cierta continuidad con algunos lineamientos dictados por Rousseff, pueden catalogarse como de corte neoliberal.

Por estas razones, comenzaron a sonar con fuerza nuevamente las versiones que apuntaban a una posible privatización de los recursos del SAG. En noviembre de 2016, la agencia de noticias estatal de Argentina Télam recogió declaraciones de Temer referidas al tema.

“Temer reivindicó su plan de concesiones y privatizaciones que inicialmente tiene 34 proyectos para atraer a la iniciativa privada y se refirió a una versión lanzada por científicos de que el gobierno estudia incluir para su explotación comercial a las fuentes del Acuífero Guaraní, el mayor

manantial de agua dulce transfronterizo del mundo, del cual forman parte Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.” (Télam.com.ar, 2016)

Asimismo, un informe denominado “La economía de Brasil, situaciones y perspectivas” que fue realizado por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe perteneciente al mes de noviembre de 2016, sostuvo que el gobierno brasileño tenía la intención de privatizar el SAG. Un apartado denominado “El Acuífero Guaraní y la intención brasileña de privatizarlo” sugiere que:

“(…) en este sentido habrá que esperar qué impacto tendrá la iniciativa que sugiere Michel Temer, que consistiría fundamentalmente en la libre venta de grandes extensiones de tierra a extranjeros con alguna legislación ad hoc sobre la explotación de los manantiales subterráneos.” (Ministerio de Economía de la Provincia de Santa Fe, 2016, p.15)

Este tercer factor que alude a los intereses económicos que influyeron en el retraso de la ratificación del AAG por parte de Brasil también fue ponderado por Florisvaldo Rosinha, ex Diputado Federal por el Estado de Paraná y ex Presidente del Parlamento del MERCOSUR, quien fue entrevistado para el presente trabajo. Consultado por la existencia de actores que hayan podido intervenir en la demora de la ratificación brasileña al AAG, Rosinha sostuvo:

“Sim, há atores que muitas vezes não se expõem à luz natural do sol, são os grandes – empresários – grupos econômicos que exploram ou estão interessados em explorar o Aquífero Guaraní. Esses setores exercem pressão política sobre os – governos – Poderes Executivos e Legislativos Nacionais para não termos legislações nacionais e/ou Acordos Internacionais eficazes. É importante lembrar que está ocorrendo exploração abusiva e ilegal do Aquífero Guaraní. Esse abuso e ilegalidade é fruto de ausência ou de ineficaz legislação nacional de cada um dos Estado-Parte e de efetivo Acordo Regional, bem como a falta de fiscalização.” (Rosinha, 2020)

Por último, para exponer más detalles sobre la discusión sobre la posible privatización de los recursos del SAG que acontecía en aquellos momentos, Tamayo y Acosta vinculan el proyecto económico del Gobierno de Michel Temer con los “supuestos intereses de empresas como Coca-Cola o Nestlé por privatizar los recursos hídricos subterráneos de la región”. (Tamayo y Acosta, 2020, p. 136)

A modo de síntesis, podemos destacar una multiplicidad de factores que tributaron a que la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní no tenga lugar en Brasil sino hasta el año 2017. La ausencia de la problemática del SAG en la agenda parlamentaria brasileña cobra importancia debido a la capacidad del Congreso de Brasil para introducir leyes, dado las características de su sistema político. Por otro lado, la inexistencia de un impulso para tratar el tema desde el Poder Ejecutivo está vinculada a la percepción negativa del Acuerdo que tenía la diplomacia brasileña. Y finalmente, los intereses económicos en torno a los recursos del SAG pueden haber ejercido influencia sobre los responsables de la firma y la ratificación del Acuerdo. Todos estos factores estuvieron presentes antes de la asunción de Dilma Rousseff y perduraron durante todo su mandato hasta su destitución mediante impeachment.

En el año 2017, durante el mes de febrero, el pleno de la Cámara de Diputados de Brasil sometió a votación, en una misma sesión, 14 acuerdos de carácter internacional. Entre ellos, estaba el Proyecto de Decreto Legislativo n° 262/2015, que aprueba el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. (Agencia Cámara de Noticias de Brasil, 2017)

En la revisión de los documentos que forman parte del acervo que conforma el trámite legislativo que tuvo este Proyecto de Decreto Legislativo, se encontró una comunicación emitida en el año 2016 por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía, la cual afirma en su primer párrafo que dicho Proyecto, que finalmente se convertirá en el instrumento de ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en Brasil, fue elaborado por la Representación Brasileña del Parlamento del Mercosur (Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía del Congreso de Brasil, Proyecto de Decreto Legislativo n°262, 2015 – Ver en Anexo). Por estas razones, cabe destacar que al no encontrarse indicios en el accionar del Poder Ejecutivo ni en el Legislativo de Brasil para ratificar la norma en cuestión, fue finalmente el Parlasur, a través de la Representación de Brasil, quién impulsó el tratamiento legislativo del AAG en Brasil, ratificado siete años después de la firma. Es destacable la gestión que realizó la Representación brasileña en el Parlasur por el hecho de que los integrantes de dicha Representación no han sido electos directamente por la población, sino que son nombrados por las bancadas del Congreso Nacional. Incluso, en el año 2015 hubo un cambio de reglas con respecto a la elección de los representantes para el Parlasur, pero sin introducir la cuestión de la elección directa.

A raíz de ello, cobra mayor relevancia las gestiones de los representantes brasileños en pos de concretar una política pública regional, realizando las gestiones necesarias para su tratamiento en el fuero interno, teniendo en cuenta la inactividad del propio Poder Ejecutivo comandado por Dilma Rousseff primero, y por Michel Temer después. Dicha gestión refuerza la idea de un compromiso, por parte de la Representación de Brasil, con la concreción del AAG como política pública regulatoria de los recursos de los cuatro países. Asimismo, tampoco se puede desligar este impulso con las actividades que el Parlasur desarrolló en torno a esta problemática durante todo el proceso, cuestión que será abordada en el tercer capítulo del presente trabajo.

Finalmente, el 3 de mayo de 2017, se publica el Decreto Legislativo n° 52, que aprueba el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní e implica la ratificación del mismo por parte de la República Federativa de Brasil. (Senado de Brasil, 2017)

2.4. Paraguay

Según Joaquín Ferro Rodríguez (2013), Paraguay no ratificó el acuerdo argumentando que:

“el Acuerdo vulneraba en su articulado la soberanía paraguaya sobre sus propios recursos al establecer la negociación conjunta de acciones que afecten a más de un Estado de los que albergan el acuífero. Tras esta negativa puede haber también otro tipo de razones, que algunas fuentes atribuyen al resentimiento paraguayo con Uruguay debido al empuje de éstos para suspender a Paraguay en el Mercosur tras el juicio político a Fernando Lugo.”

Es imposible escindir el retraso de la ratificación de este instrumento con el contexto político que vivió Paraguay en el año 2012. El juicio político ocurrido en el mes de junio contra el entonces Presidente Fernando Lugo, desembocó en su destitución y con la consecuente asunción de su Vicepresidente, Federico Franco, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Luego de que el Partido Liberal formase parte del irregular proceso que terminó con la Presidencia de Lugo, el mismo Partido se manifestó en contra del AAG meses más tarde. (Pagina12.com.ar, 2012)

Después de la destitución de Lugo, la ratificación del AAG estaba en manos de la Cámara de Diputados. En julio de 2012, una serie de debates comenzó a ganar protagonismo en los medios de comunicación debido a que el Senado había ratificado el Tratado el 7 de junio y

solo quedaba la ratificación por parte de la Cámara de Diputados. Sin embargo, esto no sucedió, ya que la Cámara Baja rechazó el proyecto de Ley en el mes de agosto.

En Agosto de 2012, una reunión entre el Vicepresidente, Óscar Denis Sánchez; la Ministra de Defensa, María Liz García, y los diputados del gobernante Partido Liberal, fue sucedida por el rechazo de esta formación política al AAG, alegando que aprobar el acuerdo implicaría “renunciar a la soberanía”, en palabras del Diputado César López (Paraguay.com, 2012). Por esto, la bancada del Partido Liberal y el propio Poder Ejecutivo se posicionaron claramente en contra.

No obstante, y a pesar de que el Partido Colorado también se posicionó en contra de la ratificación del Acuerdo, el propio Presidente de la Comisión de Energía, Población y Ambiente, Senador Mario Cano Yegros, afirmó que “como está planteado el proyecto de ley, no implica ceder los derechos de Paraguay sobre el recurso natural a terceros.” (Ultimahora.com, 2012). El propio Senado había tratado el proyecto de Ley y lo había aprobado. Sin embargo, la Cámara de Diputados, en tanto cámara revisora y, a su vez, principal impulsora del juicio político contra Fernando Lugo, tomó una postura intransigente con respecto al hecho.

Por otra parte, la ligazón entre los intereses agrícolas vinculados con el monocultivo de la soja en la zona y el rechazo al AAG parece haber jugado un papel importante. El Ingeniero Víctor Benítez, del Centro de Estudios Alter Vida¹⁶, expuso claramente que en el AAG firmado en 2010 no hay ninguna violación a la soberanía, sino que “lo que hay detrás es un rechazo a un monitoreo que habría que realizar sobre la zona de recarga, en la cual hay 3 millones de hectáreas de soja que aplican 20 millones de litros de plaguicida por cada ciclo de cultivo”. (Benítez, Radio Nuevo Paraguay, 2012). La negativa de los grupos ligados a los intereses sectoriales de la soja está fuertemente relacionada con ese rechazo a un “eventual pedido de las otras partes a ejercer algún tipo de control y mitigación en la zona”. Benítez sostuvo, además, en consonancia con lo planteado ocho años atrás por su compatriota el Embajador Ramírez Boettner -integrante del Grupo Alto Nivel del Mercosur - que hubo un intento, por parte de las empresas transnacionales para explotar este recurso, considerándolo

¹⁶ Alter Vida es una organización de la sociedad civil con sede en Paraguay, sin fines de lucro, que promueve el ecodesarrollo.

como un Patrimonio universal. Como se expuso en el capítulo uno, la declaración de las aguas subterráneas del SAG como Patrimonio Universal implicaría su asimilación con los fondos marinos y así se socavaría la soberanía de los cuatro países titulares del Acuífero sobre los recursos del mismo. Además, como se verá en el capítulo tres, el propio MERCOSUR tiene sus herramientas para realizar declaraciones de Patrimonios Naturales regionales propios, más allá de las declaraciones universales. Todas estas cuestiones afloran en las pujas de poder que se dan a partir de la actividad de los organismos internacionales, sumado a la incidencia que pueden tener bloques regionales como el MERCOSUR. Este caso es un claro ejemplo de cómo una declaración puede afectar la soberanía estatal sobre recursos naturales de la importancia del Acuífero Guaraní.

El mencionado Centro de Estudios ha hecho un seguimiento del tema y sostuvo en numerosas ocasiones que, en el Acuerdo, “Paraguay tiene la soberanía absoluta sobre la porción que le corresponde.” (Asociación de ONG’s del Paraguay, 2012) El Ingeniero Benítez también expuso que Monsanto, Rio Tinto y empresas ligadas a la producción ganadera son las que ejercen su poder de lobby en las esferas gubernamentales y en el Poder Legislativo, y que “son los poderes reales que están gobernando nuestro país”. (Benítez, Radio Nuevo Paraguay, 2012)

Con esto, se puede deducir que hay una clara vinculación entre los actores privados ligados a la producción agrícola (fundamentalmente de soja), y las posturas en el Legislativo que rechazaron el AAG alertando sobre una pérdida de soberanía, cuando lo que hace el AAG es justamente reafirmar la soberanía de los cuatro Estados con respecto al Acuífero Guaraní.

En el mismo sentido y durante una importante cantidad de jornadas, hubo un importante seguimiento mediático del tema, debido a que la Cámara Baja paraguaya estaba en miras de votar la ratificación del AAG. Es por esto que se pueden rastrear declaraciones de dirigentes políticos como el ex Ministro de la Corte Suprema, José Altamirano, que manifestó que Paraguay cedería sus derechos sobre el SAG a Argentina, Brasil y Uruguay, y que la ratificación del AAG implicaría “traición a la Patria”. (Altamirano citado en ABC, 17 de julio 2012).

En el mismo sentido fue el ex Ministro de Ambiente, el Dr. Juan Francisco Facetti. También utilizó la expresión “traición a la Patria” y sostuvo que “Lugo tendría que haber sido enjuiciado sólo por haber firmado ese acuerdo”. (Facetti citado en ABC, 18 de julio de 2012) La coincidencia en el argumento refuerza la hipótesis de un discurso articulado entre diversos actores de la política paraguaya que buscaron instalar una narrativa que vinculaba al Acuerdo del Acuífero Guaraní con un supuesto plan que implicaría incurrir en el delito de “traición a la Patria”.¹⁷

A partir de estas declaraciones, es posible deducir que las pulsiones del contexto político de aquel momento marcaron el debate sobre la ratificación del AAG. Un Presidente había sido destituido hacía pocas semanas, y desde los sectores políticos que apoyaron y llevaron a cabo el juicio político se identifica un fuerte rechazo al AAG, sustentado más en la búsqueda de legitimación de la destitución parlamentaria de Lugo, y no en las disposiciones del propio Acuerdo. El propio ex Ministro de Ambiente realizó declaraciones sobre el Tratado que no son ciertas.

En ese mismo mes de agosto, cuando se tramitaba la ratificación del AAG en la Cámara de Diputados, otros actores comenzaron a intervenir abogando por el rechazo al Acuerdo. La ONG Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), que trabajó en numerosos proyectos en conjunto con la agencia norteamericana USAID¹⁸, fue otra de las enemigas de la ratificación del proyecto. Su director ejecutivo, Ezequiel Santagada, afirmó que “como institución hacemos una solicitud formal: conminamos a los parlamentarios a que no aprueben este acuerdo, porque este es un acuerdo entreguista”. (Santagada citado en ABC, 17 de agosto 2012)¹⁹

¹⁷ Las acusaciones de ‘traición a la Patria’ no estuvieron presentes en Brasil, donde hubo una histórica resistencia a la firma del Acuerdo, como se expuso en el presente capítulo.

¹⁸ United States Agency for International Development. En castellano, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Es el organismo gubernamental de los Estados Unidos de América que se encarga de promover proyectos de desarrollo y de motorizar recursos de carácter humanitario. Recibe directrices del Departamento de Estado. En numerosas ocasiones, sus acciones en el extranjero han sido catalogadas como intervencionistas.

¹⁹ Numerosas hipótesis han sido planteadas en torno al proyecto neoliberal que atenta contra el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Para profundizar en el tema, se sugiere la lectura de Walschot (2020).

Finalmente, la Cámara Baja rechazó el proyecto y en marzo de 2013 fue archivado. (ABC, 26 de marzo 2013)

Asimismo, es importante destacar que otro factor pudo haber inclinado la balanza para el rechazo al Acuerdo por parte del nuevo gobierno y sus aliados parlamentarios. Como consecuencia de la destitución de Fernando Lugo, el Mercosur aplicó la cláusula democrática contra Paraguay suspendiéndolo del bloque, argumentando que había tenido lugar una ruptura del orden democrático. La aplicación de este mecanismo provocó la protesta inmediata del gobierno de Paraguay. En este sentido, algunas lecturas de aquel proceso vinculan esta suspensión con el destino que finalmente tuvo la ratificación del AAG en aquel año 2013²⁰. Según Cinthia Leone dos Santos, periodista brasileña e investigadora de la temática, afirma que el rechazo a la ley está relacionado con el rechazo a iniciativas del Mercosur:

“esta expulsión indignó a quienes asumieron el cargo a través del golpe, por lo que comenzaron a rechazar en el Congreso diferentes proyectos de ley relacionados con los países del bloque como una forma de represalia, y entre estos proyectos estaba el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”.

(Cinthia Leone citada en Fachin, 2016)

En ese momento, la transición política en Paraguay comenzó a ponerse en marcha. Luego del interinato de Federico Franco, que terminó el mandato iniciado en 2008 por el destituido Fernando Lugo, se celebraron elecciones generales el día 21 de abril de 2013. Horacio Cartes, del Partido Colorado, gana la elección con el 45.6% de los votos y se convierte en Presidente de Paraguay.

El 12 de mayo del año 2016, la Cámara de Diputados aprueba la Declaración n°445 donde se insta al Ministerio de Relaciones Exteriores a iniciar las gestiones ante la Cámara de Senadores para iniciar el proceso de ratificación del AAG. El autor de esta declaración fue el Diputado Ricardo González, del Partido Encuentro Nacional (PEN). (Cámara de Diputados de Paraguay, 2016) (Ver Anexo). Este partido había apoyado la candidatura de Efraín Alegre en las elecciones de 2013, integrando la alianza electoral “Paraguay Alegre” en conjunto con el Partido Liberal Radical Auténtico, del entonces Presidente Federico Franco. No obstante,

²⁰ La aplicación del Protocolo de Ushuaia se realizó el 29 de junio de 2012.

hay que tener en cuenta que, en las elecciones de 2008, el PEN formaba parte de la Alianza Patriótica para el Cambio que llevó a la Presidencia a Fernando Lugo.

Catorce meses más tarde, el propio Presidente Horacio Cartes, emite el Mensaje Presidencial n° 587. A través de este documento, firmado el 25 de julio de 2017, el Poder Ejecutivo (Presidencia de Paraguay, 2017. Ver en Anexo) solicita al Parlamento iniciar los trámites para la ratificación del AAG. Hay que tener en cuenta que los otros tres Estados partes ya habían ratificado el Acuerdo, y que el cambio de gobierno en Argentina y en Brasil implicaba que había una mayor convergencia política entre los gobiernos de la región.

De cualquier modo, a través del inicio del trámite parlamentario, la Ley 6037/2018 fue sancionada, en primer lugar, por la Cámara de Senadores, el 7 de septiembre de 2017. La Cámara de Diputados aprobó la ratificación el 14 de marzo de 2018, y la Ley fue promulgada por el Presidente el 19 de abril de 2018. (Congreso del Paraguay, 2018. Ver en Anexo). Como dato adicional es válido mencionar que, durante aquel momento de concreción del trámite parlamentario, el Presidente de la Cámara de Senadores de Paraguay era el ex Presidente Fernando Lugo quien finalmente formó parte del proceso de ratificación, en esta ocasión desde el Poder Legislativo.

De esta manera, y con un claro impulso desde el Poder Ejecutivo, se concretó la ratificación faltante para que el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní finalmente entre en vigor. La concatenación de los hechos muestra que el rechazo del Presidente Federico Franco en 2012, que había sucedido a Lugo tras un cuestionado juicio político, fue un factor determinante para que la ratificación parlamentaria del AAG no prospere.

Cinco años después, con Horacio Cartes como Presidente e iniciando el trámite parlamentario desde el Ejecutivo, la Ley finalmente fue promulgada en menos de un año. Esto nos lleva a aseverar que, en un sistema político como el de Paraguay, la voluntad política del Presidente de la República es fundamental para la aprobación de este tipo de leyes que versan sobre acuerdos internacionales. En este sentido, es importante aclarar que, en los años 2016 y 2017 no se encontró ninguna nota periodística o declaración de algún funcionario público que afirmase que el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní ponía en peligro la soberanía paraguaya o implicaba incurrir en el delito de “traición a la Patria”, como se repitió en numerosas

ocasiones durante el año 2012. Esto indica que la postura expuesta en aquel momento obedecía en mayor medida a la lógica política imperante tras la destitución de Lugo que a la propia naturaleza del Acuerdo.

Capítulo III – El rol del Parlamento del Mercosur

En este último capítulo se examinará el papel que jugó el Parlamento del Mercosur (Parlasur) en cada una de las etapas del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Cabe aclarar que dicha institución se constituyó como tal el 14 de diciembre del año 2006 en Brasilia. Previamente, era la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) “el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del MERCOSUR”. (Protocolo de Ouro Preto. Sección IV. Artículo 22. Anexo: 20). Los integrantes de esta Comisión serán “designados por los respectivos parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos” (P.O.P. Sección IV. Artículo 23. Anexo: 20)

Con miras al cumplimiento del objetivo propuesto para este capítulo, y teniendo en cuenta que el período de estudio inicia en el año 2003, el análisis sobre el rol del Parlasur incluyen aquellos acontecimientos que tuvieron a la CPC como protagonista.

También vale aclarar que, como se verá en este capítulo, el Parlasur no hizo más que cumplir con lo dispuesto por el Protocolo Constitutivo del Parlasur. En su Artículo 2, relativo a los Propósitos del cuerpo, el Protocolo establece en el inciso 3 “Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones”. (Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Art. 2, inc. 3. Anexo 21). Además, indica “garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración” (Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. Art. 2, inc. 4. Anexo 21) y “estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración”. Art. 2, inc. 5)

3.1 La Comisión Parlamentaria Conjunta y la negociación del AAG

Como se ha expuesto en el primer capítulo del presente trabajo, el primer hito significativo que ofició de antecedente para la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue la puesta en marcha del Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (PSAG), en el año 2003.

Al poco tiempo de haber comenzado su marcha, el PSAG fue blanco de críticas por parte de ciertos actores sociales que tenían sus reservas sobre el Proyecto. Estas críticas estaban

vinculadas a la participación de la Organización de Estados Americanos y del Banco Mundial a través del Global Environment Fund (GEF), pero también apuntaban a la propia manera de llevar a cabo el Proyecto. En ese sentido fue signada la Carta de Foz de Iguazú, en noviembre de 2004.

Este documento es el primer acto político realizado por la Comisión Parlamentaria Conjunta en lo referente al Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní. Concretamente, la CPC elabora la Carta en conjunto con activistas de ONG ambientalistas y militantes de movimientos sociales. En ella “parece clara la crítica, por ausencia, a cómo se venía dando el trabajo del PSAG y la necesidad de una mayor transparencia en la producción y circulación de información”. (Taks en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p.11)

Tal y como se expuso en el capítulo uno, la Carta de Foz de Iguazú fue el inicio de una alianza entre los movimientos sociales²¹ y los parlamentarios del Mercosur, que se constituyeron como una primera y única referencia institucional para aquellos sectores que advertían sobre una posible intromisión de actores externos en el Acuífero Guaraní y sus recursos.

No obstante, también es posible afirmar que la actividad mancomunada que realizaron los miembros de la CPC y los movimientos sociales no se limitan a la crítica hacia el PSAG, sino que incorporaron otras acciones debido a que “existía un interés particular de llevar la discusión sobre el futuro de la gestión del recurso al ámbito del Mercosur”. (Taks en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p.10) Es en ese momento que se constituye, en el seno del Mercosur, el Grupo Ad Hoc Alto Nivel para el Acuífero Guaraní, cuyas actividades han sido detalladas en el primer capítulo.

Por lo tanto, la Comisión Parlamentaria Conjunta, en tanto órgano antecesor del Parlasur, tuvo un doble papel en este primer momento. Por una parte, se constituyó como un interlocutor institucional de actores sociales y militantes ambientales que planteaban su

²¹ Algunas de las organizaciones sociales que formaron parte de este proceso fueron el Movimiento Grito das Aguas (Brasil), el Foro Social de la Triple Frontera, la RedVida, el Foro Social Mundial (sede Argentina), la Comisión Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (Uruguay), Red Amigos de la Tierra (Uruguay), Sobrevivencia (Paraguay), entre otros. Un análisis de los actores involucrados es detallado en el trabajo de Sabrina Cassia (2011).

propio enfoque²² acerca de los recursos del Acuífero Guaraní, e impulsaban proyectos alternativos que no se correspondían con los que efectivamente se desprendían del PSAG. Pero, por otro lado, esta alianza se propuso incluir al Mercosur como un actor relevante y como parte integrante de la discusión acerca de la gestión futura de los recursos hídricos del Acuífero. Es decir, no solamente se realizaron actividades en clave de “resistencia” o para contener el avance de actores extrabloque, sino que también hubo un impulso para que el bloque regional que aglutina a los cuatro países titulares del SAG sea parte de las negociaciones, con el fin de proteger los intereses de los Estados y sus poblaciones.

En los años inmediatamente posteriores a 2004, hubo un importante retroceso de la cuestión del Acuífero Guaraní en el debate público; algo que redundó también en las actividades llevadas a cabo por el Grupo Alto Nivel del Mercosur. El menor protagonismo del Mercosur en el asunto tuvo su correlato con las propias limitaciones que encontraba esta alianza entre movimientos sociales y parlamentarios del Mercosur, que organizaron algunos encuentros y seminarios para debatir el tema. Así lo relató Paulo Tóffano, ex Presidente de la bancada brasileña en el Parlasur y ex titular de la Comisión de Medio Ambiente, quien recién en 2009 relató: “Hoy podemos volver a estar juntos como estuvimos en Brasil, en la ciudad de Bauru en agosto de 2007, donde la sociedad civil también participó intensamente en un seminario sobre el Acuífero Guaraní”. (Tóffano en en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p.18).

Hacia el año 2008, la Comisión Parlamentaria Conjunta ya había sido sustituida por el Parlamento del Mercosur y se desarrolló un doble proceso que le dio protagonismo a la cuestión del Acuífero Guaraní. En primer lugar, el PSAG comenzaba a arrojar algunos resultados, con lo que se iniciaba la última etapa de aquel Proyecto que permitiría ampliar el conocimiento sobre los recursos del Acuífero. Y, en segundo lugar, el Parlamento del Mercosur vuelve a la actividad inherente al tema con una serie de recomendaciones.

²² Concretamente, los movimientos sociales planteaban un enfoque sustentado en: la denuncia de las formas actuales de producción y consumo que impactan negativamente sobre las aguas; un registro sistemático de las alternativas exitosas de uso y preservación del Acuífero; un trabajo conjunto con la sociedad civil; un llamamiento a la regulación parlamentaria; la necesidad de un conocimiento científico políticamente comprometido; y el acceso universal a la información sobre el AG, entre otras dimensiones. Esta información está detallada en el documento publicado por el Parlamento del Mercosur y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia Y Desarrollo.

Según lo expuesto por Florisvaldo Rosinha, el Presidente del Parlasur en aquel momento,

“A ação do Parlamento do Mercosul não deve ser isolada em relação a sociedade organizada e tampouco em relação aos Parlamentos Nacionais. Há que se construir um marco legal que possibilite: 1) disciplinar a exploração e uso do Aquífero Guaraní; e 2) compatibilizar as legislações ambientais dos Estados Partes. E todas as proposituras, equivocadas ou não, feitas pelo e no Parlamento do Mercosul tem esses objetivos.” (Rosinha en Parlamento del MERCOSUR y PIDHDD, 2009, p.45).

Es necesario tener en cuenta esta afirmación del Dr. Rosinha para interpretar y contextualizar el accionar del Parlasur en lo referente al Acuífero Guaraní.

El 28 de julio de 2008 se lleva a cabo la XI Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur. En esta sesión, el tema es introducido debido a que la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo presentaba un informe sobre la aprobación con modificaciones de la propuesta de declaración referente al diseño de una política común respecto al uso del Acuífero Guaraní.

El tema también fue trabajado por la Comisión de Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico. En este sentido, la Parlamentaria argentina y perteneciente a dicha Comisión, Isabel Viudes, de la Provincia de Corrientes, introdujo el tema informando el tratamiento del SAG a nivel regional, nombrando al Proyecto PSAG y exponiendo cómo se trató la cuestión en las declaraciones presidenciales y dando algunos datos sobre las tareas del Grupo Alto Nivel. (XI Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur, 2008, p. 114)

En esta sesión, el Parlasur emitirá la Recomendación 02/2008, que sostiene:

“el Parlamento del Mercosur recomienda al Consejo del Mercado Común el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del SAG y otros sistemas transfronterizos. Además, sostiene que recomienda la creación de una comisión de comparación de legislaciones nacionales, la adhesión de los Estados parte a la Convención de Aarhus²³ y la creación de comisiones específicas para tratar este tema en los Parlamentos Nacionales”. (Parlasur, 2008. Anexo 13)

²³ El Convenio de Aarhus es un tratado internacional que regula el acceso del público a la información y a la justicia y su participación en la toma de decisiones en temas de medio ambiente. Fue elaborado dentro de la UNECE, es decir, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, y rubricado el 25 de junio de 1998, aunque no entró en vigor hasta el mes de julio de 2001.

Esta primera recomendación es interesante de destacar, debido a que supone la primera acción concreta de un organismo regional en dirección a diseñar una política pública relativa a los recursos del Acuífero Guaraní. Otros actores, como el Grupo Alto Nivel del Mercosur o las propias representaciones estatales en el Proyecto PSAG, no desarrollaron actividades para impulsar una política pública. El Parlasur sí lo hizo, y como se afirmó anteriormente, el accionar político del cuerpo es un correlato de la actividad de la sociedad organizada.

Por otra parte, un dato interesante a tener en cuenta es que el Parlasur trató el tema en la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo, pero también el debate fue presentado en la Comisión de Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico. Esto intenta poner en evidencia que una política pública inherente al Acuífero Guaraní era catalogada como estratégica por los miembros del Parlasur y, en este sentido, hubo un acercamiento integral en el tratamiento parlamentario de la misma, trascendiendo el enfoque puramente ambiental.

La cuestión del Acuífero Guaraní volvió a tratarse a los pocos meses, durante la XII Sesión Ordinaria. En ella, se introduce un proyecto de recomendación que instaba “al Consejo del Mercado Común la creación de un Instituto Regional de Investigaciones y Desarrollo del Agua Subterránea y de la Protección Ambiental de Acuíferos del Mercosur”. (Proyecto de Recomendación - Parlamento del Mercosur, 2008, p.1)

Lo característico de este proyecto de recomendación es que se expresa el deseo de elaborar una política de transición inmediata a la finalización del Proyecto Sistema Acuífero Guaraní. Pero, además, hay un dato que se desprende de este documento que es necesario remarcar. Los parlamentarios que emitieron esta recomendación son todos de nacionalidad argentina. Los mismos fueron Mabel Muller, Isabel Viudes, Beatriz Rojkes, Jose Mayans, Oscar Castillo, Julian Obiglio, Adolfo Rodriguez Saa y Guillermo Jenefes.

Esto implica que existió, al menos en el ámbito del Parlasur, un impulso interpartidario²⁴ de la representación argentina para abordar una política correspondiente al período siguiente a la finalización del PSAG como proyecto de ampliación de conocimiento. En este sentido, es

²⁴ Los parlamentarios Mayans, Müller, Rojkés, Viudes, Rodríguez Saa y Jenefes pertenecían al Partido Justicialista, perteneciente al oficialismo, mientras que Julián Obiglio del PRO y Oscar Castillo del Frente Cívico y Social eran parte de la oposición.

posible vincular este impulso de los parlamentarios argentinos con la unanimidad presente en Uruguay con respecto al tema, en donde la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní contó con el apoyo de la oposición al gobierno del Frente Amplio.

Posteriormente, en la XIII Sesión Ordinaria del Parlasur, el Parlamentario Tóffano de Brasil anunció que “junto con las organizaciones de la sociedad civil Redes de Vigilancia Interamericana por los Derechos del Agua, y la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, aprobamos un documento para organizar un seminario internacional sobre el “Acuífero Guaraní, Desafíos para Garantizar el Derecho Humano al agua y la Sustentabilidad en el Cono Sur”, para octubre del año 2008” (XIII Sesión Ordinaria del Parlamento del Mercosur, 2008, p. 93)

A través de esta actividad anunciada por el Parlamentario Tóffano, se advierte que existía una continuidad del accionar conjunto de Parlamentarios del Mercosur y organizaciones sociales, inherentes a la celebración de instancias de debate con el objetivo de desarrollar criterios comunes para la intervención sobre el Acuífero Guaraní bajo el paradigma del acceso al agua como un derecho humano.

En el mismo sentido, la Comisión de Medio Ambiente del Parlasur organizó junto a la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo y la RedVida²⁵ (Red Interamericana de Vigilancia por el Derecho al Agua), el seminario regional “Acuífero Guaraní: sustentabilidad y desafíos del derecho humano al agua” en la sede del MERCOSUR en Montevideo. Uno de los documentos centrales de aquel seminario fue utilizado como referencia bibliográfica para el presente trabajo.

Más tarde, en el año 2009 y con el Proyecto PSAG llegando a su conclusión, el Parlasur cambia el paradigma de sus acciones entendiendo que la finalización del Proyecto abría otra etapa que sería clave para la concreción de una política pública regulatoria de los recursos del Acuífero Guaraní.

El entonces Presidente del Parlasur, Florisvaldo Rosinha, señaló que

²⁵ La Red Vida fue formada en 2005 por un vasto conjunto de organizaciones no gubernamentales de las Américas. Está organizada en capítulos regionales y nacionales.

“Mesmo sabendo que algumas organizações e alguns movimentos sociais têm crítica ao Projeto do Sistema Aquífero Guaraní (PSAG) apresentei em 27 de maio de 2009, baseado em sua experiência e conclusão, um Projeto de Norma que propõe um Acordo-Marco sobre a Cooperação para a Gestão Sustentável do Aquífero Guaraní.” (Rosinha en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p. 46)

En este sentido, el proyecto de norma al cual se refirió Rosinha fue presentado el 21 de septiembre del año 2009, durante la XIX Sesión Ordinaria del Parlasur. Allí, el cuerpo emitió un Proyecto de Norma que establece un Acuerdo-Marco sobre la cooperación para la conservación y uso sostenible de los recursos hídricos del Acuífero Guaraní en el MERCOSUR.

El Proyecto de Norma sostiene en sus considerandos que:

“existe la necesidad de desarrollar una política común integrada para los recursos hídricos compartidos, utilizando principios comunes para coordinar los esfuerzos de los Estados partes destinados a mejorar la protección de las aguas del AG en sus aspectos cualitativos y cuantitativos.”

(Proyecto de Norma - Parlamento del Mercosur, 2009, p.1. Anexo 15)

Asimismo, afirma que:

“la utilización sostenible de los recursos hídricos del SAG constituye una contribución importante a la seguridad hídrica de la región y a la creación de una estrategia regional acorde, y que para este fin se deben fortalecer las políticas de gestión en los países. (...) Existe la necesidad de que los países incorporen las principales herramientas de gestión desarrolladas por el PSAG, particularmente el Sistema de Información (SISAG), la red de monitoreo y modelación matemática, comisiones locales de apoyo a la gestión, y a la difusión del conocimiento técnico producido por el Proyecto, a efectos de contar con mecanismos de apoyo a las decisiones y fortalecer aún más los vínculos de cooperación entre los países” (Proyecto de Norma - Parlamento del Mercosur, 2009, p.1. Anexo 15)

En este sentido, en su afán de lograr una síntesis que contemple la multiplicidad de enfoques que se planteaban sobre el asunto, el Parlasur medió entre el desarrollo del PSAG, impulsado e implementado por los cuatro Estados en conjunto con el Banco Mundial y la OEA, y la posición de los movimientos sociales, que veían al PSAG como un “otro” al que había que reformar o directamente enfrentar. Para ello, lo que el Acuerdo – Marco buscó fue generar un acercamiento en las posiciones “proponiendo formas distintas de gestión del conocimiento, no siempre explicitadas, pero con mucha claridad en los principios básicos de

transparencia en la información y pertinencia del conocimiento según los intereses de las mayorías sociales.” (Taks en Parlamento del Mercosur y PIDHDD, 2009, p. 12)

Por lo tanto, en esta primera etapa que contempla las negociaciones previas a la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, se atestigua que el Parlamento del Mercosur cumplió un rol múltiple en lo referente al tema. En primer lugar, se constituyó como un interlocutor institucional de actores que habían quedado al margen del Proyecto PSAG, y que tenían sus reservas con respecto a la participación de ciertas instituciones como la OEA o el Banco Mundial. En segundo lugar, impulsó el diseño y la concreción de una política pública hídrica regional con respecto al Acuífero Guaraní, siendo el organismo que tomó protagonismo ante el retroceso de otras instancias como el Grupo Alto Nivel del Mercosur. Por último, se ejerció un rol de mediación entre el PSAG, que había llegado a su fin, y otros actores como los movimientos sociales que plantearon sus reservas frente al Proyecto desde el inicio del mismo. Lo interesante de esto último, es que el accionar del Parlasur no sólo fue para establecer sus buenos oficios, sino también para constituirse como un espacio de propuestas concretas para la concreción de esta política pública que fue el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

3.2 - El Parlamento del Mercosur y el resguardo del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

Como se afirmó anteriormente, el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue suscripto el 2 de agosto de 2010 en la ciudad argentina de San Juan. Este tratado fue signado por fuera de la institucionalidad del Mercosur, por lo que el Parlamento del Mercosur tampoco tuvo incidencia institucional en aquel acto.

Con posterioridad a la firma del AAG, el Parlasur modificó el sentido de sus acciones. Los contratiempos expuestos en el capítulo anterior, inherentes a la ratificación interna en los Parlamentos de los cuatro Estados partes, tendrán incidencia en el accionar del Parlasur.

No obstante, se debe destacar que en los primeros años posteriores a la firma del AAG los trámites parlamentarios internos para la puesta en vigencia del Tratado marchaban a un buen ritmo. De hecho, y como se expuso anteriormente, Uruguay y Argentina ratificaron el Acuerdo durante el año 2012, solo dos años después de la firma del mismo en la ciudad de San Juan el 2 de agosto de 2010.

A partir de una revisión minuciosa de las sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales del Parlasur, es posible asegurar que, durante los años 2013, 2014 y 2015, el cuerpo no trató el tema del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní bajo ninguna circunstancia, sea como parte del orden del día de alguna sesión, sea como cuestión presente en alguna declaración de sus miembros. Sin embargo, hay dos factores que ayudarían a explicar tal situación. En primer lugar, los trámites parlamentarios para ratificar tratados internacionales no siempre se llevan a cabo con agilidad. Por esa misma razón, no es errado aseverar que Argentina y Uruguay lo hicieron con agilidad. En segundo lugar, el contexto político regional cambió significativamente conforme se acercaba la segunda mitad de la década de 2010, lo que desvió el foco de atención hacia otros temas.

En el marco del Mercosur, la suspensión de Paraguay por la destitución del gobierno constitucional de Fernando Lugo tuvo como consecuencia el freno a todas las actividades que involucraban a los cuatro socios originales del bloque. El 15 de agosto de 2013, Paraguay volvió a ejercer su plena membresía en el Mercosur tras la asunción de Horacio Cartes como Presidente.

Por otra parte, debemos recordar que por aquellos años, Paraguay era el único país que había elegido sus representantes para el Parlamento del Mercosur (Parlasur) de manera directa, a través del voto de los ciudadanos, y no por la elección de los Congresos Nacionales. En el año 2015, Argentina eligió a sus representantes de forma directa por primera y única vez, antes de que esta regla se elimine en el año 2019 (El País, 2019). Uruguay y Brasil nunca llegaron a nombrar parlamentarios del Mercosur electos por los ciudadanos directamente.

En este punto, es necesario realizar una digresión con respecto al cambio en el contexto político de la región, en relación al que imperaba durante el año 2010 cuando el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue firmado. En Argentina, Mauricio Macri había sido electo Presidente tras derrotar a Daniel Scioli en noviembre de 2015, poniendo fin a 12 años de gobierno del Frente para la Victoria (FpV), el sello partidario de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner. La elección de 2015 en Argentina fue el punto más alto de un proceso de debilitamiento del gobierno de Cristina Fernández, luego de la derrota en las legislativas de 2013 y de dos años con complicaciones en el plano de la macroeconomía que no pudieron solventar electoralmente la construcción de poder durante los 12 años de gobierno del

kirchnerismo. En este sentido, Macri se impuso en la segunda vuelta por un escaso margen²⁶ y rápidamente puso en marcha un programa de gobierno que se esforzaría en erradicar las políticas implementadas por el gobierno anterior, en casi la totalidad de las áreas de gestión. La política exterior hacia la región no fue la excepción.

En Brasil, en 2016 se realizó el impeachment y posterior destitución de Dilma Rousseff. Este hecho posibilitó que Michel Temer, en calidad de Vicepresidente, asumiera la Presidencia con un programa de gobierno significativamente distinto a los impulsados, al menos inicialmente, por el Partido de los Trabajadores (PT). Habiendo expuesto la situación en la cual se encontraba Paraguay, el único país de los cuatro que conformaban el bloque²⁷ que aún era gobernado por la misma formación política era Uruguay, en donde Tabaré Vázquez asumió su segunda presidencia en marzo de 2015, luego del quinquenio de José Mujica.

Este entorno político distinto, con gobiernos ideológica y programáticamente diferentes a los del año 2010, es un factor ineludible a tener en cuenta para comprender la inactividad en lo referente al AAG. Las prioridades políticas y económicas habían cambiado considerablemente, y los aspectos abordados por los esquemas de integración regional fueron re-jerarquizados rápidamente por las nuevas administraciones, poniendo el foco en los temas inherentes al comercio, como sucedía en los comienzos del Mercosur en los años 90’.

Luego de un período extenso en el que las acciones vinculadas a las ratificaciones pendientes del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní estuvieron ausentes, el 12 de agosto de 2016 el Presidente del Parlasur, el argentino Jorge Taiana, emitió un proyecto de declaración invitando a los Estados Parte a “realizar los procedimientos internos necesarios para la pronta ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní firmado el 2 de agosto de 2010 en San Juan, Argentina” (Presidencia del Parlasur, 2016. Anexo: 16). Con esa acción, el Parlasur volvía a ejercer el rol de institución impulsora para lograr la plena vigencia del instrumento multilateral firmado por los 4 socios originales del Mercosur, luego del accionar que dicha institución había ejercido entre los años 2005 y 2010, y tras algunos años de inactividad.

²⁶ Mauricio Macri se impuso al entonces Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, con el 51.34% de los votos contra el 48.66%.

²⁷ Cabe aclarar que, desde el año 2012 hasta su suspensión en el año 2017, la República Bolivariana de Venezuela fue Estado parte del Mercosur. Sin embargo, no lo incluimos en el análisis debido a que no forma parte de los Estados titulares del Acuífero Guaraní.

A partir de esta solicitud de Taiana, en la cual se instaba a Brasil y a Paraguay a ratificar el AAG, comenzaron a sucederse algunos acontecimientos en el marco del Parlasur que dieron lugar al tratamiento del tema del Acuerdo inconcluso. En el mes de abril del año 2017, durante la XLVI Sesión Ordinaria del Parlasur, la parlamentaria argentina Cecilia Britto emitió un proyecto de declaración que propuso declarar al Acuífero Guaraní como Patrimonio Natural del Mercosur. (Parlamento del Mercosur, 2017. Anexo 17) En este sentido, durante la L Sesión Ordinaria, las parlamentarias Ana María Corradi, Fernanda Gil Lozano y Lilián Galán, junto con el parlamentario Mario Metazza, fueron autores de una propuesta de recomendación para declarar al Acuífero como Patrimonio Natural del Mercosur. (Parlamento del Mercosur, 2017, Anexo 18)

Durante ese mismo año, el accionar de miembros del Parlasur se vinculó con la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en Brasil, después de siete años de su firma. En este punto, es necesario recordar que el acto por el cual Brasil ratificó el AAG fue el Decreto Legislativo n° 52, de mayo de 2017. En la revisión de los documentos que forman parte del acervo que conforma el trámite legislativo que tuvo este Proyecto de Decreto Legislativo, se encontró una comunicación emitida en el año 2016 por la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía. Este documento recomendó la aprobación del AAG, debido a que en su opinión, el tratado era constitucional. Y afirma en su primer párrafo que dicho Proyecto, que finalmente se convertirá en el instrumento de ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní en Brasil, fue elaborado por la Representación Brasileña del Parlamento del Mercosur (Proyecto de Decreto Legislativo n°262, 2015). Por estas razones, cabe destacar que, al no encontrarse indicios en el accionar del Poder Ejecutivo ni en el Legislativo de Brasil para ratificar la norma en cuestión, la Representación de Brasil en el Parlasur la que finalmente impulsó el tratamiento legislativo del AAG en Brasil, ratificado siete años después de la firma.

En agosto de 2017, el Parlasur organizó el Foro Regional sobre Directrices para garantizar el Derecho al Agua. Allí volvió a abordarse el tema desde la perspectiva regional, aunque en el marco de una actividad que giró en torno a otras cuestiones como “la demanda de Bolivia por una salida soberana para el Océano Pacífico, (...) la participación de la sociedad civil en

las decisiones relacionadas a la gestión del agua; el saneamiento básico y el impacto de las represas sobre el medio ambiente.” (Agencia Parlasur, agosto 2017)

En el mes de noviembre, durante la LI Sesión Ordinaria del Parlasur, las parlamentarias Lilia Puig y Amanda Núñez, de Argentina y Paraguay respectivamente, manifestaron su apoyo a la declaración emitida por Jorge Taiana y sostuvieron que “vamos a hacer fuerza nuevamente para que salga de los Diputados, sea ley, y la podamos incluir entre las herramientas del MERCOSUR” (Agencia Parlasur, noviembre 2017). Dicha declaración hacía referencia a la votación pendiente en la Cámara de Diputados de Paraguay, que debía aprobar la Ley que ratificaba el AAG luego de que los otros tres Estados Parte ya lo habían ratificado.

Asimismo, resulta importante tener en cuenta el rol que cumplieron diversos integrantes del Parlasur en lo que respecta a las iniciativas del sector privado para intervenir en el Acuífero Guaraní, más allá de la promoción de la ratificación.

Durante el mes de agosto de 2017, parlamentarios argentinos (Diario Chaco día por día, 2017), expresaron su preocupación debido a las versiones periodísticas que apuntaban a la existencia de negociaciones entre el gobierno de Brasil y empresas de capital extranjero para regular la explotación de las aguas del Acuífero Guaraní.

En el mismo sentido, el parlamentario paraguayo Ricardo Canese emitió una declaración que reafirma a los recursos hídricos del Acuífero Guaraní como “propiedad condómina de los pueblos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que no son privatizables en ningún sentido (...)” (Declaración Parlasur Ricardo Canese, 2018) (Anexo 19) Esta iniciativa responde a un Proyecto de Ley n° 495/2017 del Senado de Brasil, presentado por el legislador Tasso Jereissati, que “altera la Política Nacional de los Recursos Hídricos para priorizar el uso múltiple y la asignación eficiente de los recursos hídricos, así como para crear mercados de agua” (Senado de Brasil, 2017)

Estos hechos vuelven a enfatizar la tarea de contención realizada desde el Parlasur para evitar que distintos proyectos, que potencialmente podrían socavar la soberanía estatal sobre los recursos del Acuífero Guaraní, sean efectivamente llevados a cabo.

En síntesis, el accionar del Parlasur no se ha limitado a la organización de actividades académicas con el objetivo de introducir la cuestión del Acuífero Guaraní y su regulación en el debate público. Tampoco ha sido circunscripta a declaraciones o recomendaciones sin fuerza vinculante que abogaron por el tratamiento formal y legal necesario para que el Acuerdo entre en vigencia. Adicionalmente, cumplió el papel de impulsar el trámite parlamentario y formal en Brasil, uno de los países más reticentes a concretar el AAG. Y no menos importante, ha sido el albergue de voces que plantearon resistencia con respecto a distintas iniciativas que, potencialmente, permitirían el ingreso del capital privado a la explotación de los recursos hídricos del Acuífero, más allá de lo estipulado en el AAG.

La actividad intensa que ha desarrollado el Parlasur en cuanto a este recurso vital, es una muestra de la importancia que tiene esta institución en lo vinculado a defender los intereses de la ciudadanía del Mercosur, a pesar de la falta de atribuciones políticas y legales, y de una campaña constante de desacreditación por parte de diversos actores políticos de la región. Fue allí donde se ejerció el control político sobre las intenciones de ciertos actores de no acatar los compromisos asumidos por los Estados en el Acuerdo firmado en el año 2010.

Conclusiones

La presente investigación se realizó con el objetivo de analizar el proceso de construcción política del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (AAG), firmado en 2010 por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Este Acuerdo implica la existencia de una política pública conjunta entre los cuatro países que tiene como objetivo la gestión conjunta y la regulación de un recurso transfronterizo como lo son las aguas subterráneas del Acuífero Guaraní, una de las fuentes de agua dulce más grandes del mundo.

En este sentido, en el primer capítulo se ha trabajado en los antecedentes a la firma del AAG con la meta de indagar acerca del régimen de regulación de los recursos hídricos en cada uno de los Estados parte y, a su vez, sobre las negociaciones para la signatura de este instrumento. Se observa que las asimetrías históricas entre Argentina y Brasil, por un lado, y Paraguay y Uruguay por otro, también están presentes en lo tocante a la administración de los recursos hídricos; tanto por el tipo de régimen que los caracteriza como por la naturaleza de las dependencias públicas que se hacen cargo de la gestión hídrica. A raíz de ello, se puede afirmar que la centralización de la administración del agua en Paraguay y Uruguay no constituyó, por sí misma, un factor de cohesión al interior de estos países en la materia, así como tampoco sirve para explicar la posibilidad de diseñar una política pública de forma ágil y sin conflictos. Asimismo, el régimen federal argentino no supuso grandes complicaciones para elaborar una postura común al interior del país, mientras que en Brasil hubo otros factores que influyeron en este primer momento, como lo pudo haber sido el hecho de que ya se realizaba una explotación intensiva de los recursos del SAG en varios Estados de este país.

Por otra parte, se ha realizado un análisis sobre las negociaciones previas a la firma del AAG. Aquí se observa que el Proyecto para el Desarrollo Sostenible y Protección Ambiental del Sistema Acuífero Guaraní (PSAG) jugó un papel clave. Con el objetivo de ampliar el poco conocimiento que se tenía sobre este recurso, su puesta en marcha posibilitó la participación de los Estados en conjunto con otros actores como la OEA y el Banco Mundial, debido a las limitaciones que los Estados tenían para financiar y concretar este proyecto. El inicio del PSAG sentó las bases para un primer acercamiento entre los gobiernos, pero también para la puesta en marcha de una red de contención que buscaba resguardar la soberanía de los países

titulares del SAG sobre el mismo, en un proceso que incluyó a la sociedad civil y a organizaciones sociales. La creación del Grupo Alto Nivel del Mercosur para el Acuífero Guaraní responde a ese proceso iniciado en clave de resistencia y cristaliza el accionar del MERCOSUR, en un contexto en el cual el bloque sufría una transformación interna luego del Consenso de Buenos Aires de 2003 y con la intención manifiesta de generar una política pública sobre el SAG. Está claro que, dado que los cuatro países firmantes del Tratado de Asunción son los titulares del Acuífero Guaraní, el MERCOSUR era el espacio predilecto para acercar posiciones y desarrollar la cuestión.

No obstante, hemos observado que las negociaciones para la firma del AAG sufrieron avances y retrocesos, así como también el protagonismo del MERCOSUR en el asunto. El conflicto por las papeleras entre Argentina y Uruguay sembró incertidumbre en el proceso y el tema perdió centralidad en la agenda conjunta entre los socios. Al tratarse de una controversia que introdujo la cuestión ambiental e hídrica en la región, el impulso en pos de concretar una política pública para el SAG mermó significativamente. Una lectura del proceso permite ubicar a dos acontecimientos como motores de un nuevo empuje para regular el SAG: la aprobación de la Resolución 63/124 en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, relativa al derecho de los acuíferos transfronterizos, y el fin del Proyecto PSAG. El impulso global a la elaboración de instrumentos para la regulación efectiva de este tipo de recursos introdujo definiciones, criterios y estándares para el diseño de una política pública conjunta. Y al mismo tiempo, con el fin del PSAG, el Grupo Alto Nivel se recluye y el accionar del MERCOSUR se limita a las recomendaciones emitidas por el Parlasur.

Por lo tanto, y con la firma del AAG en 2010, termina de graficarse la actividad del MERCOSUR, que osciló entre la irrelevancia y el protagonismo. El Acuerdo se firmó por fuera de la institucionalidad del MERCOSUR y el bloque se caracterizó por ejercer una resistencia ante un posible avance sobre los intereses soberanos de los países, y no como el encuadre institucional en el cual esta política pública regional fue finalmente acordada.

En el segundo capítulo, se propuso identificar las variables intervinientes en el proceso de ratificación del AAG en cada uno de los Estados parte. La rapidez con que este trámite se llevó a cabo en Uruguay y Argentina está vinculada al contexto político favorable con el cual

contaron los gobiernos de estos países. El impulso de José Mujica y de Cristina Fernández en ambos procesos fue un factor clave para la ratificación del AAG.

En Brasil, el asunto fue distinto. El contexto político fue complejo para Dilma Rousseff desde el inicio mismo de su mandato. No obstante, se observa que hubo tres fenómenos que se dieron en simultáneo: el Legislativo no trató el tema en su agenda; el Ejecutivo nunca impulsó el trámite parlamentario; y los intereses económicos que rodearon a los recursos del Acuífero Guaraní tributaron al retardo de la ratificación, incluso dando lugar a proyectos privatistas que sonaron con fuerza, sobre todo luego de 2016.

No obstante, también es necesario señalar que en Brasil hubo una posición soberanista con respecto al Acuífero Guaraní que buscó el mantenimiento del statu quo. Este posicionamiento que caracterizó tanto al Ejecutivo como al Legislativo brasileño, se vincula directamente con el hecho de que Brasil es el país que más utiliza los recursos del Acuífero. Sin embargo, la pérdida de gobernabilidad del gobierno de Dilma Rousseff, acentuada luego de su reelección, fue asimismo un factor de inestabilidad extra que imposibilitó la generación de las condiciones necesarias para que el AAG se ratifique. Recién en 2017, Brasil ratificó el Acuerdo mediante el Decreto Legislativo n° 52, con la participación e impulso de la representación de ese país en el Parlasur.

Finalmente, Paraguay fue el último país que ratificó el AAG. Allí, el contexto político también jugó un papel determinante. Cuando se estaba por ratificar el Acuerdo, se llevó a cabo la destitución de Fernando Lugo, en un proceso de interrupción del orden constitucional mediante juicio político contra el ex mandatario. Por otra parte, es posible aseverar que hubo tensiones entre el nuevo gobierno paraguayo y sus contrapartes de la región, debido a que se aplicó el Protocolo de Ushuaia y se suspendió a Paraguay del MERCOSUR. Este acontecimiento acentuó el tono de la narrativa soberanista en Paraguay, acusando a Argentina, Brasil y Uruguay de querer socavar la soberanía paraguaya a través del AAG. En este sentido, se observa que hubo un asedio constante al Acuerdo pero que obedece más a la lógica política imperante en el país y en la región luego de la destitución de Lugo, que a los riesgos de avasallamiento de la soberanía del Paraguay sobre sus recursos naturales; fundamentalmente porque el Acuerdo garantiza dicha soberanía.

En efecto, hubo un impulso del Ejecutivo para ratificar el AAG cuando la gobernabilidad y el orden constitucional estuvieron asegurados; y ese impulso fue fundamental para concretar la ratificación en el año 2018. No está de más aclarar que, en aquella oportunidad, las acusaciones de “traición a la Patria” y de “acuerdo entreguista” que se oyeron en 2012 no estuvieron presentes.

Para terminar, en el último capítulo se intentó examinar el rol del Parlasur en la negociación, firma, y ratificación del AAG. La institución predecesora del Parlasur -la Comisión Parlamentaria Conjunta- se erigió como interlocutora institucional de los actores sociales que planteaban su propio enfoque de gestión del Acuífero Guaraní con diferencias a lo que se realizaba en el marco del PSAG. En este sentido, la alianza compuesta por movimientos sociales y parlamentarios del MERCOSUR se propuso incluir al bloque como parte del debate.

Sin embargo, en aquellos momentos en los cuales la actividad del MERCOSUR mermaba y el Grupo Alto Nivel creado para tratar el tema perdía protagonismo, el Parlasur se concentró en realizar actividades formativas y académicas para generar una visión propia que permitiese pensar en otra forma de abordar el asunto de cómo gestionar los recursos hídricos del Acuífero Guaraní.

Hacia el año 2008, cuando el PSAG llegaba a su fin, se emitieron un conjunto de recomendaciones desde el Parlasur para diseñar una política pública para el Acuífero Guaraní. Asimismo, el desarrollo de criterios comunes en conjunto con distintos actores sociales fue parte de esa etapa en la cual los integrantes del Parlasur pugnaban por una intervención ambiental, soberana y políticamente justa para los países en cuestión. Pero además, es importante destacar que el Parlasur jugó un rol de mediación entre el PSAG y los movimientos sociales, con el intento de acercar posiciones mediante la elaboración de un Acuerdo Marco presentado en 2009.

Luego de la firma del Acuerdo, el Parlasur fue un espacio de acción dual: por un lado, se impulsaron las ratificaciones en Brasil y en Paraguay, en un contexto político totalmente diferente del que había en 2010. Y por el otro, sus integrantes fueron actores fundamentales en la defensa de las prerrogativas del Acuerdo frente a intereses privatistas y de

debilitamiento de la soberanía estatal sobre el Acuífero y sus recursos. En síntesis, el Parlasur impulsó la firma, medió entre las posiciones ofreciendo sus buenos oficios, pero presentando propuestas concretas, empujó para que las ratificaciones se lleven a cabo y fue el espacio de contención ante posibles avances de los capitales privados sobre los recursos del Acuífero.

Actualmente, la escasez de agua potable a nivel global es un problema que impide el acceso a condiciones mínimas de subsistencia de un gran número de personas, además de limitar el desarrollo sustentable de actividades productivas que intentan desligarse de las prácticas vinculadas al extractivismo y al uso intensivo de los factores productivos, en el cual el agua juega un importante papel. Como se dijo anteriormente, América Latina es un escenario predilecto para motorizar el debate sobre la problemática del agua, fundamentalmente por la disponibilidad que hay en el continente en comparación a otras áreas del planeta.

En este sentido, un enfoque que aborde la administración de los recursos hídricos desde la perspectiva de la gestión integrada del agua implica entender a este recurso como un derecho humano fundamental. La cooperación entre los Estados para generar las condiciones que permitan administrar este escaso recurso es la variable más importante para abordar el problema, fundamentalmente porque la escasez de agua es una potencial fuente de conflictos que se vuelve cada vez más real. Es por esta razón que se tomó el caso del Acuífero Guaraní para la investigación: porque es un recurso hídrico transfronterizo, que es parte del territorio de cuatro países, porque representa una de las fuentes de agua potable más grandes del mundo, y porque sus recursos nos pertenecen a las ciudadanas y ciudadanos de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. La experiencia del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní puede y debe servir de base para instancias de cooperación futuras que permitan asegurar el acceso al agua potable a la mayor cantidad posible de personas.

El Acuífero Guaraní se extiende por los territorios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; cuatro países que no solo son parte de una misma región, sino que conforman un bloque con treinta años de edad como lo es el MERCOSUR, disfrutando de la ausencia de hipótesis de conflictos serios como las que hubo en otros pasajes de la historia. Si bien hubo controversias y desacuerdos, en el período analizado las relaciones entre los cuatro estados se caracterizaron, mayormente, por la cooperación y las asociaciones que trascienden los temas

comerciales. Por ello mismo, desde el año 2003 las relaciones armoniosas entre los gobiernos y la coincidencia ideológica entre los mandatarios motorizaron algunos procesos en la región.

No obstante, se ha demostrado en esta investigación que la concreción de una política regional de las características del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní requiere la existencia de un conjunto de condiciones que trascienden el entendimiento político de los gobiernos. En el año 2003, se inauguró un proceso de transformación del MERCOSUR sustentado en el regionalismo pos-liberal que caracterizó las relaciones entre los países de América del Sur. Sin embargo, ese nuevo marco ideológico y político no explica por sí mismo la puesta en marcha de una política pública como la que se estudia en esta investigación. La coincidencia ideológica puede catalizar la firma de un instrumento de estas características, pero no sin el impulso de otras variables como lo fue el acceso a la información que dio el Proyecto PSAG o la Resolución 63/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el mismo sentido, si bien la firma de un Acuerdo puede depender en gran medida de la armonía entre los gobiernos, la puesta en vigencia requiere la activación de mecanismos que escapen a la naturaleza de la relación entre los Estados. Es por ello que el estudio sobre el proceso de ratificaciones da cuenta que el contexto político, la forma de ejercer el poder y de diseñar las políticas públicas, las asimetrías entre los países, el grado de fragmentación del sistema político y la capacidad de influencia que tienen los sectores económicos concentrados son fenómenos que deben ser abordados para comprender qué sucede con este tipo de políticas. Por último, lo que demuestra esta investigación es que el accionar institucional de organismos intergubernamentales ayuda a concretar este tipo de políticas públicas regionales, a pesar del carácter no vinculante de las normas que emanan de este tipo de instituciones, pero también frente al fenómeno de fragmentación que la región sufrió desde el año 2015 en adelante, cuando las prioridades de los gobiernos se modificaron sustancialmente.

Finalmente, creo conveniente explicitar una última reflexión sobre la coyuntura global. La pandemia del SARS – CoV 2 ha demostrado que la cooperación entre los países tiene límites muy palpables. A pesar de la existencia de organismos multilaterales, mecanismos regionales y globales de cooperación y herramientas tecnológicas que amplían las comunicaciones y acortan las distancias, la gran mayoría de los países aún no pudo ponerse de acuerdo en cómo enfrentar los efectos de la pandemia y en cómo acelerar el proceso global de vacunación.

Esto deja en claro que sin marcos normativos claros y sin voluntad política firme es muy complejo abordar este tipo de problemáticas; aún aquellas en las cuales se coincide por unanimidad que es la más urgente a resolver.

La gestión del agua dulce a nivel global es un tema urgente a resolver y el presente estudio tiene la intención de aportar al debate una visión situada, desde una perspectiva soberana, que permita tener en cuenta la multiplicidad de factores que deben confluír para asegurar que los intereses de los Estados y sus poblaciones sean defendidos. El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní entró en vigencia el 26 de noviembre de 2020, sólo días antes de que el agua cotice en el mercado de futuros de materias primas de Wall Street.

Desde la firma hasta la puesta en vigencia del AAG pasaron diez años en los cuales sus prerrogativas no tuvieron carácter obligatorio, y por ende sus recursos no fueron regulados conforme a lo que los países acordaron. El tiempo, al igual que el agua potable, es un bien escaso. Lo expuesto en este trabajo es un intento de aportar herramientas para exponer qué variables son las importantes y cuáles son las accesorias a tener en cuenta para abordar este problema lo más rápido y eficazmente posible, para asegurar el derecho al acceso al agua a millones de personas en toda la región.

Referencias bibliográficas

ASOCIACIÓN DE ONG's DEL PARAGUAY (2012). “Análisis por Altervida sobre el Acuerdo para la protección ambiental y desarrollo sustentable del Sistema Acuífero Guaraní”. Disponible en: <http://www.pojojaju.org.py/archivos/228>

BÁEZ, Patricia (2009). “Acuífero Guaraní: Entre discursos de amenazas y peligros de apropiación”, en Instituto de Investigaciones Gino Germani: V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani (Universidad de Buenos Aires). Disponible en: <http://jornadasjovenesiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/107/2015/04/Baez.pdf>

BIBLIOTECA ONLINE DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2019). “Gobernanza de los recursos hídricos en Argentina”. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0c9e9f1-es/index.html?itemId=/content/component/c0c9e9f1-es>

BRZEZINSKI, Maria Lúcia (2012). “O direito a agua no direito internacional e no direito brasileiro”. Revista Confluências, vol. 14, n. 1.

BRZEZINSKI, Maria Lucia (2019). “As políticas públicas na Triple Frontera o Acuífero Guaraní”. Ponencia preparada para el XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Argentina

BUSCARÓN, Odalys (2004). “Acuífero Guaraní en la mira de las privatizaciones”. Biodiversidad Latinoamérica. Disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Principal/Prensa/Acuifero_Guarani_en_la_mira_de_las_privatizaciones_por_Odalys_Buscaron

BUSSO, Anabella (2002). “Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados.” Desarrollo y Región Anuario/2002, Instituto de Desarrollo Regional. Rosario, Argentina.

CASSIA, Sabrina (2011). “El Sistema Acuífero Guaraní: apuntes para la construcción de una gobernabilidad conjunta”. Dirección de Investigaciones de la Universidad del Salvador. Buenos Aires. Disponible en: http://di.usal.edu.ar/archivos/di/trabajo_de_investigacion_finalsabrina_cassia.pdf

CAETANO, Gerardo y LUJÁN, Carlos (2013). “Las políticas públicas regionales y sus dimensiones institucionales. Apuntes teóricos y un análisis de caso” Revista Perspectivas Internacionales, Volumen 9, n° 1.

CHIESA, María Virginia (2007). “Acuífero Guaraní y la necesidad de un marco jurídico regional.” VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

CHIESA, María Virginia y RIVAS, Eduardo (2007). “MERCOSUR – Acuífero Guaraní, un patrimonio regional”. Alterinfos América Latina. Disponible en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1057#nb3>

COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA (2017). “Análisis Diagnóstico Transfronterizo de la Cuenca del Plata-ADT”. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONCINA HAÍN, Eugenia (2017). “Acuífero Guaraní. El estancamiento del Acuerdo sobre el SAG y la amenaza real del Fracking. 2010-2016”. Tesis de Grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

CUMBRE DE LOS PUEBLOS (2009). “Declaración de la Cumbre de los Pueblos del Sur: ‘protagonismo popular, construyendo soberanía’”. Asunción, Paraguay. Disponible en http://www.altaalegremia.com.ar/Cumbre_Purblos_del_Sur_Asuncion_Julio2009.phtml

DA SILVA, Carlos (2015). “Los desafíos y dilemas geopolíticos de los recursos hídricos en el Acuífero Guaraní”. Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú.

DE RIZ, Liliana (2008). “Uruguay: la política del compromiso”. Cultura Política y Alternancia en América Latina. Editorial Pablo Iglesias.

DOUROJEANNI, Axel y JOURAVLEV, Andrei (2002). “Evolución de políticas hídricas en América Latina y el Caribe” Serie Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica. América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile.

FACHIN, Patricia (2016). “Acuífero Guaraní: una reserva de água para o futuro?”. Disponible en: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/552608-aquifero-guarani-uma-reserva-de-agua-para-o-futuro-entrevista-especial-com-cinthia-leone-dos-santos>

FERRO RODRÍGUEZ, Joaquín (2013). “La Triple Frontera, el Acuífero Guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: evolución y ¿cambio de escenario?”. Disponible en: <http://seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-triple-frontera-el-acu%C3%ADfero-guaran%C3%AD-y-los-intereses-de-estados-unidos-en-la-regi%C3%B3n>

GRAF REY, Marcia Simone (2007). “El Acuífero Guaraní: un gran reservorio en la mirada mundial”, en Centro de Estudios Sudamericanos: Jornadas sobre “Análisis de la inserción de Sudamérica en el mundo”. Centro de Reflexión en Política Internacional. La Plata, Argentina.

HERBERT, Sian (2011). “La Seguridad Ambiental: ¿Una herramienta útil o un concepto obsoleto? El caso del Acuífero Guaraní”. Tesis de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Argentina). Londres, Reino Unido.

JOURAVLEV, Andrei (2003). “Los municipios y la gestión de los recursos hídricos”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile. Chile.

LEONE SILVA DOS SANTOS, Cinthia (2015). “Acuífero Guaraní: atuação do Brasil na negociação do Acordo”. Dissertação em Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo. San Pablo, Brasil.

LÓPEZ SARDI, Estela, y PERALTA, Antonela (2012). “Los Acuíferos de nuestro país: un tesoro para las generaciones venideras”. Revista Ciencia y Tecnología, 12, pp 73 – 82. Facultad de Ingeniería. Universidad de Palermo. Buenos Aires, Argentina.

LUCUIX, María Beatriz (2015). “El proceso de integración de municipios de la Red Mercociudades. El caso del Acuífero Guaraní” en Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, Año XXI, n°33.

PARLAMENTO DEL MERCOSUR Y PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009). “El Acuífero Guaraní en debate”. Editorial Cotidiano Mujer. Montevideo, Uruguay.

RAMÍREZ, María Fernanda y YEPES, María José (2011). “Geopolítica de los Recursos Estratégicos: conflictos por agua en América Latina”. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, vol. 6, n° 1. Universidad Nueva Granada. Bogotá, Colombia.

RÍOS, Sandra y DA MOTTA VEIGA, Pedro (2007). “O regionalismo pós – liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”. División de Comercio Internacional e Integración. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, Chile.

ROGERS, Peter y HALL, Alan (2003). “Effective Water Governance”. Global Water Partnership Technical Committee. Elanders Novum. Estocolmo, Suecia.

SANAHUJA, José Antonio (2008). “Del regionalismo abierto al regionalismo post – liberal. Crisis y cambio en la integración regional de América Latina”. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008 – 2009. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Buenos Aires, Argentina.

SANTA CRUZ, Jorge Néstor (2003). “Proyecto para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní.” en Organización de Estados Americanos, Banco Mundial, Fondo para el Medio Ambiente Mundial para Secretaría General Proyecto Sistema Acuífero Guaraní. Disponible en: <http://www.ingenieroambiental.com/4014/santac.pdf>

TAMAYO BELDA, Eduardo y ACOSTA, Aída (2020). “El Acuífero Guaraní frente a la amenaza neoliberal en Paraguay”. Publicado en Revista Novapolis, n° 16. Arandurá Editorial. Asunción, Paraguay.

TRUCCO, Marcelo y NETRI, Bruno (2006). “Conflicto por las papeleras. ¿Recurrir a la Corte Internacional de Justicia es la mejor solución?”. Sistema Argentino de Información Jurídica. El Derecho Rosario Digital.

WALSCHOT, Maureen. (2020). «Hidro-diplomacia y soberanía nacional en el acuífero guaraní: ¿fracaso de un intento de gestión transfronteriza por intereses geopolíticos divergentes? ». En Agua y territorio. N° 15 (pp. 21-34). Jaén: Universidad de Jaén, enero-junio de 2020.

Artículos periodísticos y sitios en internet.

ABC Paraguay (17 de julio de 2012). Entrevista a José Altamirano. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/advierten-de-traicion-a-la-patria-427661.html>

ABC Paraguay (18 de julio de 2012). Entrevista a Juan Francisco Facetti. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/califican-de-pernicioso-para-el-pais-el-documento-firmado-427501.html>

ABC Paraguay (17 de agosto de 2012). “Protocolo sobre el manejo del Acuífero Guaraní genera debate”. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/protocolo-sobre-el-manejo-del-acuifero-guarani-genera-debate-439549.html>

ABC Paraguay (26 de marzo de 2013). “Archivan el protocolo sobre el Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/archivan-el-protocolo-sobre-acuifero-guarani-554135.html>

AGENCIA CÁMARA DE NOTICIAS DE BRASIL (2017). “Câmara aprova 14 acordos internacionais”. Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/507836-camara-aprova-14-acordos-internacionais/>

AGENCIA DE NOTICIAS TÉLAM (2016). “Según Temer, hay que analizar el fin del voto obligatorio y la adopción del parlamentarismo”. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201611/169479-temer-analizar-fin-voto-obligatorio-adopcion-parlamentarismo.html>

AGENCIA PARLASUR (2017). “Acuífero Guaraní: Estratégico para el derecho humano al agua y desarrollo del Mercosur”. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14048/1/parlasur/acuifero-guarani:-estrategico-para-el-derecho-humano-al-agua-y-desarrollo-del-mercosur.htm>

AGENCIA PARLASUR (2017). “Propuesta de Declaración pretende la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14499/1/parlasur/propuesta-de-declaracion-pretende-la-ratificacion-del-acuerdo-sobre-el-acuifero-guarani.html>

DIARIO CHACO DÍA POR DÍA (2017). “Parlasur: Chaco y Corrientes en alerta por la Defensa del Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.chacodiapordia.com/2017/08/31/parlasur-chaco-y-corrientes-en-alerta-por-la-defensa-del-acuifero-guarani/>

DIARIO EL LITORAL (2006). “Presentaron el mapa del Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.ellitoral.com.ar/corrientes/2006-6-9-21-0-0-presentaron-el-mapa-del-acuifero-guarani>

DIARIO EL PAÍS (2019). “El Mercosur suspende la elección directa de los diputados de su Parlamento”. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/04/16/america/1555374301_791741.html

DIARIO LA NACIÓN (2020). “El agua ya cotiza en bolsa en el mercado de futuros de Wall Street”. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-agua-cotiza-mercado-futuros-wall-street-nid2539103>

DIARIO PÁGINA 12 (2011). “Repliegue de Haití”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-174085-2011-08-09.html>

DIARIO PÁGINA 12 (2012). Entrevista al Canciller de Argentina, Héctor Timerman, sobre la destitución de Fernando Lugo. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-197104-2012-06-24.html>

PARAGUAY.COM (2012). “Diputados pedirán el rechazo del acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/diputados-pediran-el-rechazo-del-acuerdo-sobre-el-acuifero-guarani-85528>

PARLAMENTOMERCOSUR.ORG

ULTIMAHORA.COM (2012). “Titular de Comisión de Energía del Senado alega que Acuerdo no cede derechos sobre Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/titular-comision-energia-del-senado-alega-que-acuerdo-no-cede-derechos-acuifero-guarani-n546118.html>

YOUTUBE.COM (2012). “Entrevista a Víctor Benítez, del Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarrollo Alservida” Radio Nuevo Paraguay.

Documentos oficiales

ACUERDO SOBRE EL ACUÍFERO GUARANÍ (2010). (Anexo: 1)

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2008). “Resolución 63/124. El derecho de los acuíferos transfronterizos”. (Anexo: 4)

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1962) “Resolución 1803: relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales”. (Anexo: 3)

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2010). “Resolución 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento”. (Anexo: 23)

CÁMARA DE DIPUTADOS DE BRASIL (2015). “Exposición de motivos para la aprobación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-52-3-maio-2017-784714-exposicaoodemotivos-152576-pl.html>

CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY (2016). “Declaración n°445 que insta al Ministerio de Relaciones Exteriores a gestionar ante la Honorable Cámara de Senadores la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”. Anexo: 9

CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2012) (Anexo: 7)

CÁMARA DE SENADORES DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2011). “Mensaje y proyecto de Ley del Poder Ejecutivo”. Montevideo, Uruguay. (Anexo: 11)

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y JUSTICIA Y CIUDADANÍA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (2017). “Proyecto de Decreto Legislativo n° 262 de 2015”. Autoría: Representación brasileña en el Parlasur. Relator: Diputado Chico Alencar. Brasilia, Brasil. Anexo: 8.

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE EL ACUÍFERO GUARANÍ ‘GESTIÓN Y CONTROL SOCIAL’ (2004). “Carta de Foz de Iguazú sobre el Acuífero Guaraní”. Foz de Iguazú, Brasil. Disponible en: <https://rebellion.org/carta-de-foz-de-iguazu-sobre-el-acuifero-guarani/>

COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR en XXIX Cumbre Presidencial del Mercosur. (2005). Montevideo, Uruguay.

CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA (2007). Ley 3239 “De los recursos hídricos del Paraguay”. Asunción. Paraguay.

CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA (2018). Ley 6037 “Que aprueba el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní” (Anexo: 12)

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) (2004). “Seminario ‘el Acuífero Guaraní.’” en Documentos de Trabajo n° 81. Buenos Aires.

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN – MERCOSUR (2004). “Decisión 25/04: Grupo Ad Hoc Alto Nivel Acuífero Guaraní”. (Anexo: 5)

CONSEJO DEL MERCADO COMÚN – MERCOSUR (2004). “Decisión 48/04: Acuífero Guaraní”. (Anexo: 6)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (1988). Brasilia, Brasil. Disponible en: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY (1997). Montevideo. Uruguay.
Disponibile en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL (GEF, por sus siglas en inglés). (2015)
“Proyecto para la Protección Ambiental y el Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. Disponible en: <https://www.thegef.org/sites/default/files/events/Proyecto%20para%20la%20protecci%C3%B3n%20Ambiental%20y%20Desarrollo%20sostenible%20del%20Sistema%20Acu%C3%ADfero%20Guaran%C3%AD.pdf>

MERCADO COMÚN DEL SUR (1994). “Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto”. (Anexo: 20)

MERCADO COMÚN DEL SUR (2006). “Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur”. (Anexo: 21)

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2016). “La economía de Brasil. Situación y perspectivas.” Informe del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos. Santa Fe, Argentina.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (1969). “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”. (Anexo: 22)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2008). “Recomendación 02/2008 para el diseño de una política común respecto al uso de los recursos del Acuífero Guaraní”. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7494/1/rec.-02.2008.pdf> (Anexo: 13)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2008). “Proyecto de Recomendación 92/2008/RE/SO XII sobre la creación de un Instituto Regional de Investigaciones y Desarrollo del Agua Subterránea y de la Protección Ambiental de Acuíferos del Mercosur”. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7495/1/92-2008-di.pdf> (Anexo: 14)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2009). “Proyecto de Norma para establecer un Acuerdo – Marco sobre la cooperación para la conservación y uso sostenible de los recursos

hídricos del Acuífero Guaraní en el Mercosur”. Disponible en: <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7345/1/33-2009-pn-mep-216-2009.pdf> (Anexo: 15)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2017). “Proyecto de recomendación. Parlamentaria Cecilia Britto”. Sesión Ordinaria XLVI. (Anexo: 17)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2017). “Propuesta de Recomendación.” Sesión Ordinaria L. (Anexo: 18)

PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2018). “declara al Acuífero Guaraní como un bien de los pueblos del Mercosur, no sujeto a ningún tipo de privatización”. (Anexo: 19)

PARLAMENTO DEL URUGUAY (2012). “Trámite parlamentario para la aprobación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní”. Montevideo, Uruguay. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/110366/tramite>

PRESIDENCIA DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR (2016). “Proyecto de declaración, Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní” (Anexo 16)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PARAGUAY (2017). “Mensaje presidencial n° 587” (1910)

PROYECTO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL ACUÍFERO GUARANÍ (2008). “Avances en el conocimiento del Sistema Acuífero Guaraní”. Disponible en: https://www.hidraulica.gob.ar/aguas_subterraneeas/acuifero_guarani/avances/Tomo_4/Volumen_3.pdf

REUNIÓN DE MINISTROS DE MEDIO AMBIENTE DEL MERCOSUR (2008). “Acta 02/08”. Disponible en: https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/41359_RMMA_2008_ACTA02_PT.pdf

SENADO FEDERAL DE BRASIL (2017). “Publicación del Decreto Legislativo n°52”.
Brasilia, Brasil. Disponible en:
<https://legis.senado.leg.br/norma/17688744/publicacao/17688753>

SENADO FEDERAL DE BRASIL (2017). “Proyecto de Ley n°495”. Disponible en:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131906>

TRATADO DE LA CUENCA DEL PLATA (1969) (Anexo: 2)

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA XI SESIÓN ORDINARIA DEL PARLAMENTO
DEL MERCOSUR (julio 2008). Disponible en:
<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7494/1/version-taquigrafica-xi-sesion.pdf>

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA XIII SESIÓN ORDINARIA DEL PARLAMENTO
DEL MERCOSUR (Septiembre 2008). Disponible en:
<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7496/1/v.-taquigrafica-xiii-s.o.-150908.pdf>

Entrevistas realizadas

FLORISVALDO ROSINHA, ex - presidente del Parlamento del Mercosur (2008 – 2009).
Octubre de 2020.