

**FRONTERAS Y OPORTUNIDADES DE INTEGRACIÓN: LOS RECURSOS  
SUBTERRÁNEOS DE AGUA DULCE EN EL MERCOSUR**

**SILVIA PAOLA RODRÍGUEZ SARMIENTO**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C., 2014**

“Fronteras y oportunidades de integración: los recursos subterráneos de agua dulce en el  
MERCOSUR”

Estudio de caso

Presentado como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Silvia Paola Rodríguez Sarmiento

Dirigida por:

Oscar Mauricio Granados Erazo

Semestre I, 2014

## RESUMEN

*El presente estudio de caso tiene como objetivo analizar la influencia del Sistema Acuífero Guaraní (SAG), en la agenda de integración del MERCOSUR. Se argumenta que el SAG al considerarse un espacio estratégico trasfronterizo, cuenta con un potencial desestabilizador, pero a la vez se configura como un potencial armonizador de la agenda de integración de MERCOSUR, analizando que esta característica promueve el fortalecimiento de los lazos de cooperación y el establecimiento de una dimensión ambiental al interior de la agenda. Para comprobarlo, se revisará el concepto de agenda y se utilizarán los conceptos de integración y desbordamiento del neofuncionalismo en el contexto de la interdependencia compleja. Finalmente, se avanza hacia el resultado de la investigación que permite entender como el carácter estratégico del agua permea la agenda del MERCOSUR.*

### **Palabras Clave:**

*Sistema Acuífero Guaraní, MERCOSUR, agenda de integración, espacio estratégico.*

## ABSTRACT

*This document, aims to analyse the influence of Sistema Acuífero Guaraní (SAG) has in MERCOSUR's integration agenda. Is argued that the SAG as a strategic area that overcomes boundaries, can create destabilization, but also contributes to the harmonization of MERCOSUR's integration agenda, analysing that this characteristic promote the strengthen of cooperation and the establishment of an environmental dimension inside the agenda. To verify it, it will examine the concept of agenda and use the concepts of integration and spill-over from neo-functionalism in the context of interdependence. Finally, the research outcomes allow understanding how the strategic nature of water influences in MERCOSUR's agenda.*

### **Key words:**

*Guarani Aquifer System, MERCOSUR, integration agenda, strategic area.*

## **AGRADECIMIENTOS**

El presente trabajo de grado, representa la culminación de una importante etapa de mi vida que fue posible gracias a Pilita, a mis padres, y a mi familia, quienes me apoyaron en todos mis proyectos y decisiones, haciendo posible la consolidación de muchas de mis metas. Agradezco especialmente a Pilita por darme fortaleza y sabiduría a lo largo de la vida, por sus consejos y su apoyo incondicional.

Finalmente, mis más sinceros agradecimientos a mi director, por guiarme en todas las fases del proyecto, ya que es gracias a su constante ayuda, paciencia y dedicación que logro finalizar con satisfacción mi investigación.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	10
1. EL SISTEMA ACUIFERO GUARANI UN ESPACIO ESTRATÉGICO	14
1.1 ¿Qué es un espacio estratégico?	15
1.2 El Sistema Acuífero Guaraní	21
2. AGENDA <i>SETTING</i>	27
2.1 Una aproximación teórica	27
2.2 Agenda del MERCOSUR	33
3. IMPORTANCIA DE UN RECURSO ESTRATÉGICO DENTRO DE LA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR.	38
3.1 Recursos Estratégicos: factor de desestabilización y armonización	38
3.2 ¿Agenda hídrica en el MERCOSUR?	46
4. CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFIA	
ANEXOS	

## LISTA DE GRAFICAS Y TABLAS

	Pág.
Gráfica 1. Distribución de agua en el planeta	16
Gráfica 2. Población mundial y disponibilidad de agua según la región	18
Gráfica 3. Regiones que presentan escasez de agua de calidad	40

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Mapa: Sistema Acuífero Guaraní.

## LISTA DE SIGLAS

<b>AMA</b>	Asociación Mundial del Agua
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>Cap-Net</b>	Red Internacional para el Desarrollo de Capacidades en la Gestión Integrada del Recurso Hídrico
<b>CMA</b>	Consejo Mundial del Agua
<b>GEF</b>	Global Environment Facility
<b>GWP</b>	Global Water Partnership
<b>IAEA</b>	Agencia Internacional de Energía Atómica
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PSAG</b>	Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní
<b>REMA</b>	Reunión Especializada Sobre Medio Ambiente
<b>SAG</b>	Sistema Acuífero Guaraní
<b>SGT 6</b>	Subgrupo de Trabajo 6 de Medio Ambiente
<b>UNDP/PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**UNESCO** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

**UNICEF** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**WWAP** Programa Mundial de Evolución de los Recursos Hídricos

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, los temas relativos a la alta política (*high politics*), como son la política y la seguridad definida en términos de defensa, han sido predominantes y han logrado configurar la agenda internacional, por encima, de los temas de la baja política (*low politics*), como los ambientales, cuya importancia ha sido olvidada en comparación con los primeros. Tanto así, que en lo relativo al medio ambiente se ha ignorado el uso indiscriminado de los recursos naturales por parte del ser humano, conduciendo a su degradación.

Como consecuencia de lo anterior, en la década de 1970 surgió una preocupación mundial generalizada en torno al tema medio ambiental, que exaltó la necesidad de promover la conservación de los recursos existentes y la búsqueda de nuevos, eliminando la frontera entre los temas de alta y baja política. Procurando establecer, que los temas en la agenda ambiental son de carácter transversal y su profundización, pacífica los procesos integracionistas.

Los recursos hídricos, se entienden de carácter esencial para la vida de los seres vivos, debido a las transformaciones en las necesidades humanas (urbanización e industrialización) y al crecimiento poblacional, que desde el 2000 es de 77 millones de personas al año, aumentando la necesidad de agua con fines económicos en cuarenta veces (Ramírez y Yépez 2011, pág. 4). Reconociéndose como una problemática de la agenda internacional, al convertirse en un recurso estratégico limitado, ya que la provisión de agua dulce a nivel mundial, está en constante disminución, otorgándole a la preservación de este recurso una connotación especial.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe señalar que del 2.5 por ciento de agua dulce, las reservas de aguas subterráneas o acuíferos alcanzan el 98 por ciento de agua disponible, éntre los cuales se destacan el *Nubian Sandstone Aquifer System*, *Sistema Acuífero del Norte del Sahara*, *High Plains Aquifer System*, *North China Plain Aquifer System*, *Great Artesian Basin* y el *Sistema Acuífero Guaraní (SAG)*, ubicado en Sur América y reconocido como uno de los más grandes del mundo, puesto que es uno de los acuíferos con mayor volumen de agua a nivel mundial.

De aquí que resulte oportuno el análisis de la agenda de integración de MERCOSUR, desde la inclusión de una dimensión diferente, la ambiental e hídrica, que ha sido olvidada, por la prioridad otorgada a los temas económicos, pero cuya importancia ha aumentado considerablemente, en un escenario, en el que el agua es percibida como un recurso estratégico, en el que se reconoce que el carácter trasfronterizo del SAG incide en las interacciones de los miembros del MERCOSUR.

Con base en lo anterior, la presente investigación busca dar respuesta a la siguiente inquietud ¿Cómo afecta la existencia del Sistema Acuífero Guaraní (SAG) la agenda de integración del MERCOSUR?

Este trabajo de grado tiene como objetivo analizar la influencia del Sistema Acuífero Guaraní, en la agenda de integración del MERCOSUR y se desarrollara como un estudio de caso, teniendo en cuenta que aquí se pretende llevar a cabo una metodología descriptiva y analítica, a través de la cual sea posible materializar la relación entre el recurso hídrico (SAG) y la agenda de integración del MERCOSUR. Realizando un especial énfasis, y una caracterización contextual del SAG, con el objetivo de llegar a conclusiones que permitan determinar la presencia de una dimensión hídrica en la agenda del MERCOSUR.

A su vez este trabajo se divide en tres objetivos específicos, materializados en tres capítulos respectivamente. El primero de ellos explica de qué forma el Sistema Acuífero Guaraní, se considera un espacio estratégico. Para ello se profundiza en primer lugar, en las características propias de los recursos estratégicos, enfatizando en el agua. Y en segundo lugar, se describen las particularidades del Sistema Acuífero Guaraní, las cuales han permitido que este territorio se denomine como un espacio estratégico entre Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil.

El segundo de ellos, analiza el papel que ha adquirido un elemento no tradicional en la agenda de integración del MERCOSUR, para lo cual se llevó a cabo por un lado una aproximación teórica, que establece la definición del término *Agenda*, puesto que es un concepto clave en el análisis del documento. Por otro lado, se buscó profundizar en los elementos que constituyen la agenda del MERCOSUR, con el objetivo de identificar posibles prioridades hídricas.

El tercero de ellos, pretende explicar la importancia que juega la existencia de un recurso estratégico dentro de la dinámica de integración regional del MERCOSUR. Para lo cual se realizó un análisis que permite afirmar que los recursos estratégicos son factores que conducen tanto a la desestabilización como a la armonización de las interacciones y finalizar cuestionándose si el MERCOSUR, está dirigiéndose hacia la adopción de una agenda hídrica.

Ahora bien, como apoyo teórico se realizó la articulación de los conceptos de integración y desbordamiento (spillover) del neofuncionalismo, mediante los cuales es posible entender la profundización de la integración en temas no tradicionales y el contexto de la interdependencia compleja, donde se establece un escenario en el que las agendas de asuntos exteriores de los Estados han sido ampliadas y diversificadas, haciendo imposible la subordinación de unos temas a otros. Así, afirmando la multiplicación de los objetivos estatales, pues el auge de las dinámicas transfronterizas, han transformado los mecanismos de actuación estatal.

En este sentido, por un lado, Ernest Haas entiende la integración regional como un proceso esporádico y conflictivo, que se da en un contexto en el cual los gobiernos se ven cada vez más relacionados con los temas regionales, decidiendo resolver sus conflictos y hacer frente a los nuevos problemas, no de manera independiente, sino otorgando mayores potestades a las organizaciones regionales que han creado (Haas 1958, pág. 3).

La integración regional materializa los actos de decisión conjunta, provenientes de la existencia de intereses transfronterizos, puesto que implica que un número de Estados, cree y use recursos comunes para alcanzar objetivos comunes. Los cuales, pueden ir transformándose y trayendo consigo efectos indirectos –*desbordamiento*– que resultan de la interdependencia producida entre los diferentes sectores, donde una esfera de integración se conecte con otra, expandiendo las ventajas. Gracias a este proceso, se conducirán a mayores niveles de integración y armonización (Vieira 2008, pág. 21).

Por otro lado, el entorno interdependiente se describe a partir de tres características a saber: primero, la existencia de *canales múltiples* de contacto entre las sociedades, segundo, se asume que la fuerza militar no será utilizada por los gobiernos en contra de otros gobiernos en la región, sí predomina la interdependencia compleja, demostrando la pérdida de relevancia del uso de la fuerza y tercero, la *agenda* de las relaciones de carácter interestatal

se caracteriza por la existencia de diferentes temas, que no tienen una jerarquía clara entre sí (Keohane y Nye 1988, págs. 41-42).

Es decir que las dinámicas que ha traído consigo el fenómeno de la *interdependencia*, al reconocer la existencia de relaciones y fenómenos que se producen a través de las fronteras estatales, han permitido pensar las relaciones inter estatales de una manera diferente, donde la eliminación de la jerarquización en la *agenda* estatal plantea su ampliación y la inclusión de temas, como el papel de los recursos hídricos, cuya inclusión se prevé, a partir de los procesos de *desbordamiento* de la integración que sugiere el neofuncionalismo.

Para finalizar se espera que este estudio de caso sea de importancia para las relaciones internacionales, en la medida en la que al plantear el análisis de la integración regional desde una dinámica diferente, permite ampliar las fronteras de dicho concepto, a partir de la inclusión de nuevos temas en la agenda de integración, lo cual puede contribuir a su fortalecimiento y a la mejor comprensión de los factores que promueven agendas de integración en los diferentes contextos.

## 1. EL SISTEMA ACUÍFERO GUARANÍ UN ESPACIO ESTRATÉGICO

Durante varios años, se creyó que la provisión de agua dulce a nivel mundial era ilimitada, predominando el uso irracional de las fuentes e ignorando la consecuente degradación y carencia que se provocaba de este recurso. Como consecuencia de lo anterior, en la década de 1970 se manifestó una creciente preocupación con respecto al cuidado y la conservación del medio ambiente, y en 1972 se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, donde por primera vez, el tema ambiental fue reconocido como una dimensión de la agenda internacional (Organización de Naciones Unidas [ONU] 1973, pág. 3).

De la misma forma, los cambios socioeconómicos y políticos de las décadas de 1980 y 1990, resaltaron la necesidad de formar una conciencia ambiental y dar mayor atención a los retos medioambientales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO] 2006, pág. 376). Específicamente en lo que al agua se refiere, la Conferencia Internacional de Agua y el Medio Ambiente de Dublín en 1992, introdujo el carácter finito del agua a través del siguiente principio: “el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente” (Capacity Development in Sustainable Water Management [Cap-Net], et al. 2005, pág. 11).

Alrededor del hecho de que el agua es un recurso finito, se aumentó la intranquilidad mundial con respecto a las fuentes de agua potable, dado que las acciones humanas tienen la capacidad de disminuir la cantidad de agua, pero no cuentan con el suficiente poder para aumentarla, ya que el ciclo del agua no puede ser alterado y se produce en promedio una cantidad fija durante un periodo determinado (Cap-Net, et al. 2005, pág. 12).

La constante preocupación en cuanto a la provisión mundial de agua dulce se ha manifestado repetidamente, pues el agua al ser un recurso finito ha cobrado protagonismo en la agenda internacional. De aquí que, en primer lugar, el 22 de marzo de 1993, la Asamblea General de Naciones Unidas designó el primer Día Mundial del Agua, el cual se celebra desde entonces anualmente. En segundo lugar, declaró el 2003 como el Año Internacional del Agua Dulce, lo cual manifiesta “que la preocupación en el ámbito internacional en torno a los recursos hídricos de consumo potencial no es en absoluto un tema resuelto (...) El agua

y otros recursos naturales, comenzaron a ser considerados como bienes de alto valor económico, social y ambiental para toda la sociedad” (Cosso 2009, pág. 4).

Y en tercer lugar, en el 2010 la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 2013 como el año de las Naciones Unidas para la Cooperación de Agua, “dada la naturaleza intrínseca del agua como un elemento transversal y universal” (ONU 2013, párr. 2), presente en todo ámbito de la agenda, con la capacidad de modificar y alterar las interacciones entre los Estados y las sociedades.

### **1.1 ¿Qué es un espacio estratégico?**

Se hace evidente el cambio que ha experimentado el concepto de agua dulce a través del tiempo, dejó de pensarse como un recurso renovable y empezó a entenderse como un recurso no renovable y escaso. Siendo en consecuencia, reconocido como un recurso estratégico, un elemento esencial, único e irremplazable para la vida.

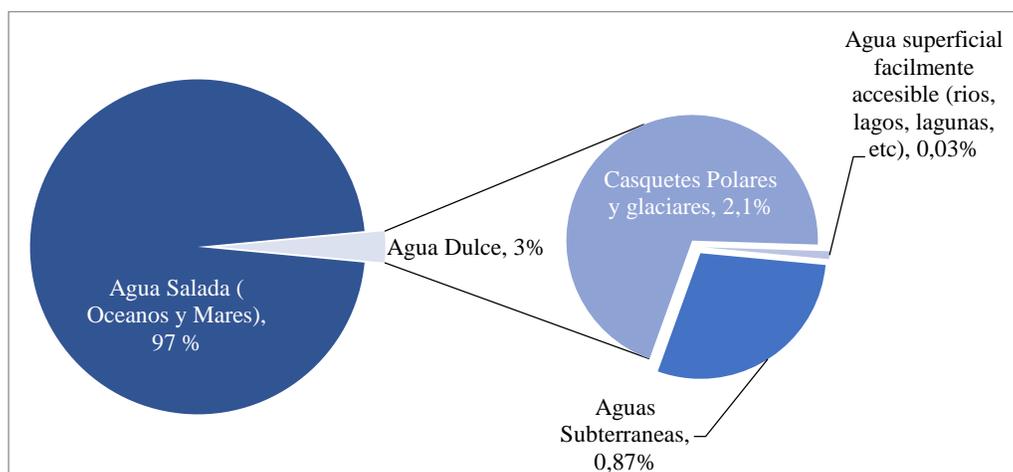
Con un valor intrínseco y un carácter existencial que se deriva del hecho de ser “el único recurso natural irremplazable para la vida humana, animal y vegetal” (Cassia 2012, pág. 47). El agua no solo es insustituible y esencial para la vida, siendo capaz de alterar la salud humana, sino que es necesaria para el buen funcionamiento de la tierra, ya que controla el clima y limpia la atmosfera. El agua “es patrimonio de la humanidad, considerado como un recurso, un derecho de los seres humanos y de la naturaleza” (Benedict 2008, pág. 12).

Es a su vez y no por coincidencia un recurso estratégico, esta denominación es el resultado de cinco características, a saber: primero, existe una escasez de las fuentes de agua dulce frente a las de agua salada; segundo, hay un aumento en la contaminación de agua potable; tercero, prevalece la escasez de agua dulce ante el crecimiento demográfico; cuarto, se le da un uso ineficiente al recurso; quinto, la mercantilización que ha adquirido el agua dulce, entendiéndose como un recurso con un alto valor económico.

A continuación, se pretende profundizar las cinco características que permiten entender el agua dulce como un recurso estratégico. Ahora bien, a pesar de que la composición de la tierra este dada en un 70 por ciento por agua, predominan las fuentes de agua salada no aptas para el consumo humano. De manera que la distribución del agua en la

tierra, se da de la siguiente forma: el 97,5 por ciento lo comprenden mares y océanos, mientras que el agua dulce tan solo alcanza el 2,5 por ciento. A su vez, el porcentaje de agua dulce se subdivide de la siguiente forma, el 68,9 por ciento lo representan los cascos polares, los glaciares y las nieves de las montañas, el 29,9 por ciento pertenece a las aguas subterráneas, como los acuíferos y el 0,9 por ciento restante, se encuentra en el agua superficial y la humedad del suelo (Schejtman y Tchintian 2003, pág. 17).

**Gráfica 1. Distribución de agua en el planeta**



Fuente: (Tujchneider et al. 2007, pág. 19).

Sumado al escaso porcentaje de agua dulce disponible, la situación se torna aún más preocupante, puesto que ignorando esta realidad y justificándose en la aparente abundancia del recurso, se ha utilizado irracionalmente favoreciendo su disminución y escasez. En vista de lo anterior, expertos afirman que “la cantidad y la calidad de agua dulce disponible ha disminuido en un 80 por ciento en el tiempo de una vida humana (...) hace 40 años había 3.430 metros cúbicos por persona y según cálculos en 2025 solo quedaran 667” (Martínez, 2010, párr. 4).

De manera que la escasez del agua dulce, es a su vez el resultado de la creciente contaminación del recurso, que en su mayoría se produce por el derramamiento de los residuos industriales y domésticos, la utilización de agroquímicos en los cultivos, la pérdida de bosques, la explotación irracional de los acuíferos, el hundimiento de los suelos, que tiene

como consecuencia la reducción en la capacidad de almacenamiento de los acuíferos, la sobreexplotación de las fuentes de agua potable, la desviación del curso de los ríos y el crecimiento demográfico (Agudelo 2005, pág. 5).

En este orden de ideas, se calcula que alrededor del 11 por ciento, es decir, 783 millones de personas, no tiene acceso a agua potable (UNICEF 2012, párr. 3) de modo que el problema de la contaminación hídrica no excluye región alguna. En Europa, tan solo 5 de sus 55 ríos no están contaminados y un número de países como España, Italia, Grecia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Serbia, Holanda, Alemania, Eslovenia, Macedonia, Montenegro, Rumania e Inglaterra, sufren de una situación crítica de escasez de agua potable (Pomeraniac 2005, párr. 3). Además, las fuentes de agua dulce de Europa del Este fueron contaminadas por la actividad militar y nuclear que se llevó a cabo en el periodo de la guerra fría.

En Asia están contaminados tanto los ríos de India, como el “Río Amarillo, corazón y vida de China” (Agudelo 2005, pág. 7). África tiene todos sus ríos y lagos contaminados como resultado de las actividades humanas con fines económicos, a pesar de ser una región privilegiada en materia hídrica, puesto que allí se encuentra por un lado el acuífero de Nubia en Sudan, cuyo volumen es de 75,000 kilómetros cúbicos y por otro lado, el acuífero del norte del Sahara, que tiene un volumen de 60,000 kilómetros cúbicos (Agudelo 2005, pág. 8).

Mientras en América del Norte “200 millones de personas dependen del agua subterránea para el uso doméstico y los científicos han determinado que la misma desempeña un papel importante en la conservación de los ríos, lagos, humedales y sistemas acuáticos” (Agudelo 2005, pág. 8), además, en Estados Unidos el 40 por ciento de las fuentes hídricas se encuentran contaminadas. Por último, en América Latina, se calcula que aproximadamente 40 millones de personas en la región, viven sin acceso a agua potable en sus casas.

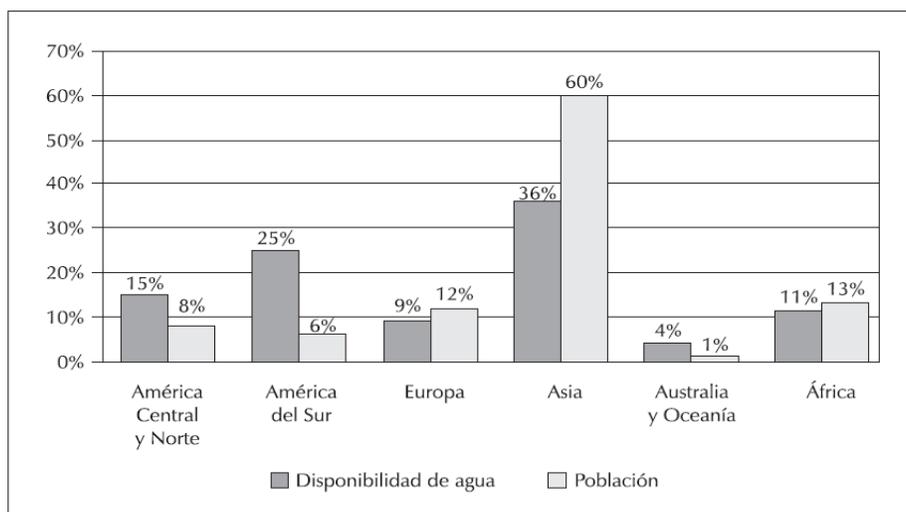
Sumado a lo anterior, existe escasez de agua frente al crecimiento demográfico que desde el 2000 es de 77 millones de personas al año aproximadamente (Ramírez y Yépez 2011, pág. 4) y ha conducido al incremento en la necesidad de agua con objetivos económicos en cuarenta veces, provocando así, una competencia por la obtención de las fuentes hídricas tanto en aquellas regiones donde ya se siente la escasez, como en aquellas donde hasta ahora

se está entendiendo que la provisión de agua dulce a nivel mundial está en contaste disminución.

El agua dulce se está convirtiendo en uno de los problemas más críticos de los recursos naturales que enfrenta la humanidad y se agrava porque la población mundial se está multiplicando rápidamente, lo que implica una gran y exigente demanda que no logrará ser lo suficientemente satisfecha por la cantidad de agua dulce existente y el uso inadecuado que se está haciendo de ella (Agudelo 2005, pág. 6).

En términos generales en lo que respecta a la relación agua-población, Asia posee el 60 por ciento de la población mundial y tan solo el 36 por ciento de agua, razón por la cual difícilmente logra alcanzar 4.700 metros cúbicos de agua por persona al año, Europa cuenta con 13 por ciento de la población y un 8 por ciento de los recursos hídricos, el continente Americano tiene un 14 por ciento de la población mundial y un 41 por ciento de agua, de este porcentaje a “América del sur le pertenece 26 por ciento del agua potable a nivel global, la cual abastece a los latinoamericanos (que comprenden un 6% de la población). Es decir, que es la región con mayor disponibilidad de agua respecto a su cantidad de habitantes en el mundo” (Ramírez y Yépez 2011, pág. 10).

**Gráfica 2. Población mundial y disponibilidad de agua según la Región**



Fuente: (Ramírez y Yépez 2011, pág. 10).

De manera que, si el consumo actual de agua y el crecimiento demográfico continúan, para el 2025 más o menos 1200 millones de personas sufrirán escasez de agua y dos tercias partes de la población mundial tendrán problemas para acceder a los recursos hídricos.

Panorama que no es mejor actualmente, sino que por el contrario es preocupante, teniendo en cuenta que en la II Cumbre sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo en el 2001, se afirmó que un quinto de la población mundial no tiene acceso a agua potable (Agudelo 2005, pág. 10), y eso no es todo,

Según la ONU, 31 países padecen escasez, más de 2 600 millones de personas, sobre el 40% de la población mundial, no tienen acceso a servicios de saneamiento y más de 1,000 millones a agua potable, según un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (Martínez 2010, párr.2).

Pero hay más, al año se consume aproximadamente el 65 por ciento del agua dulce, de forma irracional e ineficiente, destinando el 70 por ciento a la creciente demanda de la agricultura y ganadería, el 20 por ciento a la industria, donde se incluye la actividad minera y el 10 por ciento restante al consumo doméstico (Ramírez y Yépez 2011, pág. 3) contribuyendo de esta manera, al deterioro del denominado “oro azul”.

Todo esto parece confirmar que el agua dulce ha adquirido un valor económico al interior de las sociedades, las cuales lo convierten en un recurso excluyente que demuestra la disparidad del mundo. Contrario al ideal del agua como un recurso universal, un derecho humano, un bien mutuo de los pueblos en los territorios en los que se encuentra, donde el respeto a la soberanía nacional es una condición inalienable para todos los Estados.

Recordemos que esta mercantilización se hizo evidente en el Foro Mundial del Agua, de la Haya en el 2002, cuando “las naciones-potencias, en unión con el Banco Mundial, las grandes empresas del mercado de venta de agua (Nestlé, Danone) y las distribuidoras (Bewater, Thames Water, Suez-Lyonnaise des Eaux, Vivendi, Saur-Bouygues, entre otras) se opusieron a que el acceso al agua fuera inscrito en la declaración final como un derecho humano” (Agudelo 2005, pág. 10).

No cabe duda, que en este foro primaron los intereses de algunos grupos económicos por aumentar su control y poder sobre este recurso insustituible para la supervivencia, pues los recursos hídricos así como todos los recursos naturales no se encuentran distribuidos equitativamente en el mundo, no están presentes en todas las regiones ni en la misma cantidad, y al ser consideradas una fuente de riqueza, la falta de acceso a ellos se manifiesta en una desigualdad social.

De la mano con el cambio en el concepto del agua dulce, como recurso estratégico, surge la idea del agua como un recurso compartido, ya que al caracterizarse por su escasez, es capaz de configurarse como un elemento de controversia que tiene la capacidad de alterar la seguridad mundial y afectar las relaciones internacionales (UNESCO 2006, pág. 385).

El agua al ser un recurso estratégico se entiende como una fuente de poder, que cada día cobra mayor importancia por la asimetría que existe respecto a su acceso y el estrés hídrico<sup>1</sup> que esto puede generar. Adquiriendo así, dos dimensiones, por un lado la capacidad de desencadenar conflictos de distribución, puesto que a mayor demanda mayor es la posibilidad de conflicto, situación que tiende a ser crítica, ya que se cree que para el 2025 la demanda de agua será 56 por ciento mayor que la oferta.

En él “Foro Internacional de las Aguas”, realizado en octubre de 2003 en Porto Alegre, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, expresó: Probablemente el agua se transforme en una fuente cada vez mayor de tensión y competitividad entre las naciones, si continuaran las tendencias actuales, aunque también podrá ser un catalizador para viabilizar la cooperación entre los países (Agudelo 2005, pág. 10).

Por otro lado, tiene la facilidad de promover el fortalecimiento de las relaciones amistosas en las que prima la cooperación, puesto que al no existir coincidencia entre las fronteras de los recursos hídricos y las fronteras nacionales, debería primar la idea de proteger un recurso que no es propio sino mutuo, configurándolo en una dimensión de la agenda estatal.

La falta de correspondencia entre las fronteras hídricas y nacionales, se evidencia en los recursos hídricos de carácter transfronterizo<sup>2</sup>, como son los acuíferos transfronterizos, los cuales alcanzan el 98 por ciento del agua dulce disponible y en la región Sudamericana están ubicados 29 de ellos. Esto permite afirmar que como consecuencia de esta “abundancia” hídrica, en los próximos años, la región logrará una importancia estratégica a nivel mundial, teniendo en cuenta que la preservación del agua ha adquirido una connotación especial.

---

<sup>1</sup> El estrés hídrico hace referencia a la existencia de un déficit en la oferta de recursos hídricos, que impide el acceso a una cantidad prudente y a una calidad razonable de agua. El cual afecta tanto a las reservas superficiales como a las subterráneas (Agudelo 2005, pág.10).

<sup>2</sup> “El término “transfronterizo” hace referencia a todo sistema hídrico que se extienda más allá de las fronteras políticas o administrativas, las cuales muchas veces no coinciden con los límites naturales demarcados por las cuencas fluviales o las divisorias de aguas” (UNESCO 2006, pág. 373).

El 60% de las fuentes de agua están localizadas en sólo 9 países (entre ellos Estados Unidos, Rusia, Canadá, Brasil, China e Indonesia). En tanto 80 naciones que reúnen el 40 % de la población mundial están confrontadas a una verdadera penuria hídrica. Para evitar los previsibles conflictos la UNESCO adoptó en diciembre de 2008 la "Ley de acuíferos transfronterizos", la cual exhorta a los Estados... "concertar los correspondientes arreglos bilaterales y regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos sobre la base de los principios enunciados en el proyecto de artículos"... los cuales incluyen la cooperación entre Estados para prevenir, reducir y controlar la contaminación de los acuíferos compartidos. Según el Consejo Mundial del Agua, con el ritmo actual de inversiones hídricas públicas y privadas, el acceso al mencionado recurso no podrá garantizarse sino hasta el año 2050 en África, 2025 en Asia y 2040 en América Latina y el Caribe (Martínez 2010, párr. 7).

De acuerdo con lo anterior, el territorio, zona o espacio en el que se ubica, bien sea un recurso hídrico superficial o un sistema acuífero transfronterizo, se entenderá como un espacio estratégico, al determinar los límites del recurso de agua dulce. Tal y como es el caso del Sistema Acuífero Guaraní, un espacio estratégico para el bloque regional del MERCOSUR en este contexto de crisis mundial por el agua.

## **1.2 El Sistema Acuífero Guaraní (SAG)**

Las reservas de agua subterránea o acuíferos, alcanzan el 98 por ciento del agua dulce disponible en el mundo y tienen un volumen 80 veces mayor al de las aguas superficiales. Según el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>, los acuíferos proporcionan aproximadamente el 50 por ciento del suministro de agua potable, aportan un 40 por ciento a la industria y un 20 por ciento a la agricultura, además, el 40 por ciento de los alimentos a nivel mundial son producto del riego por medio de Acuíferos (Tujchneider, et al. 2007, pág. 39).

A nivel mundial se identifican 6 acuíferos significativos, el Acuífero de las areniscas de Nubia, compartido por Egipto, Sudan, Chad y Libia; el Acuífero del Norte del Sahara, compartido por Libia, Argelia y Túnez; la Gran Cuenca Artesiana, ubicado en el centro oeste de Australia; el Acuífero de Ogallala, situado al oeste del Mississippi; el Sistema Acuífero de la Llanura del Norte de China, situado en el nordeste de China y el Sistema Acuífero

---

<sup>3</sup> Fue creado en el 2000 como el programa distintivo del agua de la Organización de Naciones Unidas, está a cargo de supervisar los temas relacionados al agua dulce, con el objetivo de sugerir recomendaciones, llevar a cabo estudios de caso, fortalecer la evaluación nacional y notificar sobre la toma de decisiones en dicha materia (UNESCO, 2013, párr. 1).

Guaraní (SAG), el cual se encuentra en Suramérica y es reconocido como el tercer acuífero con mayor volumen de agua en el mundo, ya que cuenta con la capacidad de suministrar este recurso, a 6.000 millones de personas durante aproximadamente 200 años (Cosso 2009, pág. 7).

El Sistema Acuífero Guaraní, es parte de la cuenca de La Plata, que abastece de agua aproximadamente a un cuarto de la región sudamericana, siendo la quinta cuenca más grande del planeta (Ramírez y Yépez 2011, pág. 12). El SAG es la tercera reserva subterránea de agua dulce más grande en el mundo, en relación con la densidad poblacional, aunque no exista certeza con respecto a ciertas de sus características como, su extensión, su volumen de explotación y su recarga, se calcula que el SAG tiene una extensión de 1.194.000 km<sup>2</sup>, lo que significa que es más grande que la suma de la superficie de Francia, España y Portugal, de ahí, surge su importancia en cuanto a tamaño y en cuanto a fuente de agua dulce. Más aún el SAG es un recurso transfronterizo, que traspasa las fronteras políticas de los cuatro países fundadores del MERCOSUR: Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay (Ver anexo 1).

Por consiguiente, el SAG se distribuye de la siguiente manera: en primer lugar, ocupa el 10 por ciento del territorio de Brasil, con una extensión de 839.000 km<sup>2</sup>, cifra que representa el 71 por ciento del SAG; en segundo lugar, con 226.00 km<sup>2</sup> se ubica en el 6 por ciento del territorio de Argentina, es decir que constituye el 19 por ciento del SAG; en tercer lugar, compone el 18 por ciento del territorio de Paraguay con 71.700 km<sup>2</sup> y representa el 6 por ciento del SAG; en cuarto lugar, ocupa el 18 por ciento del territorio de Uruguay con 59.000 km<sup>2</sup>, es decir el 4 por ciento del acuífero (Cassia 2012, pág. 6).

En un principio el Acuífero se denominó “Acuífero Gigante de MERCOSUR”, pero desde 1997 a través de la declaración de Paysandú, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, empezaron a denominarlo bajo el nombre unificado de Sistema Acuífero Guaraní (SAG).

El SAG como construcción social no tiene más de 18 años: La construcción simbólica del Acuífero Guaraní como una unidad estructural se puede rastrear en la iniciativa universitaria pública desde las ciencias hidrológicas, en torno al año 1992, que madura en la Declaración de Paysandú en 1997 y propone hallar mecanismos de coordinación entre los países del MERCOSUR (...) (Cassia 2012, pág. 8).

Además, la designación Guaraní, pone de manifiesto la coincidencia territorial entre el Acuífero y el territorio geográfico del grupo indígena Guaraní, el cual claramente, no

concuenda con los límites políticos de estos cuatro Estados y manifiesta el carácter transnacional y transfronterizo del SAG. Entonces:

No es lo mismo hablar del “Acuífero gigante del MERCOSUR” (que reivindica una estructura socio-política económica que absorbe el concepto de Estados nacionales), que hablar del Sistema Acuífero Guaraní, donde le estamos dando una fuerte impronta social, cultural e identitaria. Hablar de Acuífero Guaraní es una toma de posición ideológica y no solo una simple descripción funcional a criterios geofísicos (Cassia 2012, pág. 10).

El carácter transfronterizo del SAG, permite admitir que las decisiones que adopte uno de estos países con respecto al acuífero, tendrá repercusiones en los otros tres países, al ser un recurso que ignora las fronteras políticas.

Se estima entonces, que el SAG tiene un volumen de almacenamiento de agua entre 40.000 km<sup>3</sup> a 50.000 km<sup>3</sup> (donde 1 km<sup>3</sup> es igual a 1 billón de litros), y un volumen de explotación de 40 a 80 km<sup>3</sup> por año, lo cual representa cuatro veces la demanda anual de agua en Argentina (Banco Mundial 2009, pág. 4). Adicionalmente, se piensa que la recarga anual es de 166 km<sup>3</sup>, la cual resulta principalmente de la infiltración del agua lluvia.

A pesar de lo anterior, entre los mayores problemas del SAG se identifican, la contaminación del agua dulce que resulta del excesivo proceso de extracción de agua de esta reserva natural y el “alto costo del bombeo debido a la extracción excesiva del acuífero” (Linck y Weemaels 2012, pág. 15).

Actualmente, los recursos del SAG se destinan a las siguientes cuatro actividades: el 70 por ciento a la provisión de agua para el consumo humano o doméstico, el 20 por ciento al abastecimiento industrial, el 5 por ciento al turismo, como es el caso de las aguas termales, y el 5 por ciento restante a las actividades de agricultura y ganadería. Aparte de esto, cabe mencionar que Brasil tiene un mayor nivel de explotación, seguido en orden, por Paraguay, Uruguay y Argentina.

De lo anterior se sigue que en relación a la explotación del SAG, en primer lugar, Brasil suministra de forma parcial o total agua, de 300 a 500 ciudades, teniendo en cuenta que el acuífero se sitúa en el subsuelo de los ocho Estados más desarrollados de dicho país. En segundo lugar, Paraguay cuenta aproximadamente con 20 pozos para el consumo humano, esta fuente de agua es esencial para proveer de este recurso a la región este del país. En tercer lugar, Uruguay cuenta con 135 pozos para el uso humano, un porcentaje de los mismos se

destina al uso termal y en cuarto lugar, en Argentina hay 5 perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada en la zona oriental de la provincia de Entre Ríos (Schejtman y Tchintian 2003, pág. 16).

Teniendo en cuenta lo anterior, el SAG al ser un recurso hídrico transfronterizo conduce a una mayor complejidad de las relaciones e interacciones entre los países en donde se encuentra ubicado. De tal manera que tal y como se afirmó en el foro del 12 de octubre del 2002 en México, “el agua para las Américas del Siglo XXI”, es una prioridad impulsar las iniciativas sobre la administración conjunta de las fuentes de agua dulce transfronterizas como un mecanismo, no solo para evitar posibles conflictos derivados de la escasez del agua, sino también para buscar su adecuado uso, puesto que las actividades humanas conducen a su degradación (Agudelo 2005, pág. 9).

Anteriormente a esta mención en el 2000, tras la ejecución del seminario Foz de Iguazú, se aprobó en el 2001 la realización del Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del SAG (PSAG), cuyo financiamiento estaría a cargo de una serie de organismos internacionales.

El PSAG inicio en mayo de 2003, su extensión fue establecida hasta el año 2006, sin embargo, en ese año se aprobó una prórroga, que extendía el proyecto hasta enero del 2009. El proyecto fue aprobado por los cuatro países fundadores del MERCOSUR, con un apoyo financiero calculado en US\$26.760.000. La agencia ejecutora fue la Organización de Estados Americano (OEA), el Banco Mundial (BM) y su programa de Recursos Hídricos, estuvo a cargo de la administración de los recursos económicos que proporciono, Global Environment Facility (GEF), los cuales se calculan en US\$ 13.000.000. Asimismo, la financiaron en menor proporción, los países copropietarios de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) y el Servicio Geológico alemán. En lo que respecta al área científica, se contó con el apoyo del Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO, La Asociación Hidrológica Internacional y el Programa de Recursos Hídricos de las Naciones Unidas (MERCOSUR 2010, pág. 12).

El objetivo del Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del SAG fue: “apoyar a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay a elaborar e implementar conjuntamente un marco común institucional, legal y técnico para manejar y preservar el

SAG para las generaciones actuales y futuras” (MERCOSUR 2010, pág. 10). Del mismo modo se pretendía conocer que tan apta es el agua de SAG para el consumo y se enunciaron los siguientes objetivos operativos claves: primero, expandir y consolidar el conocimiento técnico y científico en materia hídrica; segundo, desarrollar un marco de actuación conjunta para el Acuífero y tercero, promover la participación pública y la educación ambiental, teniendo en cuenta que parte de la población ignoraba la existencia del SAG (Cassia 2012, pág. 17).

El periodo entre el 2006 y el 2009 fue significativo para el PSAG, ya que se desarrolló un mapa hidrológico del Sistema Acuífero Guaraní, se hizo un inventario de los pozos que tiene cada país del MERCOSUR, se ejecutó la red de monitoreo y se estudió la relación entre las comunidades indígenas que residen en dicho territorio y el Acuífero (Cassia 2012, pág. 20). Lo que resulta más interesante es que desde febrero del 2009, los estudios de exploración están a cargo de Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil, finalizando así, la participación de organismos internacionales sobre este espacio estratégico. Dicha presencia ponía en juego intereses externos y suponía el posible peligro de expropiación del lugar.

Además la presencia del Banco Mundial (BM) en el proyecto, trajo consigo críticas y preocupaciones por parte de la sociedad civil y diferentes sectores de la opinión pública, quienes asocian su figura con la mercantilización del agua, puesto que las acciones del BM proyectan el objetivo de la “privatización de estos recursos con el fin último de generar grandes ganancias a algunas empresas privadas, las cuales “cumplen con los requisitos” establecidos por el BM, pero en realidad no tienen mayor interés en asegurar la conservación del medio ambiente” (Ramírez y Yépez 2011, pág. 12).

Esta suposición resulta del hecho de que el poder del BM, está dado por su capacidad para imponer ciertas condiciones económicas a los países que solicitan fuentes de financiación, y del hecho de ser el principal representante de los intereses de actores privados y de empresas transnacionales. Por lo demás, está involucrado en los procesos de privatización de agua potable que se vivieron en América Latina en los años de 1990, y trajeron consigo inconformidad al interior de la población.

El BM actúa como representante de las principales corporaciones de agua en América del Sur: *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), entre otras tantas. Estas empresas, 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 Suramérica (Cassia 2012, pág. 32).

A pesar de las críticas mencionadas, que bien pueden ser ciertas, no hay que obviar que el PSAG abre por primera vez la oportunidad de hablar del reconocimiento del SAG como una dimensión presente en la Agenda del MERCOSUR, además, hace explícita la voluntad de integración que existe por parte de estos cuatro países, en la búsqueda del desarrollo de una gestión conjunta del SAG.

En suma, el 2 de agosto del 2010, en el marco del Tratado de la Cuenca de la Plata, los cuatro países fundadores del MERCOSUR firmaron el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, el cual fue suscrito en el plenario del Consejo del Mercado Común.

Este Acuerdo (aún pendiente de ratificación en los cuatro países), busca garantizar la soberanía estatal el uso sustentable, el principio de no causar daño sensible, la cooperación, el intercambio de información y la creación de una comisión consultiva multinacional (...) el mismo puede y debe ser el primer ladrillo para la edificación de una gobernabilidad conjunta. Obviamente, la ratificación de este acuerdo por sí solo no elimina las amenazas y debilidades que acechan a los actores, pero les permite generar un marco mínimo de acción conjunta (Cassia 2012, pág. 77).

Entonces, es importante reconocer que las decisiones que han tomado los gobiernos del MERCOSUR en lo que hace referencia al manejo de esta reserva subterránea de agua dulce SAG, resaltan la importancia de defender y respetar la soberanía que existe en los territorios en los que se encuentran tanto reservas de agua superficiales como subterráneas, sin desconocer que “el agotamiento de los recursos hídricos nacionales, las sequías recurrentes y las exigencias socioeconómicas en aumento han producido enfrentamientos y obligado al intercambio y la cooperación entre países” (UNESCO 2006, pág. 5).

## 2. AGENDA-SETTING

Teóricamente la disciplina de las relaciones internacionales, no se ha encargado de definir el concepto de agenda internacional. Por el contrario los diferentes teóricos se han centrado en el análisis de su contenido, los temas que hacen parte de la agenda internacional y de sus dimensiones, estos estudios se ha visto influenciados por los cambios en el contexto internacional, como se presenta más adelante.

Razón por la cual, se expone el concepto de agenda gubernamental, como el conjunto de problemas, demandas y asuntos que al llamar la atención del gobierno han sido elegidos como sus prioridades. El establecimiento de la agenda, es una de las decisiones más importantes del gobierno, ya que define y justifica su accionar (Aguilar 1993, pág. 31).

En efecto, los procesos de elaboración de la agenda son el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir, bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información: análisis, concertación, legislación, movilización, operación (Aguilar 1993, pág. 30).

Para que un tema logre ser parte de la agenda gubernamental deberá: primero, ser objeto de atención, segundo, parte del público deberá creer que se requiere actuar con respecto al mismo, y tercero, que dicha acción se entienda como competencia de un ente gubernamental (Aguilar 1993, pág. 36).

### 2.1 Una aproximación teórica

En las relaciones internacionales, la configuración de la agenda internacional ha estado determinada por la aparente división que los realistas afirman existe, entre los temas de alta y baja política, donde se afirma que unos son más importantes que los otros.

Con respecto a lo anterior, el realismo político de Hans Morgenthau, relevante durante el periodo de la posguerra, afirma que la política internacional es una lucha por el poder, donde predomina la violencia organizada que se manifiesta a través de la guerra, de esta circunstancia resulta la existencia de “una jerarquía de problemas en la política mundial

que es encabezada por las cuestiones de seguridad militar: la “alta política” de la seguridad militar predomina sobre la “baja política” de los asuntos económicos y sociales” (Morgenthau 2005, pág. 8).

Los realistas suponen que la orientación tradicional hacia algunos asuntos militares y de seguridad implica que los problemas cruciales de política exterior sean impuestos a los Estados por las amenazas de otros Estados. Esta es la que se considera como alta política, como algo opuesto a la baja política de los asuntos económicos y sociales, que se consideran menos importantes (Viotti y Kauppi 1999, pág. 6).

En este orden de ideas, los realistas clásicos afirman que la formación de la agenda internacional, surge de los temas de alta política, es decir, todo aquello que hace parte de la protección de la soberanía estatal y la seguridad definida en términos militares, dado que estos elementos son vitales para la supervivencia del Estado en un sistema internacional hostil. En contraposición, a la poca atención que se le otorga a los temas de baja política en la configuración de la agenda internacional, haciendo evidente que considerar la importancia de la dimensión medioambiental, sea impensable.

Sumado a lo anterior, la agenda internacional que caracterizaban los realistas no solo demostraba la superioridad de los temas de alta política, sobre los de baja política, sino que también, subrayaba como evidente la diferencia entre los temas de política interna y externa, haciendo pensar, en la independencia de ambas esferas y en la existencia de agendas gubernamentales, radicalmente diferentes de la agenda internacional.

No obstante surgieron críticas a los postulados realistas, por un lado, según la corriente neorrealista de Kenneth Waltz, la estructura determina el comportamiento de los actores, y reconoce que a pesar de que la seguridad se siga concibiendo como un elemento esencial para la supervivencia y la principal preocupación de los Estados. Estos actores también persiguen otros intereses, puesto que se conforman con una cantidad modesta de seguridad y buscan por el contrario intereses económicos o políticos, que se transforman en fuentes de poder y cuentan con la capacidad de determinar las relaciones con otros Estados (Shimko 1992, pág. 295).

Por otro lado, durante 1970 los cambios en el contexto internacional, llevaron a pensar en la posibilidad de que un tema no pudiese ser considerado más importante que otro en la agenda internacional, permitiendo que Keohanne y Nye, contrariando las tesis realistas,

supusieran la existencia de un mundo caracterizado por la interdependencia compleja, en el que actores diferentes a los Estados participan en la política mundial, donde no prima el uso de la fuerza y no existe una jerarquía entre los temas en la agenda, eliminando la división entre alta y baja política.

En este sentido, estos autores establecen que la agenda interestatal comprende múltiples temas sin un orden jerárquico, es decir, los asuntos militares no dominan los contenidos de la agenda y un tema no se considera más importante que otro. Además, el aumento de los flujos de información a través de las organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, hace delgada la línea de diferenciación entre los asuntos externos e internos, trayendo consigo la expansión de la agenda, puesto que muchos de los temas que empiezan a ser reconocidos y a los que se les intenta dar trascendencia, provienen de los asuntos internos (Livingston 1992, pág. 315).

En cierto sentido, es posible decir que no hay líneas claras que permitan separar las interacciones que se producen entre estos dos ámbitos de relaciones (los ámbitos que pertenecían a la agenda doméstica de cada actor y los que pertenecían a la agenda internacional) (Evans 1993), de manera que la Agenda adquiere una dimensión "intermística"(...) donde lo doméstico se confunde con lo global y viceversa (Rosenau, 1990), en la cual los actores no pueden encerrarse dentro de sus fronteras, pretendiendo no ser afectados por las dinámicas globales (Latouche 2003, págs.3 - 7).

Teniendo en cuenta lo anterior, el desdibujamiento de la línea divisoria entre política interna y externa, como consecuencia de la interdependencia compleja, se convierte en un factor con la capacidad de moldear las agendas de asuntos exteriores, entendidas como “los conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos” (Nye y Keohane 1971, pág. 336) haciéndolas más amplias, diversas y complejas e imposibilitando la subordinación de unos temas a otros, así como, multiplicando los objetivos que los Estados deberán alcanzar.

En concordancia a lo establecido, resulta interesante mencionar la posición de Henry Kissinger, un seguidor de la corriente realista, que apoya la postura de Keohane y Nye con respecto a la ampliación de la agenda internacional, quien afirmó (Kissinger 1975, citado por Viotti y Kauppi 1999, pág. 8) que:

Los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nuevas y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora

con cuestiones de seguridad militar, ideológicas u de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática. (Viotti y Kauppi 1999, pág. 8)

Entonces las dinámicas de la interdependencia compleja, hacen posible la existencia de relaciones y asuntos transfronterizos que rompen la jerarquización de los asuntos en la agenda internacional y traen consigo la inclusión en la agenda de temas; como los medioambientales, el movimiento de personas, las cuestiones transfronterizas y la integración a cualquier nivel (Latouche 2003, pág. 3).

Pero como las condiciones de la interdependencia compleja - la falta de una jerarquía clara entre las múltiples cuestiones- están más estrechamente cercanas, la política de formación de la agenda se torna más sutil y diferenciada. Bajo la interdependencia compleja es posible esperar que la agenda resulte afectada por los problemas internos y externos creados por el crecimiento económico y que se aumente la interdependencia ( Nye y Keohane 1971, págs. 338-339).

De forma que, las dinámicas del contexto internacional experimentaron una serie de cambios como resultado del surgimiento de interacciones entre diferentes actores y fenómenos transnacionales, visibles tras el fin de la guerra fría. Permitiendo, la transición de los temas de la agenda internacional, de una agenda puramente militar y relativamente simple, a una nueva agenda, que incluye un conjunto de temas tradicionalmente ignorados y catalogados como baja política. Permitiendo afirmar que, “las agendas de fines del siglo XX y el siglo XXI han puesto de relieve la trascendencia de temas y problemas que preocupan a la sociedad civil desafiando a los canales y actores tradicionales” (Pomerleau y Morandé 2011, pág. 1).

Se ha producido una complejización de la agenda de las relaciones inter-nacionales/globales. Así, mientras en el pasado los temas estaban más relacionados con el mantenimiento de la soberanía y la seguridad; en el presente los temas tienden a ser más variados y más comprensivos, de manera que los asuntos que antes no eran ni siquiera considerados relevantes para las inter-acciones que se producen en la Comunidad Internacional, empiezan a adquirir importancia. Asuntos relacionados con el medio ambiente, el desarrollo económico, la pobreza, la corrupción, el terrorismo, la democracia, los derechos humanos, la cultura, etc., pasan a jugar un papel preponderante para el desarrollo del juego global. Estos temas-problema-, sobrepasan los límites del Estado Nacional borrando, de alguna manera, las fronteras Nacionales definidas por líneas artificiales, accidentes geográficos y/o procesos históricos (Latouche 2003, pág. 6).

Ahora resulta que, los “nuevos” temas son complejos y dinámicos, puesto que son asuntos que se “cruzan” entre si y sobrepasan las fronteras estatales, haciendo que la

posibilidad de que sean resueltos de forma unilateral, se vuelva una opción equivocada, dado que exaltan la necesidad de llevar a cabo una acción conjunta en torno a los mismos.

En consecuencia, las interacciones entre los actores son elementos que configuran la agenda internacional, ya que las organizaciones internacionales, tienen la capacidad de establecer y definir su propia agenda, a través de la cual adquieren el poder de catalizar los crecientes flujos transnacionales y dar voz a los Estados débiles (Mychalak 1979, pág. 137).

Como la formación de la agenda internacional, esta inherentemente contenida en la práctica de las relaciones internacionales, de ahí, la falta de formalización y poca “claridad”, que se le atribuye, entendiéndose, como la lista de temas a los que se les presta atención y tiempo, son por ende los asuntos prioritarios (Kingdom 2002, pág. 26).

El concepto de agenda-setting, se define como el proceso de elevar la importancia de ciertos asuntos, con el objetivo de que se reconozcan como parte de las dimensiones de la agenda internacional (Livingston 1992, pág. 313). Lo cual está directamente relacionado con lo que Keohanne y Nye, denominan la *politización* del asunto, “es decir, la agitación y controversia en torno al mismo, a los efectos de intentar llevarlo hasta el tope de la agenda, puede obedecer a mucha fuentes” (Nye y Keohane 1971, pág. 339).

De manera que los factores que inciden en la formación de la agenda internacional, son diversos, entre los cuales se incluyen: los intereses nacionales de los Estados, los regímenes internacionales y las conferencias internacionales, puesto que estas últimas, al llamar la atención mundial sobre un determinado problema y sus posibles soluciones, cuentan con la capacidad de crear un nuevo tema de la agenda (Livingston 1992, pág. 317). Además, los cambios en la distribución de poder al interior de Organizaciones o Foros Internacionales, también influyen sobre los temas de la agenda.

Para las relaciones internacionales, la elaboración de agendas con contenido medioambiental, ha sido uno de los progresos más importantes de la segunda mitad del siglo XX, en las agendas a nivel local, regional y global, puesto que con el fin de la guerra fría, “la rígida y polarizada estructura política se transforma en algo mucho más fluido y complejo” (Pomerleau y Morandé, 2011, pág. 2) que permite la inclusión de nuevos temas en la agenda.

En este orden de ideas, la configuración de la agenda ambiental en los procesos de integración regional, se ha dado en torno a dos contenidos predominantes, por un lado, las

agendas ambientales resultan de una necesaria conciliación entre la profundización de las relaciones económicas y el cuidado medio ambiental, idea que resulta del informe Brundtland, a partir del cual surge el concepto de desarrollo sostenible<sup>4</sup>, que reconoce la relación entre desarrollo y medio ambiente, y entre crecimiento, uso de los recursos y cuidado ambiental (Gilli 2000, pág. 2). Por otro lado, el contenido de las agendas está determinado por el esfuerzo de armonizar las legislaciones nacionales y regionales en dicha materia, con miras a reducir las asimetrías que existen entre los Estados.

Tradicionalmente ha primado la adopción de las agendas ambientales con un contenido mercantilista (económico), donde se tiene como objetivo la liberalización comercial. Premisa que reafirma la OMC, con su objetivo de “desarrollo económico con justicia social” (Sosa y Urriza 1996, párr. 1) estableciendo que a través del mismo se podrá llegar a instrumentos adecuados en materia ambiental (Infante 1998, pág. 6).

Este enfoque, ha logrado influenciar la configuración de las agendas a nivel regional y en particular la agenda ambiental de MERCOSUR que gira en torno al desarrollo, la producción y el consumo sustentable (Fulquet 2010, pág. 6) y que establece en el Preámbulo del Tratado de Asunción, el objetivo del desarrollo económico con justicia social, el cual, será alcanzado “a través del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles y de la preservación del medioambiente” (Gilli 2000, pág. 2).

Sin embargo, este no ha sido el único enfoque de las agendas, otras, se han visto influenciadas por la búsqueda de armonización en las agendas regionales. Necesidad que resulta del hecho de que por un lado, las prioridades varían geográficamente y por otro lado, en el establecimiento de los objetivos regionales es necesario tener en cuenta los nacionales pues la existencia de legislaciones ambientales en los Estados puede afectar la consolidación de la integración, olvidando que “el disfrute de un ambiente sano y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales es un derecho de las generaciones presentes y futuras”

---

<sup>4</sup> “El Desarrollo Sustentable es un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del cambio tecnológico e institucional, están todos en armonía, aumentando el potencial actual y futuro para atender las necesidades y las aspiraciones humanas; todo esto significa que el desarrollo del ser humano debe hacerse de manera compatible con los procesos ecológicos que sustentan el funcionamiento de la biósfera” (Comisión Brundtland 1987, párr. 2),

(Arcocha 1996, pág. 13). Esta afirmación, también ha sido defendida por otros autores (Moreira 2012, pág. 10; Ruiz 1998, pág. 5).

Otro factor a tener en cuenta en la configuración de la agenda ambiental, es el aumento de la interdependencia económica, que establece que “cuanto mayores son estas relaciones, mayor es la probabilidad de que aparezcan conflictos relacionados con la protección ambiental” (Moreira 2010, pág. 4), puesto que la idea de que las medidas de protección ambiental son barreras al comercio y al crecimiento económico, no ha sido del todo superadas y por el contrario, se hace más popular durante los periodos de crisis financieras (Moreira 2012, pág. 1) por lo cual, las agendas regionales buscan la protección ambiental, al menor costo económico posible.

De ahí que en el MERCOSUR, la protección del medio ambiente surja como uno de los elementos de la competencia comercial, que mediante el apoyo a pequeñas y medianas empresas, promueve la gestión ambiental y la producción limpia, sin dejar de lado la especial atención que pone en los aspectos “pararancelarios” o barreras comerciales, que traen consigo los temas ambientales (Fabrè 2008, pág. 3).

## **2.2 Agenda del MERCOSUR**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), es “una unión aduanera incompleta de carácter intergubernamental” (Gomes 2012, pág. 93) cuyo objetivo a largo plazo es convertirse en un mercado común. Fue creado el 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asunción, entre la República Federativa de Brasil, la Republica de Argentina, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, e institucionalizado en 1994 a través del Protocolo Ouro Preto, mediante el cual se definieron los fundamentos legales del MERCOSUR y se le otorgó una personalidad jurídica internacional.

El MERCOSUR surge como respuesta a la búsqueda de la “ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales de estos cuatro países, a través de la integración como condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (Schejtman y Tchintian, 2003 pág. 9).

Si bien, el MERCOSUR se piensa como un proceso de integración comercial, el preámbulo del Tratado de Asunción, alude el tema medioambiental, como una de las formas a través de las cuales se alcanzan los objetivos comerciales afirmando que: “ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” (Moreira 2012, pág. 3).

De manera que, la protección al medio ambiente, es un factor que está presente y hace parte de todo el proceso de la integración. Es a su vez, una condición que debe alcanzarse para lograr afianzar los propósitos económicos y comerciales del MERCOSUR, lo anterior permite pensar que la agenda del MERCOSUR es de carácter multidimensional y la cuestión ambiental, es un tema transversal que cuenta con la capacidad de tener un efecto sobre los demás temas que hacen parte de este proceso de integración.

De ahí que en 1994, se incluyó en la agenda del MERCOSUR el tema medio ambiental, a través de la creación de la Reunión Especializada sobre Medio Ambiente (REMA)<sup>5</sup> que puso en consideración las directrices básicas en materia de política ambiental, las cuales establecen un conjunto de criterios y parámetros de acción en lo que respecta al tema ambiental y la administración de los recursos naturales, allí se incluyen los siguientes aspectos:

- a. Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Partes, entendiendo que armonizar no implica establecer una legislación única, considerando a tal efecto las normas vigentes y su real aplicación y promoviendo, para el caso de lagunas normativas, el dictado de normas que traten adecuadamente los temas ambientales y aseguren condiciones equánimes de competitividad en el MERCOSUR; b. Asegurar condiciones equánimes y equitativas de comercio entre los Estados Partes incluyendo el costo ambiental en la estructura del costo total de cualquier proceso productivo; c. Adoptar un manejo sustentable de los recursos naturales renovables para garantizar su utilización futura; d. Asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos y en los productos de intercambio, teniendo presente la integración regional en el ámbito del MERCOSUR; e. Asegurar la concertación de acciones para la armonización de los procedimientos legales y/o institucionales para la habilitación ambiental y el monitoreo de actividades que pudieran

---

<sup>5</sup> La Reunión Especializada sobre Medio Ambiente (REMA) fue creada en la VI reunión en las Leñas del MERCOSUR, con el objetivo analizar la legislación actual de los Estados parte y sugerir acciones en diferentes áreas para proteger el medio ambiente (Agüero 2009, pág. 122).

generar impactos ambientales en ecosistemas compartidos; f. Estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación e implementación de acuerdos internacionales con incidencia prioritaria en el proceso de integración; g. Promover el fortalecimiento de instituciones dedicadas a la gestión ambiental sostenible a través del aumento de la información sustantiva para la toma de decisiones, el mejoramiento de la capacidad de evaluación y el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación (Agüero 2009, pág. 121).

Dentro de estos aspectos cabe subrayar el reconocimiento a la necesidad de llevar a cabo acciones conjuntas en los temas de administración y protección de ecosistemas compartidos que subraya la profundización de la integración en dicha materia. Además, el fortalecimiento del tema ambiental en MERCOSUR, se ve materializado en la evolución de la REMA en el Subgrupo de Trabajo 6 de Medio Ambiente (SGT 6), encargado de asegurar la protección del medio ambiente en un contexto de libre comercio, para lo cual se le asignaron siete tareas prioritarias, a saber:

La identificación y propuesta de armonización o eliminación de las restricciones no arancelarias vinculadas al medio ambiente. 2) En cuanto a competitividad y medio ambiente: la inclusión del costo ambiental dentro de los costos de los procesos productivos. 3) Acompañamiento en la elaboración e implantación de las Normas ISO 14000. 4) Implementar las propuestas en materia ambiental de los demás subgrupos de Trabajo. 5) Proyectar un Instrumento Jurídico de Medio Ambiente para el Mercosur. 6) Diseñar un Sistema de Información Ambiental. 7) Proponer un sistema de Sello verde Mercosur (Gilli 2000, pág. 6).

En el 2001, se firmó el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, “Se trata de una norma de carácter blando, que no fija obligaciones concretas, plazos, ni responsabilidades y que tiene como eje central la cooperación de la Estados en materia ambiental” (Moreira 2012, pág. 4).

A pesar, del reconocimiento de la esfera ambiental en la agenda del MERCOSUR, prima el carácter individual de los Estados parte, sobre la obligatoriedad, lo cual impide la armonización de las legislaciones en diferentes materias, haciendo evidente la falta de carácter supranacional del MERCOSUR, “convirtiéndolo en una organización de carácter intergubernamental con vocación de integración, pero aún de carácter cooperativa, ya que los Estados Parte (EP) no han delegado a instituciones centrales ninguna de sus competencias soberanas” (Moreira 2012, pág. 6).

De manera que:

El desarrollo de instituciones ambientales no necesariamente implica mayor poder de incidencia en los demás foros del MERCOSUR, particularmente los vinculados al sector productivo o comercial. Lo que interesa particularmente es si efectivamente hay correlación

entre la aparición de instancias técnicas y políticas ambientales en el MERCOSUR y las respuestas normativas y aquí es donde aparecen los primeros reflejos de las incompatibilidades y se hace evidente la complejidad del vínculo (Laciar 2003, pág. 89).

Entonces, es posible afirmar que a pesar de los esfuerzos, el MERCOSUR, continúa considerando las medidas de protección ambiental como impedimentos a los objetivos comerciales, centrando su atención en la “eliminación de las restricciones no arancelarias de naturaleza ambiental” (Infante 1998, pág. 4), en lugar de tratar temas referentes a los “ecosistemas y recursos naturales compartidos, los problemas de contaminación transfronteriza, la gestión de cuencas hidrográficas compartidas, entre otros” (Moltke y Ryan 2001, pág. 50), donde existan objetivos que busquen evitar la transformación del equilibrio natural y superen el esquema de la sustentabilidad, permitiendo la configuración de una “verdadera” agenda ambiental que sea acorde a las características propias de la región y que permita la incorporación gradual de temas sobre los recursos naturales estratégicos, como él (SAG).

La preservación de las fuentes de agua dulce como el SAG, ha adquirido relevancia mundial, subrayando la necesidad de que el MERCOSUR, cree un espacio dentro de su agenda para tratar el tema. Esta influencia internacional sobre la agenda del MERCOSUR, se evidencia en cuatro sucesos: primero, en la Declaración del presidente de Paraguay en agosto del 2003, que en el punto diez indicó la iniciativa de Uruguay de crear un instrumento en relación al Sistema Acuífero Guaraní. Segundo, en junio del 2004, se firmó el “Proyecto de Declaración de Principios básicos y líneas de acción para el Sistema Acuífero Guaraní” que a pesar de no ser vinculante, establece que el SAG es una reserva hídrica bajo la soberanía de Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil, además enuncia la equidad, racionalidad y el intercambio de información, como elementos esenciales para su gestión.

Tercero, se creó el “Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní” encargado de introducir un acuerdo que garantice los derechos que estos cuatro países tienen sobre el acuífero (Cassia 2012, pág. 19). Cuarto, se dio la firma de la Carta Foz de Iguazú, documento no vinculante, que establece que el agua “es un derecho humano, social y cultural inalienable y por ende, un bien social y ambiental de los pueblos de los países donde se encuentra, enfatiza el uso sustentable y la conservación de las reservas y reafirma el principio de la soberanía territorial de cada Estado sobre sus recursos naturales” (Cassia 2012, pág. 20).

Entonces, es indispensable que la agenda del MERCOSUR, se aleje de la influencia mercantilista que marca su contenido e impone límites sobre el accionar en materia ambiental, permitiendo así, que “el MERCOSUR logre capitalizar la creación de una gestión conjunta sobre el SAG como un logro propio. Cómo un indicador de que los Estados quieren más y mejor cooperación, y que este es el primer paso para la construcción no ya de un simple bloque económico, sino de un bloque social, de una comunidad de intereses” (Cassia 2012, pág. 78) que se moldea de acuerdo con las particularidades de la región y no a las imposiciones de terceros, entendiendo que el agua es un recurso estratégico para el planeta entero.

### **3. IMPORTANCIA DE UN RECURSO ESTRATÉGICO DENTRO DE LA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL MERCOSUR**

A continuación se profundiza en las dimensiones que adquieren los recursos estratégicos cuando se piensan como asuntos que cuentan con la capacidad de configurar las interacciones entre los Estados, bien sea generando relaciones conflictivas, en las que prevalecen los intereses individuales o comportándose como elementos que promueven el establecimiento de agendas de integración.

Este capítulo ejemplifica el potencial armonizador y desestabilizador del agua, teniendo en cuenta que todo el planeta tiene derecho a acceder a agua potable. Además, revisa si el SAG ha promovido la inclusión de una agenda hídrica al interior del MERCOSUR.

El derecho al agua ya es reconocido por varios instrumentos legales y políticos. Dicho derecho garantiza el acceso al agua sin discriminación, de modo permanente y sostenible, y a un coste social y económico aceptable. También se vincula este derecho con la subsidiariedad, la solidaridad y la cooperación. Por último, el derecho al agua tiene en cuenta los intereses de las poblaciones en situación desventajosa y la importancia de la toma de decisiones a nivel local (UNESCO 2006, pág. 383).

#### **3.1 Recursos Estratégicos: factor de desestabilización y armonización**

Ya se ha reconocido anteriormente que los temas y prioridades de la agenda internacional se han ampliado y han dejado de lado su carácter jerárquico, trayendo consigo la “aparición de nuevos asuntos que se constituyen en nuevos temas de carácter interdependiente. Esto es, que crean dependencias mutuas entre los actores y que redefinen las interacciones” (Latouche 2003, pág. 7). Lo anterior, es una consecuencia de las transformaciones en las dinámicas del contexto internacional, que se han vuelto más interdependientes y han adquirido dimensiones transnacionales, admitiendo la existencia de nuevos retos y amenazas en las agendas tanto de Estados nacionales, como de organismos de integración regional, como el MERCOSUR. Incluyendo entonces, temas sobre la protección de los recursos naturales y reconociendo el carácter estratégico que muchos de ellos adquieren, debido a su escasez.

Si bien en el pasado los problemas ambientales tenían un carácter local, en el presente sus efectos son globales y van desde el calentamiento global, por el uso de combustibles sólidos; la destrucción de la capa de ozono, por el uso de fluorocarbonados, riesgo nuclear, pérdida

de la biodiversidad y lluvia ácida, hasta el uso excesivo y descuido de los "bienes comunes" de la humanidad (fuentes de agua dulce, tierras cultivables, etc.), contaminación sónica, manejo de desechos peligrosos, desertificación, entre otros (Latouche 2003, pág. 8).

Esto quiere decir que, la protección de los recursos naturales estratégicos comienza a ser parte de las agendas de discusión regional e internacional, ya que “el medio ambiente pasa a ser una preocupación a nivel global” (Zuinaga 2009, pág. 17). Alejándose del hecho de que, tradicionalmente los recursos naturales estratégicos, eran delimitados bajo las fronteras estatales, desconociendo la posibilidad de que fuesen trasfronterizos, característica que guarda los parámetros de la seguridad nacional. Consecuentemente exalta la influencia de estos recursos sobre el escenario regional o internacional, puesto que al interior de bloques como el MERCOSUR no eran prioridad.

No obstante, el auge de “la atención prestada actualmente a la seguridad ambiental ejemplifica la creciente preocupación por el medio ambiente a nivel regional y mundial, pues se trata de una cuestión que podría conducir a nuevas formas de conflicto” (UNESCO 2006, pág. 379).

Teniendo en cuenta lo anterior, la relevancia de los recursos hídricos trasfronterizos, ha aumentado notablemente, puesto que al traspasar las existentes fronteras estatales, trae consigo, la complejización de las interacciones, ya que la lógica estatal tradicional asocia la presencia de los recursos estratégicos a límites geopolíticos, previamente establecidos. Además, la existencia de este tipo de recursos, se vuelve en un tema preciado, que atrae diversos intereses con respecto a su gestión.

La falta de coincidencia entre las fronteras territoriales nacionales y los límites naturales de las cuencas fluviales se ha convertido en un eje de discusión central en la planificación conjunta, la distribución de costos y beneficios, las ventajas de escala y otras cuestiones relacionadas (...) se califican de “trasfronterizas” (o “transnacionales” o “transestatales”) a todo sistema hídrico que se extienda más allá de las fronteras políticas o administrativas, las cuales muchas veces no coinciden con los límites naturales demarcados (UNESCO 2006, pág. 373).

Por esta razón, la presencia de un recurso estratégico trasfronterizo, como el Sistema Acuífero Guaraní, tiene la propensión de desencadenar relaciones conflictivas, que hacen pensar en la posibilidad de que este tipo de recursos desestabilicen la agenda del MERCOSUR, puesto que implica el establecimiento de una relación entre su existencia y

todas las formas de seguridad, bien sea la idea de seguridad<sup>6</sup> que se comparte al interior del MERCOSUR o las dimensiones de la seguridad nacional<sup>7</sup> de Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil, ya que los intereses de la población que allí habitan pueden verse vulneradas por los intereses de terceros países, siendo los primeros los que lógicamente deberán primar al interior de la frontera nacional de estos cuatro países.

De manera que, la incidencia del SAG en MERCOSUR resulta de su condición de escasez<sup>8</sup>, acceso<sup>9</sup> (a agua potable), el constante aumento en su valor económico y su incidencia sobre las dimensiones de la seguridad, capaz de desencadenar lo que se denomina competencia conflictiva.

La competencia conflictiva, hace referencia a la inestabilidad política que resulta como consecuencia de la presencia de vínculos geográficos comunes entre diferentes Estados, bien sean hídricos, como ejemplifica el caso del SAG, o de otra índole, como lo es la cuestión del carbón o el petróleo en otros continentes. Afirmando, lo que bien dicen diferentes autores: “En el siglo XXI el agua dulce se transformó para el mundo no solo en un elemento vital para la vida, sino en un bien estratégico junto al petróleo y el gas” (Pereyra 2010, párr. 2).

---

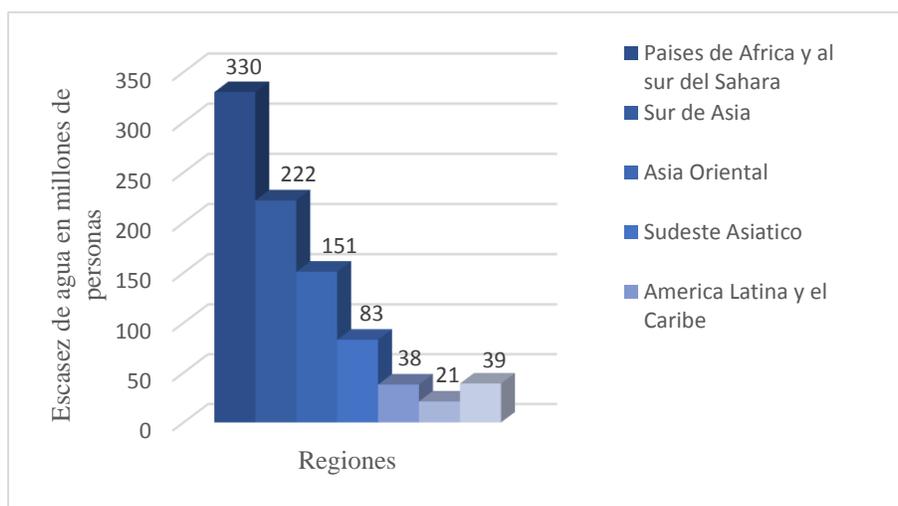
<sup>6</sup> Idealmente el MERCOSUR como bloque regional puede pensarse como una comunidad de seguridad, entendida como "una región transnacional compuesta de estados soberanos cuyos pueblos tienen expectativas a favor de cambios pacíficos" (Adler y Barnett 1998, pág. 30). La comunidad de seguridad no erosiona ni reemplaza la legitimidad del Estado, sino que transforma su rol, "en otras palabras, si en un ambiente social el papel del estado es limitado y entendido como 'protector del bien nacional', la emergencia de una comunidad civil transnacional expandirá este papel para cumplir con las demandas de mayor seguridad, bienestar económico, derechos humanos, un medio ambiente limpio, etc., de la comunidad" (Adler y Barnett 1998, pág. 36).

<sup>7</sup> El concepto de seguridad nacional ha sido tradicionalmente definido en términos militares. Sin embargo, tras el fin de la guerra fría diferentes autores afirman que el concepto se ha ampliado, incluyendo factores económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros. Entonces a grandes rasgos, la seguridad nacional no solo comprende la protección del Estado frente a otros Estados, sino también las acciones que el Estado deba hacer, para que sus ciudadanos estén seguros frente a la actuación de Estados impredecibles (Katzenstein 1996, pág. 524 – 537).

<sup>8</sup> Cuantificada a través de la relación total de agua por cantidad de población. Según el Banco Mundial, una persona necesita aproximadamente 20 litros de agua diarios para satisfacer todas sus necesidades.

<sup>9</sup> Directamente relacionado, con la distribución asimétrica de las fuentes de agua y demás recursos estratégicos en el planeta.

**Gráfica 3. Regiones que presentan escasez de agua de Calidad**



Fuente: (Pereyra 2010, párr. 2)

Asimismo, cabe destacar que estos recursos estratégicos tienen en común, el hecho de que se han ido convirtiendo en fuentes de poder Estatal a nivel internacional, ya que se admite, que tienen efectos en las interacciones entre diferentes actores, puesto que se reconoce que la explotación de estos recursos naturales estratégicos, trae consigo beneficios económicos que generalmente favorecen pequeños grupos, razón por la cual genera una pugna de intereses por su control. Esta situación se traduce en la división de países ricos y pobres, ya que como Paul Kennedy afirma “la posición de poder de las naciones líderes ha ido acompañada de cerca por su posición económica relativa durante los últimos cinco siglos” (Kennedy 2004, pág. 24).

Dado que por ejemplo, en lo que respecta a las fuentes de agua dulce, como el SAG, son consideradas elementos que tienen la capacidad de influir en las dinámicas propias de la esfera económica, provocando la necesidad de que países como Estados Unidos y China, además de otros países europeos y asiáticos, busquen e intenten asegurar su provisión de agua dulce, en las fuentes existentes en el resto del planeta (Pereyra 2010, párr. 3), convirtiendo ciertas regiones en fuentes de abastecimiento económico. Esta idea existe desde la expansión imperial y se asocia con la constante búsqueda de acumulación de riquezas naturales estratégicas.

De ahí que resulten eventos como la guerra, puesto que el respeto a la soberanía, más que nunca, se exalta como una prioridad y está constantemente en la base de las discusiones

sobre los recursos estratégicos, pues ningún Estado está dispuesto a perder o ceder parte de su territorio. Por lo tanto, “la gestión de espacios estratégicos es amenazada, entre otros factores, por las solicitudes nacionales de soberanía y la fragmentación política de muchas regiones, que desafía todo intento de cooperación” (UNESCO 2006, pág. 374).

Admitamos entonces que como recurso estratégico:

El agua en movimiento une las tierras por las que fluye, y las interferencias en la circulación del agua afectan a toda la cuenca. Sin embargo, pese a que los vínculos geográficos sugieren una gestión unitaria de las cuencas fluviales o de los sistemas acuíferos, la historia, la política y la cultura distorsionan este proceso. Los Estados nación pretenden imponer su soberanía y obtener el máximo provecho. Esa postura puede producir fricciones y hasta conflictos internacionales. En esa situación, los Estados que no cuentan con muchas opciones tienden a adoptar una actitud contraria a la cooperación. Sin embargo, un número de estudios cada vez mayor sostiene que el conflicto no es el resultado inevitable de la escasez (Carius et al., 2004). Existe un conjunto de variables –las tradiciones culturales, el grado de fragmentación social, el tipo de instituciones, la ideología o la concepción del medio ambiente– que pueden disminuir la probabilidad de que se produzcan conflictos por la escasez de agua (UNESCO 2006, pág. 377).

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante afirmar que existen ejemplos históricos que demuestran, que a pesar de las expectativas sobre las consecuencias negativas que trae consigo la presencia de recursos estratégicos bien sean de carácter energético o industrial, cuyo rol difiere de aquellos recursos que se caracterizan por ser únicos, irremplazables y vitales para la vida, como el agua dulce, se piensa que su capacidad de desestabilizar las relaciones se debilita (en el caso del agua al entenderse que es un derecho de la humanidad y la naturaleza) frente a la posibilidad que tiene de armonizarlas, ya que por encima del desarrollo de acciones conflictivas, promueve la inclusión de este elemento no tradicional en la agenda, mediante la creación de respuestas multilaterales, como proyectos y decisiones conjuntas, que se busca sean eficientes en la protección de la soberanía que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay tienen sobre el SAG y el interés que cada uno de estos Estados tiene de que sus pueblos se beneficien de este recurso.

Un ejemplo de lo anterior, es por un lado, la incorporación del capítulo 18, sobre el tratamiento de aguas, en la Agenda 21 de la Conferencia de Río, que busca establecer “las bases para una aplicación de criterios integrados de planificación y gerenciamiento de las aguas superficiales y subterráneas” (Cosso 2009, pág. 17) y por otro lado, la firma de un acuerdo sobre el Sistema Acuífero Guaraní, en la cumbre presidencial del MERCOSUR en

el 2010, donde se busca favorecer el derecho que tiene su población de acceder al agua que yace bajo su territorio, respetando así los parámetros de seguridad nacional y soberanía.

De manera que dicho acuerdo, promueve la protección de la seguridad nacional de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay reafirmando la soberanía nacional de cada uno de estos Estados, sobre el territorio del SAG y por ende sobre el recurso hídrico, teniendo presente que la soberanía moldea las prioridades del Estado y se ve permeada por las cuestiones ambientales, que son normalmente de carácter transfronterizo.

Por lo tanto, el SAG conduce a que prime la existencia y el fortalecimiento de lazos amistosos en el MERCOSUR, reduciendo notablemente los riesgos y los costos propios de un conflicto, puesto que se debe reconocer que en el contexto internacional, la cooperación trae consigo ventajas y beneficios, que de forma destacada exceden las consecuencias de las acciones en las que priman los intereses individuales, nacionales e unilaterales (UNESCO 2006, pág. 376).

Es más, lo anterior se ve materializado a través de ejemplos históricos, en los que la trascendencia de los recursos estratégicos ha estado dada por su rol para motivar el inicio de procesos de toma de decisión conjunta, en los que prima la cooperación como fue la formación de lo que hoy se conoce como la Unión Europea, el cual inicio por el papel que cumplió el espacio estratégico conformado por los recursos carboníferos en el territorio de Alsacia y Lorena, ubicado en la frontera entre Francia y Alemania.

La frontera franco-alemana se caracterizó por la presencia de carbón y acero, razón por la cual se convirtió durante muchos años en el origen de tensiones e inestabilidad regional en Europa. Las diferencias sobre este espacio estratégico resultan de la guerra franco prusiana, ya que en 1871 el imperio francés se vio obligado a ceder parte de su territorio de Lorraine a Alemania, “con ello los ricos yacimientos de hierro de la cuenca de Briey fueron divididos, a partir de entonces, Lorraine contribuyo con sus ricos yacimientos minerales a la consolidación del complejo siderúrgico del Ruhr y por tanto, a la rápida expansión industrial y militar alemana” (Torres 2008, pág. 716).

Así pues, cabe recordar que desde inicios de la Segunda Guerra Mundial, Charles de Gaulle, había sugerido quitarle la soberanía a Alemania sobre el Ruhr y otorgarle “su control a una instancia internacional en donde participaran los países dependientes del carbón de esa

región” (Torres 2008, pág. 717), argumentando que era la única forma de evitar enfrentamientos militares con Alemania. Contraponiendo el elemento desestabilizador de los recursos estratégicos, que conduce a la conclusión de los aliados tras el fin la guerra: el carbón alemán, fue el elemento que le otorgo poder a Hitler y desencadenó la guerra.

Evidenciando así que desde el inicio existió la idea de hacer primar las relaciones pacíficas sobre las relaciones conflictivas, reconociendo que el reto era crear un mecanismo que hiciera “materialmente imposible” una guerra (Torres 2008, pág. 716). En concordancia, la dimensión armonizadora del carbón, influencio al gobierno francés a lanzar el 9 de mayo de 1950 el Plan Schuman, a través del cual se proponía que la producción de carbón y acero franco-alemana, estuviera bajo el control conjunto, de una autoridad común, dando paso a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951.

Esta cooperación se diseñó de tal modo que crease intereses comunes entre los países europeos que condujeran a una integración política gradual, condición indispensable para la pacificación de las relaciones mutuas: «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada» (Comisión Europea 2011, pág. 2).

Con este ejemplo se demuestra que el producto de las interacciones que resultan de la existencia de recursos compartidos (carbón y acero) que conforman un espacio estratégico en común, hace parte de los denominados “nuevos temas” de la agenda internacional, dan paso al inicio del proceso de integración económica de Europa.

Aquí cabe señalar que para el siglo XX, el carbón y el acero eran elementos asociados con el poder estatal al ser necesarios para el desarrollo industrial y militar, años en los que los recursos hídricos, no ejercían influencia en el contexto internacional. Es en la segunda mitad del siglo XX, donde se entiende el agua como un recurso estratégico, escaso, desigualmente distribuido en la tierra y fuente de poder, puesto que a diferencia de otros recursos estratégicos no puede transportarse en la cantidad necesaria para satisfacer la demanda de un país pequeño.

Reafirmando el hecho de que los recursos estratégicos conducen al establecimiento de relaciones pacíficas con objetivos a largo plazo, puesto que la Unión Europea es el

resultado de la idea de reconciliar la frontera franco-alemana, a pesar de que en un principio el espacio estratégico en común, genero periodos de desestabilidad.

Sin pretender transpolar experiencias históricas, el ejemplo de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) puede ser útil para diseñar un modelo de Administración del Acuífero, dado que son muchos los temas en común que tienen ambas situaciones, ya sea por el carácter transnacional del recurso o porque se trata de un recurso natural fundamental para sus poseedores. Sin embargo pese a estas cuestiones coincidentes, hay dos elementos centrales que le dan una particularidad al caso que estamos analizando, en primer lugar el recurso natural del que se trata, puesto que el agua resulta sumamente más importante a futuro de lo que el carbón y el acero representaban a mediados del siglo pasado y, junto a esto, la relación existente entre los Estados que comparten el recurso natural, dado que quienes comparten el Acuífero Guaraní llevan más de 100 años sin conflictos bélicos entre sí (Chiesa & Rivas 2007, párr. 15).

Lo que es más importante en relación con las fuentes de agua dulce, es que los hechos históricos demuestran la existencia de pocos conflictos transfronterizos, que resultan exclusivamente de diferencias por la existencia de recursos hídricos en común, lo que posiblemente resulta del hecho de que tradicionalmente el agua se consideró como un recurso abundante, por lo que el acceso al recurso no se asociaba con una fuente de poder, ni mucho menos era una prioridad estatal. Por un lado, los ejemplos de las cuencas del Éufrates y Tigris en Irak y el río Indo en la frontera indo-pakistaní, quienes a pesar de haber firmado en 1960 el tratado de las aguas del Indo, viven en un contexto de “calma-tensa” teniendo en cuenta un factor adicional, la disputa territorial latente que existe por Cachemira<sup>10</sup>, que representan algunas de las tensiones históricas que han resultado por el control de las fuentes de agua dulce. Sin embargo, por otro lado, los ejemplos del río Ganges entre India y Pakistán, quienes en 1997 firmaron el tratado de reparto de las aguas del Ganges; y el del Sistema Acuífero Guaraní, expresan lo contrario, el privilegio que han adquirido las estrategias de colaboración entre los Estados en disputa.

La tendencia apunta a la colaboración interestatal y a la cooperación a través de una mayor participación pública, las acciones de las ONG, la búsqueda conjunta de fuentes de agua alternativas, el espíritu de colaboración de las conferencias internacionales sobre el agua, los mecanismos de arbitraje y los agentes mediadores. Esfuerzos como el de la División de Alerta Temprana y Evaluación (DEWA) y el de los proyectos de la UNESCO del Conflicto Potencial a la Cooperación Potencial (PCCP) e ISARM, han resultado en la elaboración de estudios de casos sobre la gestión de recursos hídricos transfronterizos que ilustran la enorme variedad de

---

<sup>10</sup> El conflicto de Cachemira es una disputa territorial entre India y que involucra, cuestiones religiosas (Pakistán), políticas (India) y culturales.

ejemplos del agua como catalizador de la paz y de esfuerzos cooperativos de fortalecimiento de las capacidades (UNESCO 2006, pág. 379).

En vista de lo anterior, la agenda del MERCOSUR, se ve permeada por la existencia del SAG. Dicho espacio estratégico, cobra relevancia por un lado, a partir del auge de la conciencia internacional a favor de las acciones que conducen a la preservación del medio ambiente, y por otro lado, por la idea de transnacionalidad que adquieren las problemáticas medioambientales, obligando a los Estados a entender que:

Las cuestiones medioambientales no reconocen *fronteras geopolíticas*, (de nada sirve que en la Argentina se prohíba talar árboles cuando más allá de la frontera del país se procede a la tala indiscriminada del mismo bosque); y la envergadura de las problemáticas del medio ambiente requiere *procedimientos conjuntos* que serían inabarcables para cada país en particular, sobre todo en términos de costos (Schejtman y Tchintian, 2003 pág. 7).

Es así como, alrededor del SAG, se promueve el desarrollo de proyectos comunes en materia hídrica, puesto que este sistema se comporta como un elemento no tradicional, capaz de influenciar la configuración de la agenda del MERCOSUR, mediante la inclusión en el largo plazo del objetivo de alcanzar una soberanía conjunta sobre el SAG, dirimiendo las posibles tensiones entre Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil y promoviendo la creación de una agenda hídrica transfronteriza.

### **3.2 ¿Agenda hídrica en el MERCOSUR**

En síntesis, las dinámicas propias del fenómeno de la interdependencia compleja plantean un entorno caracterizado por la existencia de relaciones y fenómenos transfronterizos, capaces de permear la configuración de la agenda del MERCOSUR. Consecuentemente, pensar en que las relaciones inter-estatales están motivadas por la multiplicación de los objetivos, retos y amenazas presentes en la escena internacional, es una realidad, que se aleja cada vez más de la primacía del uso de la fuerza militar y de la tradicional jerarquización de los asuntos, para centrarse por el contrario, en el auge de las dinámicas transfronterizas o transnacionales, donde resulta importante el papel de los recursos hídricos, y del SAG, en la agenda del MERCOSUR dado que:

“El agua como asunto transfronterizo, redefine la geografía, la comunidad y el poder... el Estado soberano... se erosiona... la autonomía estatal en asuntos de agua está en tela de juicio.” Los Estados, en lo que al tema del agua dulce se refiere, también son menos independientes o, como Robert O. Keohane y Joseph S. Nye dirían, más interdependientes. (Rivera 2004, pág. 3)

Es en este contexto, la integración tanto a nivel regional como a nivel internacional, se entiende como el mecanismo más adecuado para hacerle frente a los retos que trae consigo la interdependencia compleja, puesto que los fenómenos transnacionales, al afectar a más de un Estado, requieren de la acción conjunta o compartida entre dichos Estados para lograr hacerle frente a una situación que desbordan las fronteras, como es el caso del Sistema Acuífero Guaraní, que se configura como un espacio estratégico, presente en el territorio de cuatro Estados Suramericanos.

De manera que la existencia del Sistema Acuífero Guaraní, promueve el desarrollo de los procesos de *desbordamiento o spillover* de la integración, propios del neofuncionalismo, en áreas económicas, sociales y técnicas, como son los temas relativos al medio ambiente e incluso a los recursos hídricos.

Entonces, a pesar de los objetivos estrictamente económicos y comerciales como el establecimiento de un arancel común que condujeron a la creación del MERCOSUR, sus prioridades pueden cambiar como resultado del contexto en el que se ven inmersas sus dinámicas, donde al interior de los “nuevos temas” de la agenda, se incluye el rol de las fuentes de agua dulce.

Por consiguiente, la agenda del MERCOSUR se ve influenciada por la presencia de un recurso hídrico compartido, que ejemplifica la manera en la que un área de la integración que no es estrictamente económica, a pesar del valor económico que ha adquirido el agua, se conecta con otra área de integración, que bien puede ser cultural, económica y de seguridad. Lo cual afirma la lógica inherentemente expansiva del proceso, puesto que se produce una relación de interdependencia entre los sectores de la integración, aumentando los niveles de armonización al interior del mismo.

Uno de los desafíos más importantes que plantea el nuevo escenario de complementación económica regional generado por el MERCOSUR, es intentar dilucidar el impacto ambiental que un incremento comercial entre los países del conglomerado generará tanto en los bienes

ambientales globales —agua y aire, fundamentalmente— como en aquellos ecosistemas locales donde se concentrarán las mayores molestias al medio ambiente. (Ruiz 1998, pág. 13).

Materializando, la transformación y el carácter multidimensional que adquiere la agenda del MERCOSUR, un proyecto que nace con fines puramente comerciales, pero que gracias al proceso de *Spillover* puede llegar a expandir su deseo de integración en áreas tradicionalmente catalogadas como de poca importancia. Por lo tanto, la agenda del MERCOSUR es una agenda sin terminar, que se construye a partir de las nuevas amenazas que surgen en el escenario internacional, puesto que la supervivencia y validez del MERCOSUR, depende de su capacidad para adaptarse a los cambios y los nuevos retos internacionales, teniendo en cuenta que los diferentes proyectos de unión regional, nacen con la idea de dar solución en conjunto a estos desafíos.

Aquí vale la pena añadir, la influencia transversal que tienen los temas hídricos sobre otros asuntos que conforman la agenda, como la seguridad humana que se centra en los individuos e implica la satisfacción del desarrollo<sup>11</sup> y el bienestar humano, mediante la seguridad alimentaria, sanitaria y medioambiental, entre otras (Pérez 2007, pág. 60). Entonces, del aseguramiento de provisión de agua a la población, que es a su vez un derecho humano, dependen otros asuntos como por ejemplo la seguridad nacional, la energía y el crecimiento económico, así como la estabilidad política de una región que cuenta o no con este recurso estratégico.

Como se advierte, el agua dulce es uno de los recursos naturales no renovables más preciados, por lo tanto de su adecuado suministro y gestión dependen la agricultura, la ganadería, la salud y alimentación de las personas, los ecosistemas, la industria, la energía, el mantenimiento de la paz y la estabilidad social. En tal sentido, el analista norteamericano Hughes Butts (1997, párr. 20) sostiene que: “ningún país podrá ser económica o socialmente estable sin una provisión de agua segura” (Chiesa y Rivas 2007, párr. 14).

Razón por la cual, la presencia del SAG no solo tiene influencia sobre la dimensión ambiental de la agenda, sino que consigue un efecto sobre las demás dimensiones, puesto que está presente de forma visible o no, en los diferentes temas de interés, ya que “el agua es

---

<sup>11</sup> En este contexto el desarrollo no se asocia al crecimiento macroeconómico, sino que según al Programa de Desarrollo de Naciones Unidas hace referencia a la expansión en las capacidades y las libertades de los individuos.

un tema transversal relacionado estrechamente con la salud humana, el desarrollo socioeconómico y el medio ambiente” (UNESCO 2011, párr. 7).

Además el carácter estratégico del agua, tiene influencia sobre los sectores sociales y culturales del MERCOSUR, puesto que el SAG no solo crea una interconexión territorial entre Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil, sino que además, promueve la unificación cultural que existió antes de la conformación misma de dichos Estados Suramericanos, puesto que el nombre evoca el territorio que comprendió el pueblo guaraní, recordando la existencia de un pasado común, en el que confluyen diversas experiencias históricas y necesidades cambiantes o circunstanciales de estas cuatro naciones.

La existencia del SAG desde el punto geofísico es lógicamente previa a su revalorización como entidad simbólica. La construcción simbólica y lingüística del SAG se produjo con el inicio de las investigaciones universitarias en los '90. El término guaraní lleva implícita una noción de supranacionalidad, ya que la Nación guaraní, no puede ser reducida al marco del Estado-Nación ya que lo trasciende como entidad socio-cultural. El uso de este término, constituye entonces, un reconocimiento y una intencionalidad de integración más allá de lo estatal, inclusiva de la sociedad civil. (Cassia 2012, pág. 74)

Entonces, lo cierto es que la agenda del MERCOSUR es multidimensional y el SAG materializa la existencia de una dimensión ambiental, cuyo desarrollo ha sido muy poco en comparación con el de la dimensión económica.

Sin embargo, a pesar de reconocer el potencial armonizador del agua, su carácter transversal y estratégico, señalar que la influencia del SAG sobre el MERCOSUR está conduciendo actualmente al establecimiento de una agenda hídrica transnacional o a la creación de una agenda ambiental donde prime la protección y el reconocimiento de los recursos estratégicos, sería una afirmación apresurada, y se ejemplifica en el acuerdo sobre el Acuífero Guaraní del año 2010, en el que Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil, acordaron que:

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; Cada parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables; Las partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo

y el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y utilizaran dichos recursos sobre la base de criterios de uso racional y sustentable respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a las demás Partes ni al medio ambiente (International Water Law 2010, págs. 2 – 3).

Este acuerdo demuestra la influencia interestatal que ha moldeado el accionar del MERCOSUR, puesto que en lugar de promover el establecimiento de una administración conjunta sobre el SAG, prima la voluntad de las soberanías nacionales sobre la porción que cada Estado tiene sobre el espacio estratégico. De manera que la colectivización de las acciones se ve materializada en lo relacionado con el intercambio de información técnica en el MERCOSUR y la comunicación de las actividades que cada uno de los Estados lleva a cabo sobre el SAG, al interior de su frontera. Por lo tanto, el tema hídrico sigue tratándose de una forma superficial, siendo una esfera frágil en la agenda que en gran medida obedece a la lógica estatal de percibir al agua como un elemento que limita el desarrollo económico e industrial (Cassia 2012, pág. 76).

Finalmente, teniendo en cuenta lo anterior y sin olvidar que el MERCOSUR busca la creación de un mercado común, es posible afirmar que las iniciativas en materia hídrica que el SAG ha promovido en el MERCOSUR, conducen al desarrollo de acciones conjuntas en torno a la preservación y el intercambio de información, con miras a la creación de una posible administración conjunta, la armonización de las legislaciones en lo relativo a las fuentes de agua dulce, y la protección a la seguridad nacional y la soberanía territorial que estos cuatro estados tienen sobre el territorio que comprende el SAG, puesto que teniendo en cuenta que el agua es patrimonio de la humanidad, la presencia de organismos internacionales como el Banco Mundial, ponen en juego intereses externos a los de la región.

Estas medidas, pueden ser consideradas como la base para el futuro establecimiento de una agenda ambiental, que se aleje de la idea de que las medidas ambientales son barreras al comercio y al cumplimiento de los objetivos económicos de los Estados, y por el contrario promueva la protección de los recursos estratégicos, puesto que un proceso de integración que se construye sobre objetivos y beneficios puramente comerciales, está destinado a la fragilidad, ya que deja de lado las dimensiones ideológicas y culturales, que conducen a mayores niveles de unificación, como es el ejemplo de la agenda transnacional de la Unión Europea, la única comunidad supranacional en el mundo.

#### 4. CONCLUSIONES

La influencia del Sistema Acuífero Guaraní, en la agenda de integración del MERCOSUR, resulta de las coyunturas en el contexto internacional, que llevaron a la transformación en el concepto del agua dulce y a su protagonismo en la agenda internacional. Se convirtió en el recurso estratégico del siglo XXI, como consecuencia de su escasez y de ser un elemento vital para la vida, con una influencia transversal sobre los demás asuntos de la agenda.

Dicho impacto resulta de la capacidad que tiene el agua para ser visible e invisible en los diferentes asuntos o prioridades, bien sea del MERCOSUR o de otro actor, debido a que ejerce influencia sobre diversas esferas como, los procesos económicos, siendo un elemento esencial en su generación, la seguridad, al traspasar las fronteras políticas como lo hace el SAG y promover la reafirmación de la soberanía nacional sobre dichos territorios; la estabilidad política, pues puede conducir a nuevas formas de conflicto; la salud humana, donde se destaca que el agua es un elemento vital para la vida y por ende es patrimonio de la humanidad y el medio ambiente, sin asumir de ninguna manera posibles irrespetos a la soberanía nacional en regiones tales como la Guaraní.

De manera que el carácter transversal del SAG al ser un espacio estratégico, se complementa con el potencial armonizador o desestabilizador del agua, que permea la agenda del MERCOSUR, que sin dejar de lado sus prioridades económicas se torna multidimensional. Pues de una u otra forma se han asimilado los nuevos retos transnacionales del contexto internacional, donde el SAG implica un reto para Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay, ya que “reclama” el establecimiento de una efectiva dimensión ambiental, en la que la administración del SAG sea una de las prioridades que se acompañe con la promoción de la protección de los recursos naturales, rompiendo con la consideración de los recursos naturales como barreras al desarrollo económico y de esta manera reafirmando la idea de que el agua armoniza las relaciones.

Asimismo, es posible establecer que el SAG conduce a la pacificación de las interacciones en el MERCOSUR, puesto que promueve la creación de lazos de integración culturales en la medida en la que el nombre de Sistema Acuífero Guaraní, promueve el

establecimiento de una comunidad simbólica supranacional, que se basa en la existencia de un pasado con tradiciones comunes en el que las fronteras nacionales no los dividían.

No obstante, no hay que obviar que la escasez del agua, convierte a este recurso en un elemento de controversia que tiene la capacidad de alterar la seguridad y afectar la estabilidad bien sea regional o mundial, debido a que se concibe como una fuente de poder de difícil acceso y con un valor económico en constante aumento. De forma que se genera una competencia entre aquellos países que no cuentan con la provisión del recurso, y pretenden buscarlo y asegurar sus necesidades en otras regiones de relativa abundancia hídrica, como Suramérica donde se encuentra ubicado el SAG, en este contexto se eleva la trascendencia del espacio estratégico en la agenda del MERCOSUR.

Igualmente y a pesar de reconocer la capacidad del agua para desencadenar conflictos, se debe tener en cuenta que históricamente ha primado la influencia del agua para pacificar las relaciones, en lugar de su capacidad para desestabilizarlas, esto en gran parte responde a la idea de que el agua era considerada como un recurso natural abundante.

Entonces, la presencia de una fuente hídrica transfronteriza complejiza las interacciones y desafía los canales tradicionales de actuación, exaltando la necesidad de desarrollar procesos de gestión conjunta del recurso, teniendo en cuenta que las decisiones que adopte uno de estos cuatro países con respecto al SAG, tendrá repercusiones sobre los demás, ya que no es un recurso propio sino compartido. Donde es un elemento esencial que Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil entiendan que su territorio está unido intrínsecamente por el SAG, puesto que de la aceptación de dicho carácter transnacional depende que la gestión conjunta del espacio estratégico conduzca a mayores niveles de integración, que permitan que el MERCOSUR pase de ser el tradicional bloque económico para convertirse en una comunidad de intereses.

Finalmente, cabe afirmar la importancia universal que ha adquirido el derecho al agua, y reconocer que al mismo tiempo, se exalta la necesidad de respetar la soberanía y la seguridad nacional que tienen los Estados sobre los recursos hídricos ubicados en sus fronteras territoriales. De manera que, se debe entender que en el caso del SAG, es la población guaraní, la que tiene el derecho de beneficiarse de esta fuente hídrica, pues lógicamente no se puede desconocer que aunque la cooperación conduce al uso

transfronterizo de un recurso, esto no quiere decir que no se promueva al respeto a la soberanía de Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil, quienes a pesar de promover acercamientos amistosos en materia hídrica, paralelamente buscan el fortalecimiento de las decisiones de carácter unilateral o nacional al interior de cada una de sus fronteras, las cuales consecuentemente no deberán perjudicar al SAG en conjunto.

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulos o artículos en libro.

Adler, E., Barnett, M. (1998). A Framework for the Study of Security Communities. En Adler., Barnett, M. *Security Communities* (págs. 15-41). Cambridge University Press.

Aguilar, L. (1993). Estudio Introductorio: la formación de la agenda. En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* (págs. 22-38). México DF: Miguel Ángel Porrúa.

Cap-Net, Global Water Partnership y UNDP. (2005). Introducción a la GIRH. En: *Planes de Gestión Integrada del Recurso Hídrico, Manual de Capacitación y Guía Operacional* (págs. 7-15). Canadá: s.n. Disponible en: [http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM\\_Files/Manual%20Planes%20GIRH.pdf](http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/Manual%20Planes%20GIRH.pdf)

Granados, O. (2011). América Latina y su influencia en la economía global: de los metales preciosos a las reformas de los mercados financieros. En *América Latina en el sistema de gobernanza global* (págs. 45-76). Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_29827-1522-4-30.pdf?120102205730](http://www.kas.de/wf/doc/kas_29827-1522-4-30.pdf?120102205730)

Katzenstein, P. (1996). Conclusion. En *The Culture of National Security* (págs. 520-540). Columbia: University Press.

Kennedy, P. (2004). Introducción. En *Auge y Caída de las Grandes Potencias* (págs. 5). Barcelona: Debolsillo.

Kingdon, J.W. (2002). Introduction. En *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (págs. 20-27). New York: Longman.

Laciar, M.E. (2003). Los desafíos del MERCOSUR. En: *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable* (págs. 76-90). Buenos Aires: Madrid.

Morgenthau, H. (2005). A Realist Theory of International Politics. En Thomson, W y Clinton, W (Eds.), *Politics among Nations the Struggle for Power and Peace* (págs. 1-14). Nueva York: MC Graw Hill Higher Education.

Nye, J., Keohane, R. (1988). Realismo e interdependencia compleja. En: *poder e interdependencia mundial: la política en transición* (págs. 39-56). Buenos Aires: GEL.

UNESCO. (2006). Compartir el agua. En *el agua una responsabilidad compartida* (págs. 372-396). Disponible en: [http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/pdf/wwdr2\\_ch\\_11\\_es.pdf](http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr2/pdf/wwdr2_ch_11_es.pdf)

Vieira, E. (2008). Introducción. En *la formación de espacios regional en la integración de America Latina*. (págs. 17-23). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Viotti, R, P., Kauppi, V, M. (1999). Theory, images and International relations: an introduction. En Allin, Bacon, Needham y Heights (Eds), *International Relations Theory: Realism, pluralism, globalism and beyond* (págs.1-54). Toledo, OH: Prentice Hall.

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas.**

Arcocha, C. (1996). MERCOSUR ecosistema operativo de integración ambiental. En *Mercosur*, (8), 11-41.

Butts, H, K. (1997). The Strategic Importance of Water. En *Parameters*, (20), 65-83.

- Gilli, R. (2000). El Medio Ambiente en el MERCOSUR. En *Medio Ambiente en el Mercosur*, (2), 1-13.
- Gomes, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. En *revista CIDOB d'afers internacionals*, (97), 87-100.
- Hass, E. (1958). The Uniting of Europe. En *Stanford University Press*, (42), 1-5.
- Infante, M. (1998). Mercosur: proceso de integración y protección del Medio ambiente. En *Ambiente y Desarrollo*, 14 (1), 45-53.
- Latouche, M.A. (2003). Elemento para la Revisión de la Agenda Internacional Geoeconómica. En *Revista Venezolana de Coyuntura*, 9 (2), 11-26.
- Livingston, S. (1992). The Politicis of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations. En *International Studies Quarterly*, 36 (3), 313-336.
- Mychalak, S. (1973). Theoretical Perspectives for Understanding International Interdependence Power and Interdependence: World Politics in Transition. En *World Politics*, 32 (1), 136-150.
- Moreira, A. (2010). La protección ambiental en los procesos de integración. Aportes para cubrir un déficit del Mercosur. En *anuario mexicano de derecho internacional*, 1, 211-232
- Nye, J., Keohane, R. (1971). Transnational relations and world politics: An introductio *International Organization*, 25 (3). 329-349.
- Perez, K. (2007). El concepto y el uso de la Seguridad Humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. En *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 76, 59-77.

Pomerleau, C., Morandé, J.A (2011). Dimensiones conceptuales, políticas y ético-religiosas de la agenda internacional del medio ambiente para el siglo XXL En *Estudios Internacionales*, 2 (8), 100-122.

Ramírez, M.F., Yepes, M.J (2011). Geopolítica de los Recursos Estratégicos: Conflictos por el agua en América Latina. En *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 6 (1), 149-165.

Ruiz, R. (1998). Regionalismo ¿principio inspirador de la política exterior ambiental de Chile en Mercosur?. En *Ambiente y desarrollo*, 14 (4), 13-20.

Shimko, K. (1992). Realism, Neorealism, and American Liberalism. En *The Review of Politics*, 54 (2), 281-301.

Torres, E. (2008). La comunidad europea del carbón y del acero, un exitoso y aun inacabado experimento institucional. En *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (8), 1-20.

Tujchneider, O., París, M., Pérez M., y D'elia, M. (2007). Las aguas subterráneas. En *Fondo Guaraní de la Ciudadanía*, 1, 1-44.

Zuinaga, S. (2009). : La Nueva Agenda De Las Relaciones Internacionales en la Posguerra Fría. En *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XV (2),11-19.

### **Artículos en publicaciones periódicas no académicas.**

Chiesa., Rivas. MERCOSUR – Acuífero Guaraní, un patrimonio regional. En *Alterinfos América Latina* (2007, 26 de Marzo). Disponible en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article1057>

Martínez. Importancia geoestratégica del Acuífero Guaraní para América. En *CEPRID*. Sección Latinoamérica (2010, 21 de Julio). Disponible en: <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article903>

ONU. Día Mundial Del Agua 2013. En *UN Water* (2013, 20 de Marzo). Disponible en <http://cidta.usal.es/DMA/DMA2013/about.htm>

Pomeraniac. El acuífero guaraní: tesoro codiciado en tiempos de sed. En *el Clarín*. Sección El Mundo (2005, 25 de Septiembre). Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2005/09/25/elmundo/i-02415.htm>

Sosa., Urriza. El A, B, C del MERCOSUR. En *Amersur* (1996, 1 de Noviembre). Disponible en: <http://www.amersur.org.ar/Integ/ABCMercosur.htm>

### **Otros documentos.**

Agudelo, R.M. (2005). *El agua recurso estratégico del siglo XXI*. (Tesis de Mae Recuperada del Repositorio de la Universidad de Antioquia.

Agüero, R. (2009). Legislación ambiental en el Mercosur. (1 conferencia internacional sobre aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en América Latina – FARN). 119-126.

Banco Mundial. (2004). La Iniciativa del Acuífero Guaraní – Hacia la Gestión Realista del Agua Subterránea en un Contexto Transfronterizo. Colección de casos esquemáticos (caso 9).

Benedict, P. (2008). Agua el oro azul. Fundación Simón I Patiño. Santa Cruz

Cassia, S. (2012). *Un bien existencial* (Tesis de Maestría). Recuperada del Repositorio Institucional de la Universidad del Salvador

Comisión Brundtland 1987. (2010, Abril 17). *Desarrollo Sostenible* [Web log post].  
Disponibile en la página web: <http://haaz-calidad.blogspot.com/2010/04/comision-brundtland-desarrollo.html>

Comisión Europea. (2011). Robert Schuman: el arquitecto del proyecto de integración europea.

Cosso, M. (2009). *El acuífero guaraní como recurso vital y estratégico, en el marco de la defensa nacional* (Tesis de Maestría). Recuperada del Repositorio Institucional de la Universidad de Buenos Aires.

Evans, G., Newham, J. (1998). *The Pinguin Dictionary of International Relations*. London: Pinguin Books

International Water Law Project. (2010). *Acuerdo sobre el acuífero Guaraní*. Disponible en: [http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani\\_Aquifereement-Spanish.pdf](http://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Guarani_Aquifereement-Spanish.pdf)

Fabré, L. (2008). Mercosur y medio ambiente, normativa y principios generales en materia de residuos peligrosos (Tesis). Recuperada del Repositorio Institucional del Colegio de Abogados, La Plata.

Fulquet, G. (2010). Acciones cooperativas para un Mercosur sustentable. (Documento de trabajo no 5, FLACSO).

Linck, A., Weemaels, N. (2010). Hacia una agenda sudamericana del agua. Policy paper: Fundación Friedrich Ebert

MERCOSUR. (2010). Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. San Juan, Argentina.

Moltke, K., Ryan, D. (2001). Medio Ambiente y comercio: el caso de Mercosur y los principios de Winnipeg. (Publicaciones Parada W0500). Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Moreira, A. (2012). Integración regional y Medio Ambiente reflexiones acerca de la dimensión ambiental de MERCOSUR. (Conferencia Bienal). Rio de Janeiro.

ONU. (1973). Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano. (Publicación A-CONF.48-14-REV.1.pdf). Nueva York: Naciones Unidas

Pereyra, C. (2010, fecha). El agua dulce es un elemento estratégico para el crecimiento de las naciones en el siglo XXI [Web log post]. Disponible en la página web: <http://licpereyramele.blogspot.com/2010/03/el-agua-dulce.html> IMAGEN Pereira 2010

Rivera, M.G (2004). La interdependencia y los regímenes internacionales: Algunas consideraciones teóricas. En *Regímenes Internacionales de agua dulce en América del Norte*. (Tesis de maestría no publicada). Universidad de las Américas Puebla. Cholula, México.

Secretaria General. (2001). Proyecto Sistema Acuífero Guaraní: Mapa Web. Disponible en: [http://www.sg-guarani.org/index/site/sistema\\_acuifero/sa001.php?PHPSESSID=25b40e6271eb0e5f474227d646f0f389](http://www.sg-guarani.org/index/site/sistema_acuifero/sa001.php?PHPSESSID=25b40e6271eb0e5f474227d646f0f389)

Schejtman, L., Tchintian, C. (2003). MERCOSUR SUSTENTABLE Potencialidades y falencias analizadas en la perspectiva del caso del Sistema Acuífero Guaraní. (VI Congreso Nacional de Ciencia Política).

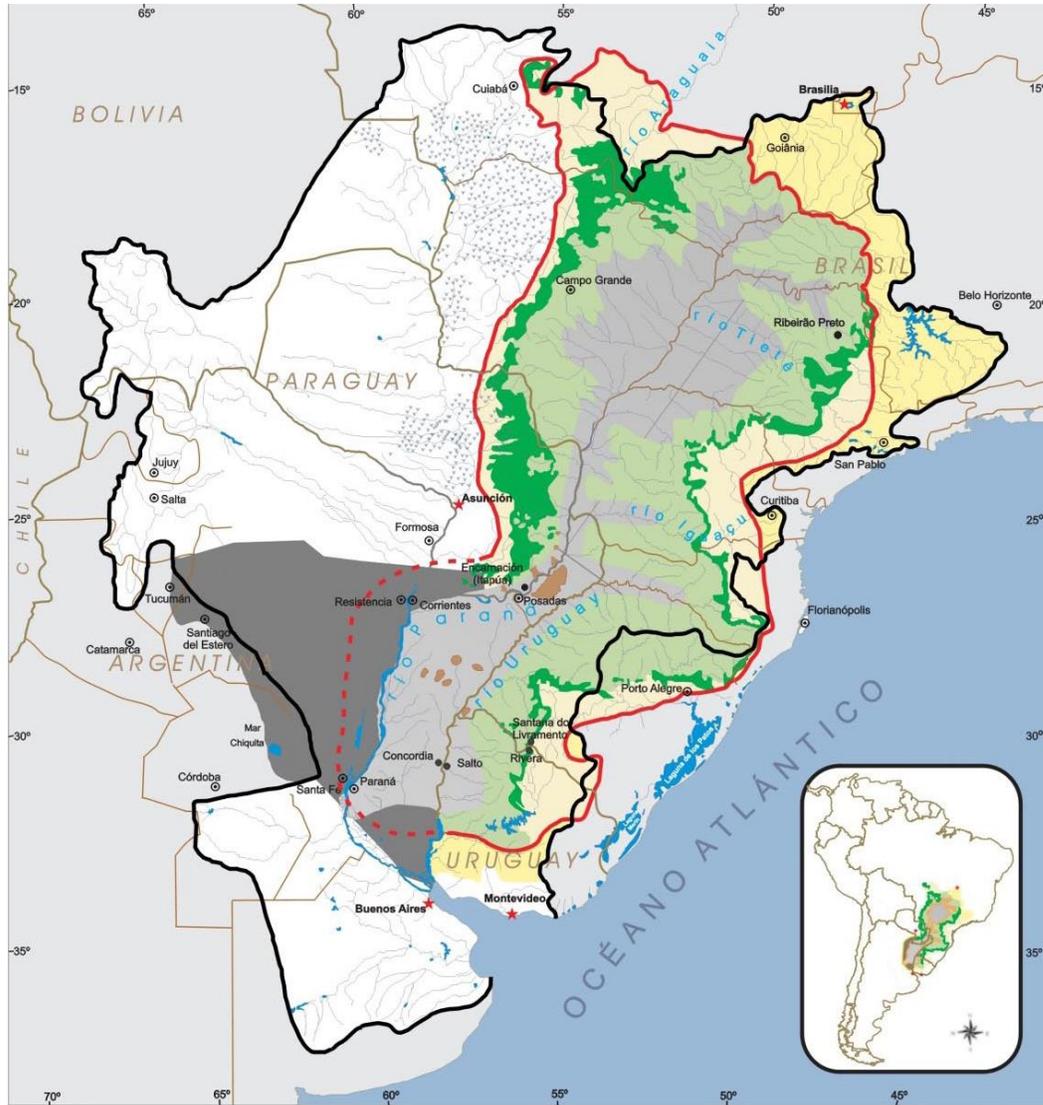
UNESCO. (2013). Familia del agua de la UNESCO. Disponible en la página web: [http://www.unesco.org/water/wwap/index\\_es](http://www.unesco.org/water/wwap/index_es)

UNESCO. (2011). Gestionar el agua en un contexto de incertidumbre y riesgo: Primeras conclusiones de la cuarta edición del Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo (WWDR4) y del Proyecto sobre Escenarios Hidrológicos Mundiales del WWAP- Disponible en la página web: [http://webworld.unesco.org/water/wwap/news/index\\_es.shtml](http://webworld.unesco.org/water/wwap/news/index_es.shtml)

UNICEF. (2012, Marzo 3). El 89% de la población mundial ya tiene acceso al agua potable [Web log post]. Disponible en la página web: [http://www.enredate.org/cas/blog/objetivos\\_desarrollo\\_milenio\\_acceso\\_al\\_agua\\_potable](http://www.enredate.org/cas/blog/objetivos_desarrollo_milenio_acceso_al_agua_potable)

## ANEXOS

### Anexo 1. Mapa del Sistema Acuífero Guaraní.



**LEYENDA**

<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; border: 1px solid black; background-color: white; margin-right: 5px;"></span> Drenajes no relacionadas al sistema</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #ffffcc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Áreas potenciales de recarga indirecta             <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #ffffcc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> a partir del drenaje superficial</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #fff2cc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> a partir del flujo subterráneo</li> </ul> </li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #90ee90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Áreas potenciales de recarga directa             <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #32cd32; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> régimen poroso: afloramiento del Guaraní</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #90ee90; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> régimen fracturado/poroso: basaltos y areniscas</li> </ul> </li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #d2b48c; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Áreas potenciales de descarga             <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #d2b48c; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> fracturado/poroso: régimen en basaltos y areniscas</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #8b4513; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> régimen poroso: afloramiento del Guaraní</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #4682b4; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> fracturado/poroso: relación con el Guaraní a definir</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; border-bottom: 1px solid black; width: 20px; margin-right: 5px;"></span> Límite de la Cuenca hidrográfica del Plata</li> <li><span style="display: inline-block; border-bottom: 1px dashed red; width: 20px; margin-right: 5px;"></span> Límite de la Cuenca sedimentar del Paraná</li> <li><span style="display: inline-block; border-bottom: 1px dashed red; width: 20px; margin-right: 5px;"></span> Límite de la Cuenca del Paraná a definir</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #add8e6; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Ríos</li> <li><span style="display: inline-block; border-bottom: 1px solid black; width: 20px; margin-right: 5px;"></span> Límite político de País</li> <li><span style="display: inline-block; border-bottom: 1px solid black; width: 20px; margin-right: 5px;"></span> Límite político de Estados/Provincias</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Ciudades (Áreas críticas en estudio)</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Capitales Estados/Provincias</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Capital de los Países</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> Humedales</li> </ul>	<p><b>Mapa elaborado por la CAS/SRH/MMA (UNPP/Brasil) en junio de 2001, aprobado por el Consejo Superior de Preparación del Proyecto en julio de 2001 y adaptado por la Agencia Nacional de Agua (ANA) de Brasil en marzo de 2003.</b></p> <p><b>Fuentes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa Hidrogeológico de America del Sur, 1996, DNP/CPRM/Unesco.</li> <li>• Mapa Hidrogeológico del Acuífero Guaraní, 1999, Campos H.C.</li> <li>• Mapa de Integración Geológica de la Cuenca del Plata, 1998, MERCOSUR/SGT2.</li> <li>• Mapa de Integración Hidrogeológica de la Cuenca del Plata, en elaboración, MERCOSUR/SGT2.</li> <li>• Mapa Geológico del Brasil, 2ª Ed., 1995, MME/DNPM.</li> <li>• Mapa Geológico de la Cuenca del Río de la Plata, 1970, OEA.</li> </ul>
--	---	---

0 100 200 300 km

Fuente: (Secretaria General del Proyecto Sistema Acuífero Guaraní, 2001).