



UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**LA INTEGRACIÓN REGIONAL DESDE LOS RECURSOS
NATURALES EN EL MERCOSUR**

Conflictos ambientales o cooperación por el agua dulce

Lucía Rodríguez Torresi

Tutor: Jorge Battaglino

- Abril 2018 -

ABSTRACT

Los recursos naturales se han convertido en un factor clave a la hora de realizar un análisis referido a las relaciones internacionales. A nivel general, ha prevalecido una visión estratégica sobre los mismos basada en la idea de defensa y soberanía nacional. De esta manera se reconocen los recursos naturales como un elemento de geopolítica referidos a la capacidad estratégica que muestran algunos espacios con abundancia de recursos frente a otras zonas en donde los mismos son escasos. Esta idea ha sido base para la consecución de numerosos conflictos a nivel global, muchos de ellos generados por cuestiones ambientales.

Los países que integran el MERCOSUR han mostrado como bloque que es posible generar espacios de cooperación en el ámbito de los recursos naturales. No obstante esto, el conflicto ambiental no es indiferente a los procesos que tienen lugar en la región y dispara un signo de alerta para el proceso de integración regional.

Palabras clave: recursos naturales, cooperación internacional, conflictos ambientales, integración regional, agua dulce.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
Objetivos	8
Metodología	8
MARCO CONCEPTUAL	10
América del Sur, entre el conflicto y la cooperación	10
Recursos naturales, integración regional y conflictividad	16
<i>Recursos naturales</i>	16
<i>Integración regional</i>	21
<i>Conflictividad</i>	26
DESARROLLO	28
Recursos naturales y conflictos ambientales en Sudamérica	28
El agua como recurso sudamericano: ¿conflicto o cooperación?	32
El MERCOSUR: la experiencia del Acuífero Guaraní y el conflicto por “las papeleras” del Río Uruguay	39
<i>Las dos caras: cooperación y conflictividad</i>	39
<i>Factores de cooperación y aspectos que determinan el conflicto</i>	45
Hacia una integración regional: el agua como recurso natural estratégico	48
CONCLUSIÓN	57
BIBLIOGRAFÍA	62
ANEXOS	68
Anexo 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030	68
Anexo 2: Resolución A/RES/63/124 – El derecho de los acuíferos transfronterizos	69
Anexo 3: Decisión MERCOSUR 25/04 - Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní	78
Anexo 4: Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní	79
Anexo 5: Párrafo dispositivo del fallo “Causa relativa a las plantas de celulosa en el Río Uruguay (Argentina contra Uruguay)”	84

INTRODUCCIÓN

La dinámica propia del escenario internacional ha determinado en las últimas décadas modificaciones en los lugares que ocupa cada región y la importancia estratégica relativa que cobra cada una según el contexto, principalmente, político y económico. Sudamérica no es ajena a esto. El MERCOSUR, y los países parte del bloque, tampoco.

A la hora evaluar el posicionamiento a nivel internacional distintos elementos son fundamentales y otros de peso relativo. Cada vez se tiene más en cuenta en relación a los primeros el acceso y soberanía sobre ciertos recursos naturales.

La información no se encuentra sistematizada, los recursos naturales son variados y no totalmente conocidos, los actores son cada vez más y el empoderamiento de nuevos sectores afecta de manera distinta el tratamiento de la cuestión ambiental en la actualidad. Hablar de recursos naturales pareciera ser que implica hablar de conflictos ambientales.

Uno de los recursos clave en el análisis del contexto internacional hace referencia al agua dulce como elemento estratégico actual y futuro. Según cifras de la ONU, el pronóstico es que para el año 2025, 1,8 mil millones de personas vivirán en países o regiones con escasez absoluta de agua. Al mismo tiempo, dos tercios de la población mundial podría enfrentarse a condiciones de estrés hídrico¹.

Uno de los aspectos de mayor importancia en este tema se relaciona con el crecimiento del uso del agua. Según organismos internacionales, en el último siglo, el ritmo de crecimiento es superior al doble de la tasa de crecimiento de la población. Si bien el faltante es por ahora referido a zonas puntuales del planeta, la situación a futuro no se prevé sea mejor si no se toman medidas concretas en la actualidad. El agua dulce como recurso natural aparece entre uno de los objetivos (objetivo número 6) de la Agenda 2030² para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

¹ La escasez de agua, así como el estrés hídrico, han sido definidos tradicionalmente sobre la base de la diferencia entre el suministro de agua disponible y su demanda en un área geográfica (CAF; 2015).

² Ver Anexo 1: “Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030”.

América Latina y el Caribe representan una región con una población de 610 millones de habitantes (8,6 % de la población mundial) y un área de 20 millones de Km² (15 % del territorio mundial). La variedad de climas y geografía que contrasta de norte a sur y de este a oeste genera un escenario hídrico diverso y con muchas particularidades. Conviven la abundancia, con el río más grande del mundo en la cuenca del Amazonas, hasta la escasez extrema, en uno de los desiertos más áridos del mundo, el de Atacama, pasando por la falta de agua en las islas del Caribe. Sudamérica, como subregión, comparte estas mismas características.

Al mismo tiempo, a nivel general, ha prevalecido una visión estratégica sobre los recursos naturales basada en la idea de defensa y soberanía nacional. Esta idea ha sido base para la consecución de numerosos conflictos a nivel global, muchos de ellos generados por cuestiones ambientales. Otros basados en percepciones (más o menos conflictivas) de los recursos naturales como estratégicos.

Organismos internacionales como la UNESCO, reconocen la importancia de la gestión efectiva del agua dulce como recurso natural tanto para el desarrollo del hombre como para la conservación de la naturaleza. Sin embargo, destacan la posibilidad de conflicto entre intereses nacionales, puntos de vista diferentes y confrontaciones en las relaciones internacionales por motivos relacionados con este recurso natural. En este sentido, se destacan actitudes como la competencia por el agua escasa, el desacuerdo frente a cuánta cantidad de agua corresponde que utilice cada país, malos entendidos y falta de confianza. Todo esto lleva a la existencia de potenciales conflictos internacionales relacionados al agua dulce como recurso natural estratégico a nivel global.

En lo que respecta a la región, parece ser cada vez mayor la valoración que asignan los países, desde distintos sectores, a los recursos naturales. El reconocimiento de los mismos tiene, para muchos, una correspondencia geopolítica referida a la capacidad estratégica que muestran algunos espacios con abundancia de recursos frente a otras zonas en donde los mismos son escasos. Este escenario plantearía, en principio, un contexto conflictivo en cuanto a la apropiación y gestión de dichos recursos, para el caso de este trabajo, el agua.

En este sentido, algunos autores plantean la complejidad de la cuestión ya que involucra procesos sociales, políticos y relaciones de poder en cuanto al recurso en sí, pero también

referido al territorio y a la población. El acceso al recurso natural se vuelve un elemento clave. Según Saguier, la dinámica de la región, como espacio socio-político en construcción, actualmente está regida por los patrones de conflictos y cooperación entre gobiernos, empresas y actores sociales en torno a la utilización de los recursos naturales para fines de exportación y de insumos para la industria (Saguier; 2012).

Al parecer, el conflicto está latente y hay muchos factores tanto objetivos como basados en percepciones subjetivas de las partes interesadas que dan lugar a escenarios propicios para el surgimiento del conflicto más que de procesos de cooperación. Sin embargo, ¿esto es realmente así o existen elementos en la realidad que puedan llegar a cuestionar la lógica de conflicto aparentemente natural a la temática planteada?

Los países que integran el MERCOSUR han mostrado que es posible generar cooperación en el ámbito de los recursos naturales. No obstante esto, el conflicto ambiental no es indiferente a los procesos que tienen lugar en la región.

Acuerdos internacionales e instituciones a nivel global hacen en la actualidad un llamamiento a la cooperación. Mientras que la población y el consumo de agua dulce crezcan, el recurso se volverá en las próximas décadas cada vez más escaso. Se necesita de una gestión del agua efectiva para resolver las necesidades del presente y de las generaciones futuras de manera sostenible y buscando el desarrollo conjunto de los países de la región. Al mismo tiempo, el agua dulce como recurso natural no reconoce fronteras en la región, haciendo más necesaria la generación de espacios de cooperación frente a lo que pareciera ser un escenario naturalmente conflictivo.

Este escenario de conflicto y cooperación por causa de recursos naturales se da en el marco de importantes procesos de integración regional en América del Sur, que buscan dar una respuesta a la falta de éxito de la dinámica del proceso en cuanto a intercambio comercial y regulación tarifaria mediante la promoción de una integración amplia de carácter político, cultural, ambiental y estratégico. La discusión alcanza un nivel superior refiriéndose entonces a procesos de integración que generen espacios de cooperación y desarrollo sostenible en torno a cuestiones claves como la preservación y gestión de los recursos naturales que posee la región.

Para muchos, el espacio que brindan los recursos naturales en cuanto a integración regional está caracterizado como inquietante y potencialmente una fuente de tensiones que dificultan el proceso mismo de integración.

Teniendo en cuenta la dotación de recursos que tiene la región, haciendo foco de manera particular en la cuestión del agua dulce, resulta interesante ahondar en cómo los conflictos ambientales que tienen como origen una disputa de intereses relacionada a los propios recursos de la región (muchas veces compartidos por varios países) pueden generar espacios para la cooperación y, de esta manera, el fortalecimiento de la integración regional en el caso del MERCOSUR, o, simplemente, consolidarse como puntos de desencuentro que sume trabas al relacionamiento entre los países que son parte del bloque y dificulte el proceso de integración.

Planteada la cuestión, a continuación ahondaremos en los conceptos y temas referidos. Para esto se comenzará con un marco conceptual en el cual se explican los conceptos de conflicto y cooperación en América del Sur dando un panorama sobre cuál es la situación actual del debate. Para completar este primer punto, se profundizará conceptualmente en el término recursos naturales, en la definición de integración regional y en la idea de conflictividad. El desarrollo de este trabajo estará enfocado en entender la situación de Sudamérica en cuanto a recursos naturales y conflictos ambientales, haciendo foco en el agua dulce como recurso natural y su capacidad para generar espacios propicios para la cooperación y/o el conflicto. A modo explicativo se tomará el caso del Acuífero Guaraní como ejemplo de cooperación y la disputa por “las papeleras” entre Argentina y Uruguay como caso de conflicto ambiental. Por último, se evaluará la idea del agua dulce en cuanto recurso natural que pueda funcionar como instrumento estratégico a la hora de profundizar el proceso de integración regional del MERCOSUR.

Este trabajo de investigación intentará dar elementos para obtener una respuesta a la siguiente pregunta:

¿De qué manera los conflictos ambientales por recursos naturales pueden generar cooperación o significar una amenaza para el proceso de integración del MERCOSUR?

Objetivos

Así, los objetivos que buscará son los siguientes:

Objetivo general

Describir el impacto de los conflictos ambientales por recursos naturales como generadores de cooperación o de sucesos que obstruyen el proceso de integración regional del MERCOSUR.

Objetivos específicos

Indagar en la implicancia de la potencialidad de conflictos ambientales por recursos naturales frente a escenarios de cooperación.

Identificar los elementos principales que hacen del agua un recurso natural clave en la región.

Examinar la factibilidad de la idea de los recursos naturales como instrumentos que permitan potenciar los procesos integración regional.

Metodología

El tipo de investigación que se llevó a cabo es cualitativa y descriptiva.

En primer lugar, se realizó un análisis de la bibliografía y los trabajos de investigación existentes que estudian los conceptos de recursos naturales, conflictos ambientales e integración regional. Una vez considerados estos términos, se realizó un relevamiento y estudio del material de investigación académico disponible orientado al desarrollo de estos conceptos en el marco sudamericano, específicamente del MERCOSUR.

En segundo lugar, se analizaron fuentes secundarias relacionadas con la temática puntual de investigación, tales como documentos, información publicada por los gobierno de los países pertenecientes al bloque, noticias periodísticas, informes, legislación, sitios web oficiales de organismos especializados. Sumado a esto se consultó información pública

brindada por organismos internacionales tales como el propio MERCOSUR, la UNASUR, la OEA, el PNUMA (ONU), entre otros.

Por último, se consultó de manera directa a profesionales, académicos y estudiantes del área ambiental (enfocada en recursos naturales) e integración regional quienes brindaron interesantes aportes para la elaboración de las conclusiones pertinentes a esta investigación.

MARCO CONCEPTUAL

América del Sur, entre el conflicto y la cooperación

La literatura que se preocupa por las dinámicas de relacionamiento entre los países que integran América del Sur es variada y refleja aspectos que parecieran ser opuestos pero que tienen también realidades comunes. ¿Cómo es posible, entonces, explicar el conflicto y la cooperación en Sudamérica? ¿Cuál de estos dos procesos prima sobre el otro?

Un instrumento interesante para observar el desarrollo en la región de estas dinámicas es el relacionado a los recursos naturales.

El debate sobre los recursos naturales no es nuevo. Por siglos han tenido un valor fundamental a la hora de analizar las capacidades de las naciones para establecer el balance de poder a nivel internacional. Sin embargo, el debate actual no está basado solamente en la importancia estratégica de los recursos sino que tiene un factor adicional que hace de ellos un ámbito propicio tanto para procesos de cooperación como para el surgimiento de conflictos ambientales: los recursos naturales son escasos y la explotación debe ajustarse a parámetros de sostenibilidad.

La idea de conflicto es natural al relacionamiento entre dos o más actores. El hecho de no tener intereses comunes, la posibilidad de un desacuerdo por un tema en particular o la simple percepción subjetiva de posiciones encontradas u opuestas pueden ser el espacio de cultivo de un conflicto.

Cuando sumado a esto, el relacionamiento está dado, entre otros temas, por recursos naturales, la posibilidad del desarrollo de un escenario de conflicto ambiental toma relevancia.

Para Choren, los conflictos ambientales surgen como contraposición entre quienes contaminan el ambiente y quienes sufren sus efectos o perciben los riesgos que ello significa en su calidad de vida (Choren; s.f.). Si bien un tanto limitada, esta definición empieza a darnos un marco sobre el cual entender la idea destacando dos elementos: la contraposición y la percepción como desencadenante de acciones.

Los sociólogos brasileños Alonso y Costa (2002) plantean una definición de los conflictos ambientales que integra los aspectos sociales y ambientales: “...es en el despliegue de dinámicas de interacción (cooperativa o conflictiva), generación de alianzas y adhesión a valores, cuando se generan los conflictos por el control de bienes y recursos, la contaminación o, más globalmente, el poder de generar o imponer ciertas definiciones de realidad.” (Walter; 2009).

Otros autores explican el concepto incluyendo factores sociales, ambientales y referentes a recursos. En estos casos, identifican como conflictos ambientales las controversias de información, intereses o valores entre al menos dos grupos independientes, referidas a cuestiones relacionadas con el acceso, la disponibilidad y la calidad de los recursos naturales y de las condiciones ambientales del entorno que afectan la calidad de vida de las personas.

En cuanto al significado, por último, los conflictos ambientales también pueden ser definidos como la pugna por el acceso material o simbólico a los recursos naturales, ya sea por los derechos que orbitan sobre éstos, o por los efectos que ciertas actividades o fenómenos generan sobre el ambiente y/o sus elementos constitutivos (Acuña; 2016). En este caso, no sólo se hace referencia al conflicto, sino que se toma la idea de derechos. Como luego se mencionará, el concepto de derechos se relaciona con la idea de soberanía sobre los recursos naturales y una visión estratégica, e inclusive una perspectiva desde la defensa, de los mismos.

Una vez entendido el concepto, quisiera continuar buscando algún tipo de explicación referida a las causas o escenarios que pueden favorecer el surgimiento de conflictos ambientales y describir, brevemente, una caracterización de cuáles podrían ser aquellos aspectos significativos que caractericen el conflicto en América Latina y, en particular, en América del Sur.

Para Mostert, el potencial de un conflicto puede ser medido en términos de tres posibles fuentes o aspectos del conflicto (Mostert; 1998):

- objetivos conflictivos (intereses y/o valores fundamentales o constitutivos);
- malas relaciones;

- diferentes percepciones frente a hechos trascendentes.

Para Choren, la presencia de conflictos se ha transformado en una constante dentro de los procesos de toma de decisiones que conciernen al ambiente (Choren; s.f.). Así, puede verse para esta vertiente de autores la caracterización de la cuestión ambiental como naturalmente conflictiva.

Según este autor, tales conflictos derivan, substancialmente, de dos tipos de circunstancias complejas. La primera asociada a la complejidad de la noción misma de ambiente (que es distinta a la de naturaleza, ya que incluye la acción humana). El ambiente es un sistema en el que interaccionan además de los aspectos no antrópicos (biosfera y geósfera), los aspectos antrópicos (sociósfera y tecnósfera). En segundo lugar, menciona la complejidad del sistema de decisiones. En él se confrontan distintos sectores sociales (administraciones públicas en distintos niveles y fuerzas productivas), con complejos argumentos en discusión (Choren; s.f.).

Es interesante resaltar, siguiendo la línea del último autor mencionado, lo fundamental de la variedad de actores o sectores sociales que pueden intervenir en el conflicto ambiental. El conflicto ambiental puede oponer posturas tanto a nivel internacional como generar conflictos de carácter interno al país con repercusión internacional por el interés que el objeto de discusión tiene en los demás.

En este sentido, según De Pieri, es importante observar que la gran mayoría de los conflictos intermésticos latentes en la región, involucran disputas por determinados recursos naturales, factor determinante en el acercamiento y en la profundización de las relaciones políticas entre los países sudamericanos (De Pieri; 2011).

Al mismo tiempo, Acuña postula una serie de características propias de la región que según él generaron en las últimas décadas un incremento de la cantidad de conflictos socio-ambientales. Así, el primer aspecto sería el perfil productivo de la región y su fuerte vínculo con las actividades extractivas de recursos naturales (agricultura, minería, pesca, industria forestal, actividades industriales, etc.); en segundo lugar, la relevancia de los productos primarios como fuente principal de exportación; el siguiente sería el surgimiento de conflictos ambientales asociados a las necesidades energéticas para satisfacer

principalmente la demanda de la actividad minera y gran industria; por último, la existencia de una relación directa entre inversión en actividades extractivas y los conflictos ambientales (Acuña; 2016).

En este sentido, según Saguier, su significancia reside también en las posibilidades de visibilizar las contradicciones que existen entre los paradigmas dominantes del desarrollo, tanto en su expresión neoliberal como neo-desarrollista, manifiestas en las actividades extractivas con los equilibrios eco-sistémicos globales que hacen posible la vida en la naturaleza. Por lo tanto, las implicancias de conflictos locales son de carácter global (Saguier; 2015).

Según Marty, para tener una mirada clara de las posibilidades existentes de un conflicto internacional o cooperación, puede ser útil distinguir entre tres tipos de problemas: problemas colectivos, problemas que surgen por externalidades negativas y problemas que tienen origen en externalidades positivas (Marty; 2001). En este sentido, y siguiendo lo expuesto por el autor, en el caso de problemas por externalidades, los intereses de los países afectados son fundamentalmente diferentes. Un problema con origen en una externalidad negativa ocurre cuando actividades (que surgen o son planeadas) en un país tiene efectos negativos en otro (Mostert; 2003). Sin embargo, en el caso de problemas colectivos podría haber mayores oportunidades para espacios de cooperación teniendo en cuenta que todos los países involucrados podrían obtener un beneficio. En este sentido, ¿América del Sur puede ser un escenario en el que se vean estas opciones? Más adelante ahondaremos en esto.

Por último, un elemento a tener en cuenta en el análisis de lo que significa e implica un conflicto ambiental es el balance de poder. Según Walter, y en consonancia con las definiciones presentadas, en última instancia, detrás de cada definición se plantea una interpretación sobre los vínculos entre el ambiente y la sociedad que refleja determinados valores y relaciones de poder. Aspectos a tener en cuenta cuando abordamos estos procesos (Walter; 2009). Dependiendo del escenario, deberá prestarse atención a las percepciones subjetivas y a aspectos de relacionamiento, incluyendo el grado de confianza o desconfianza y el balance de poder (Mostert; 2003). Siguiendo esto, puede afirmarse que

América del Sur tiene contextos cambiantes aunque, al mismo tiempo, ha sabido establecer vínculos institucionalizados que se han consolidado, por ejemplo el MERCOSUR.

Es importante notar que este fenómeno, además de ser social, es también político y comprende aspectos relacionados con el espacio, el territorio y la población que en él habita. En este sentido, la aproximación deberá ser multidimensional así como lo son sus consecuencias.

Más adelante relacionaremos este tipo de conflictos con los procesos de integración regional en América del Sur y cómo, según De Pieri, las fragilidades generadas por la no resolución de determinados litigios interestatales y la expansión de los conflictos domésticos, especialmente aquellos que ultrapasan las fronteras nacionales y transbordan en nivel sub-continental, surgen como un desafío del punto de vista político y territorial a la integración y seguridad sudamericana (De Pieri; 2011).

La contracara de los conflictos ambientales está en las iniciativas que buscan alinear acciones para el manejo de recursos naturales que posee la región y que son estratégicos a nivel global. Un aspecto a destacar, tras la lectura bibliográfica, es el hecho de la existencia de espacio para procesos de cooperación como de conflictos ambientales. Ambas situaciones son parte de una misma realidad en la región.

¿Cuál es el margen que existe, entonces, para el surgimiento de procesos de cooperación internacional exitosa en el marco de los recursos naturales? Casos existen, se han desarrollado políticas comunes y acuerdos por espacios puntuales con interés especial para países vecinos (el Amazonas, la cuenca del Río de la Plata, zonas mineras entre Perú y Ecuador).

La traducción de estas nuevas sensibilidades en políticas e instituciones internacionales efectivas es todavía incierta en el corto plazo. Sin embargo, es indudable que la construcción de nuevos entendimientos sobre la relación entre desarrollo y naturaleza que emerge en relación a los procesos reflexivos, dinamizados por conflictos socio-ambientales y otras prácticas de intervención, genera condiciones de posibilidad para otros contextos políticos a escala global (Saguié; 2015).

Será importante entonces reconocer cuáles son aquellos puntos fuertes que generan mayores posibilidades a la hora de la cooperación, en contraposición a los conflictos ambientales, como modo de tratamiento de la cuestión de los recursos naturales en la región.

Continuando con lo anterior, Saguier, destaca una serie de procesos internacionales actualmente en curso que representan oportunidades para la construcción de agendas y políticas de cooperación para comenzar a abordar algunos de los desafíos planteados por los conflictos socio-ambientales: primero menciona la importancia de continuar trabajando en la búsqueda de convergencia política a nivel regional en la agenda de cambio climático; en segundo lugar, hace referencia al acuerdo regional vinculante sobre el acceso a la información, participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (iniciativa iniciada tras Rio+20³); por último, destaca la cooperación para la gestión de aguas transfronterizas como una oportunidad para incidir en la agenda internacional del desarrollo sustentable y la gestión de aguas a nivel global (Saguier; 2015).

Con referencia a esta última iniciativa mencionada es que abordaré otras secciones del trabajo. El agua dulce aparece como recurso natural estratégico en la conformación de espacios de cooperación, pero también de conflicto ambiental, en la región. La propia estructura geográfica del sistema integral del Acuífero Guaraní es un claro ejemplo de la necesidad de cooperación entre los países que son afectados por su paso para el manejo del mismo como recurso estratégico clave de Sudamérica y, en particular, de los países del MERCOSUR.

³ “Rio+20” es el nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil (del 20 al 22 de junio de 2012), veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. Las conversaciones oficiales se centraron en dos temas principales: cómo construir una economía ecológica para lograr el desarrollo sostenible y sacar a la gente de la pobreza, y cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible (ONU; 2012).

Recursos naturales, integración regional y conflictividad

Latinoamérica responde a una multiplicidad de características, algunas más positivas y otras no tanto, algunas contradictorias y otras claramente alineadas entre sí, que la definen. En esta sección, abordaré brevemente y de manera separada tres conceptos que resulta interesante definir, a mi entender, para poder luego comentar o problematizar sobre la región. El enfoque si bien será sudamericano, tendrá especial énfasis en un posterior análisis enfocado en el MERCOSUR y los países que lo conforman.

Recursos naturales

Latinoamérica con el 12 % del área terrestre total y el 8 % de la población mundial, posee alrededor del 27 % del agua dulce del planeta (aún cuando 30% de los habitantes de la región carece de acceso al agua potable y una proporción similar no cuenta con servicios de alcantarillado). En esta región se localiza el 11% de las reservas mundiales de petróleo y se produce cerca del 15% total del crudo. Según la FAO, la región contiene el 40% de las especies vegetales y animales del planeta, y se considera poseedora de la más alta biodiversidad en flora y fauna del mundo (Armendáriz; 2016).

Teniendo en cuenta sólo estos datos, el concepto de recursos naturales resulta imprescindible a la hora de realizar un análisis internacional referido a la región. Empecemos entonces por intentar definir lo que se entiende por recursos naturales y cómo los mismos son interpretados según distintos puntos de vista.

La idea de recurso natural hace referencia a determinados bienes que surgen de la naturaleza de forma directa sin una intervención concreta del hombre. Al mismo tiempo, son en muchos casos fundamentales para la supervivencia del hombre, su bienestar y desarrollo.

Desde una perspectiva económica, la Organización Mundial del Comercio (OMC) define los recursos naturales como materiales existentes en el entorno natural escasos y económicamente útiles en la producción o el consumo, ya sea en estado bruto o tras haber sido sometidos a un mínimo proceso de elaboración. Además, para completar la definición

menciona cinco características que los identifican de manera fundamental: la agotabilidad, la desigualdad en su distribución entre los países, las externalidades negativas (derivadas de la extracción y el consumo de los recursos), el predominio en las economías nacionales (muchos países tienen un alto grado de dependencia de los recursos naturales en sus economías) y la inestabilidad de los precios (según factores propios de cada recurso en particular) (OMC; 2010).

Por su propia definición, dentro del mismo concepto de recursos naturales aparecen elementos que generan la posibilidad de conflictividad. Según Matrángelo, en la indagación científica encontramos que los recursos naturales no son dados de manera objetiva, sino que se relacionan con necesidades sociales específicas de manera que, tanto históricamente como en el presente, han sido objeto de disputa entre actores en posiciones sociales desiguales (Mastrángelo; 2009).

En lo que refiere a este trabajo, será importante hablar de recursos naturales estratégicos. Mientras que los recursos naturales no parecieran generar cuestiones que afecten las relaciones internacionales cuando se encuentran en abundancia, los recursos naturales estratégicos están marcados por no ser infinitos. La escases es lo que les da primordialmente el carácter de estratégicos y los vuelve blanco de debate a nivel global.

Según De Paula, los recursos naturales estratégicos son aquellos escasos que actual o potencialmente son vitales para el desarrollo de la actividad económica o para el mantenimiento de la calidad de vida de un país. El recurso estratégico tiende a concentrarse en pocas manos y ser escaso a nivel global, por ello puede ser factor de conflicto, manifestado en materia política, económica o militar. El componente geopolítico del recurso influye en su valoración a nivel global. Un recurso escaso o abundante para todos no es factor de conflicto. El problema surge cuando para un país es abundante y para otro escaso (De Paula; 2007).

Así, el carácter estratégico está dado por la naturaleza material de los recursos, pero también, y en particular, por la valorización que se hace de ellos en términos políticos, militares, económicos y geoestratégicos (Arévalo Moschella; 2014).

Uno de los principios del realismo hace referencia al poder como elemento esencial (fin) y herramienta (medio). Según autores pertenecientes a esta corriente el poder es un fenómeno multidimensional, con componentes militares como no militares y los teóricos realistas han desarrollado marcos para clasificar los elementos del poder nacional. Tales capacidades incluyen no sólo fuerzas armadas sino también niveles de tecnología, población, recursos naturales, factores geográficos, forma de gobierno, liderazgo político, estrategia e ideología (Dougherty y Pfaltzgraff; 1990).

De esta manera, comienza a verse la idea de recursos naturales desde una perspectiva relacionada con la capacidad de los países en términos de balance de poder. Los recursos naturales serán vistos, así, desde una perspectiva de defensa relacionada con la soberanía.

En paralelo, y esta no es una novedad, la población mundial crece y supone un aumento en la demanda de recursos de todo tipo. Según Klare, la demanda global por bienes estratégicos está creciendo a niveles no sustentables. Con el crecimiento de la población humana, las sociedades requieren más de todo (comida, agua, energía, madera, minerales y demás). El crecimiento de la demanda de recursos se debe, en gran parte, al preocupante crecimiento en la cantidad de población mundial (Klare; 2001). Klare, en sus libros, hace referencia a los recursos naturales como elementos por los cuales pueden existir graves conflictos a nivel internacional. Desde una mirada realista, el balance de poder está gravemente afectado por la capacidad de poder explotar los recursos naturales estratégicos a nivel global.

Por otro lado, es interesante mencionar la visión que destaca los recursos naturales desde la geopolítica. Según Klare, el término "geopolítica" parece venir, al menos en principio, de otra época, desde finales del siglo XIX. Por geopolítica o competencia geopolítica, me refiero a la disputa entre las grandes potencias y las grandes potencias aspirantes por el control del territorio, los recursos y las posiciones geográficas importantes, como puertos, canales, sistemas fluviales, oasis y otras fuentes de riqueza e influencia. Si se mira hacia atrás, se encontrará que este tipo de controversias ha sido la fuerza motriz en la política mundial y, especialmente, del conflicto mundial en gran parte de los últimos siglos (Klare; 2003).

Para Bloch, desde una interpretación actual de la geopolítica, se ha trazado en el mapa una nueva geografía, que deriva de una nueva etapa de la geopolítica, con gran influencia de la geoeconomía, en la que el interés predominante se ubica en la concentración de recursos estratégicos, cuestionando de ese modo las divisiones políticas tradicionales. Este avance de la geoeconomía, como instrumento estratégico internacional, ha intensificado la competencia por los recursos estratégicos. Esto conlleva a una revalorización de los territorios y de las aguas donde se asientan los mismos (Bloch; 2015).

Así mismo, y muy relacionada con la geopolítica, existe una visión desde el ámbito de la economía que remarca que una de las características más destacadas de nuestro tiempo es la creciente importancia de los recursos naturales en función de su utilización, a partir de los avances científicos y tecnológicos, producto de un conocimiento cada vez más profundo de la materia, la naturaleza y la vida (Bruckmann; 2011). Según la CEPAL, el debate sobre la dotación y el aprovechamiento sostenible y más equitativo de los recursos naturales es una prioridad de la agenda de las políticas públicas de los países de América Latina (CEPAL; 2013).

Algunas naciones pueden consumir más que otras, pero casi todas las sociedades están aumentando la utilidades de bienes básicos (Klare; 2001). La disputa global por los recursos naturales y su gestión económica y científica, abre un amplio campo de intereses en conflicto en la región (Bruckmann; 2011).

La disputa global por los recursos se desdobra en múltiples dimensiones políticas, económicas y militares, y hace necesario desarrollar un pensamiento estratégico que parta de analizar estos recursos, los ciclos de innovación científico-tecnológica y los ciclos económicos en relación al uso, transformación, apropiación y consumo de los recursos naturales, y sus implicancias sobre el tema de la seguridad y el desarrollo (Arévalo Moschella; 2014).

Estos autores hacen referencia a los recursos naturales como estratégicos. Son estratégicos porque son recursos valiosos a los que los Estados (y las empresas) deben acceder por razones de seguridad (Bloch; 2015).

De esta manera se ve como la cuestión de los recursos naturales es abordada por la literatura desde distintos ámbitos de estudio que se relacionan y ayudan a entender de manera complementaria la importancia de los recursos naturales para las relaciones internacionales. En la discusión deberá mencionarse también el análisis de factores como la gobernanza regional de estos recursos y el balance de poder como elemento definitorio de la estrategia que tiene Sudamérica en cuanto a sus recursos naturales.

Se perfila un panorama mundial en el que la competencia por los recursos naturales estratégicos se está convirtiendo en un principio rector que determina (en gran medida), la disposición, el despliegue y el empleo de la fuerza militar. El mayor interés se centrará en aquellas zonas que contengan existencias abundantes de estos recursos, así como en las vías de comunicación que conectan estos emplazamientos con los grandes mercados mundiales (Bloch; 2015).

De esta manera, la bibliografía más recurrente, hace referencia a los recursos naturales como bienes estratégicos y da un carácter importante a la cuestión de soberanía sobre los mismos. Así, el tratamiento y gestión de estas fuentes naturales se transforma en una cuestión de defensa y soberanía para los países.

Esta soberanía significa también la apropiación de la gestión económica y científica de los recursos naturales, que permita elaborar estrategias de desarrollo a partir de un inventario regional de los minerales no combustibles, petróleo, gas natural, agua, ecosistemas, biodiversidad, etc. (Bruckmann; 2011).

Un pensamiento recurrente y una expresión común tanto en charlas informales, como en el periodismo, e inclusive la literatura, hace referencia a la “riqueza natural” que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos. En contraposición, y seguido de esta afirmación, el mensaje continúa con un lamento referido a la gestión de esos recursos y a la falta de capacidad de la región para el aprovechamiento de los mismos. Todo esto finaliza con una conclusión pesimista y un tanto generalista en cuanto a la imposibilidad (o incapacidad) de los países de la región para conseguir el crecimiento necesario y el desarrollo esperado.

El problema, entonces, es que algo de cierto hay en esta secuencia de pensamiento. El sector de los recursos naturales ha sido uno de los principales motores del crecimiento de América Latina.

Dos aspectos definen en la región, a mi entender, el por qué de la existencia de esta idea un tanto borrosa en cuanto a los recursos naturales: el primero es el relacionado con la existencia de los mismos y el manejo (o desmanejo) a nivel nacional y regional; el segundo, la caracterización global de algunos de estos recursos como estratégicos definidos en principio por la escases con relación al crecimiento poblacional esperado.

El objetivo de este trabajo no es una descripción de lo que la región tiene, basta decir con que son recursos estratégicos y están presentes en “cantidades” relevantes a nivel global. Sólo Sudamérica posee una de las mayores reservas minerales del planeta, reservas petroleras y numerosos proyectos de investigación sobre nuevas fuentes de estos recursos aún no descubiertas. Al mismo tiempo, tiene alrededor de un 30% del total de los recursos hídricos renovables del mundo, lo que corresponde a más del 70% del agua del continente americano.

Luego de esta revisión bibliográfica sobre la cuestión de los recursos naturales y teniendo en cuenta la especificación del trabajo en cuanto a la región sudamericana, y en particular los países del MERCOSUR, es a mi entender interesante mencionar lo fundamental que resulta que la región entienda de manera acabada el concepto de “recurso natural” y sea consciente de la implicancia de los mismos en el posicionamiento regional del MERCOSUR a nivel internacional.

Integración regional

El concepto de integración regional ha ido evolucionando durante décadas tratando de dar una explicación acabada sobre distintos procesos que se desarrollan a lo largo y ancho de nuestro sistema internacional.

Para Ernst Haas, la integración se define como: “el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades,

expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas; 1970). Haas en su exposición hace referencia a la decisión de las naciones de ceder atributos propios de la soberanía con el objetivo de generar nuevos espacios que permitan resolver conflictos comunes.

Según Malamud, esta definición clásica debe ser completada incluyendo la idea de que lo hacen creando instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros. Otros elementos (el mayor flujo comercial, el fomento del contacto entre las elites, la facilitación de los encuentros o comunicaciones de las personas a través de las fronteras nacionales, la invención de símbolos que representan una identidad común) pueden tornar más probable la integración pero no son su equivalente (Malamud; 2006).

En este sentido, la idea de integración regional fue evolucionando y fue tomando forma según distintas teorías que la caracterizaron. Cabe mencionar la teoría del federalismo como antecedente, haciendo referencia a la integración desde el establecimiento de un estado federal que dirija desde arriba las naciones que a él se someten. Luego, el funcionalismo, como teoría sobre la integración regional que aparece a mediados de la década del '60, propuesto por David Mitrany. Su teoría dejaba de lado la idea de una autoridad o poder central y hacía hincapié en la necesidad de enfoques temáticos que fueran lo suficientemente flexibles y pragmáticos para generar consensos y agencias internacionales que, al mismo tiempo, no afectaran los intereses particulares de las naciones. Esta teoría estaba enmarcada en la búsqueda de instrumentos que garantizaran la paz, post segunda guerra mundial, con un enfoque fuertemente europeo.

En respuesta y como crítica a esta teoría, intelectuales norteamericanos desarrollaron la idea del neofuncionalismo. Ernst Hass, haciendo referencia a la innovación institucional, menciona la necesidad que tendrían las burocracias políticas de responder a cambios propios de la época.

Según Malamud, esta teoría concibe a la integración como un proceso abierto, caracterizado por el “spill-over” de un área a otra. Sin embargo, el proceso de “spill-over” no ocurrió como se esperaba. Como consecuencia, Haas comenzó a enfatizar el rol de

las ideas y del "conocimiento consensual", aunque prestando mayor atención a la relevancia de los líderes políticos y sus objetivos (Malamud; 2011).

Siguiendo lo que sucedía en el proceso de integración regional europeo, se desarrollaron dos teorías: el intergubernamentalismo liberal y la gobernanza supranacional. Estas teorías se basan en los procesos de formaciones de un nuevo modelo de comunidades políticas y los mecanismos a través de los cuales estas funcionan.

Según Malamud, ambos enfoques consideran a la sociedad como punto de partida de la integración. Su argumento sostiene que el incremento de las transacciones transnacionales genera un aumento de interdependencia que, a la larga, conduce a los protagonistas del intercambio (principalmente empresarios y firmas) a solicitar a las autoridades nacionales o transnacionales que adapten regulaciones y políticas a las nuevas necesidades generadas durante el proceso. Ambos enfoques, por lo tanto, comparten un concepto de integración cuyo impulso se basa en la demanda (Malamud; 2011).

Por último, Malamud hace referencia a lo mencionado por Walter Mattli. En esta visión se toman otros aspectos que permiten explicar procesos de integración regional distintos del caso europeo.

Son necesarios dos tipos de condiciones para que se desarrolle un proceso de integración: factores de demanda y de oferta. El primer tipo hace referencia a la mencionada demanda de integración por parte de actores transnacionales (incluyendo actores internos que actúan a ambos lados de las fronteras); el segundo tipo remite a la oferta de integración que los Estados nacionales o las instituciones supranacionales pueden proveer mediante políticas públicas. A estas condiciones, Malamud agrega una tercera, que permite entender la supervivencia de la integración en periodos de baja oferta y baja demanda simultánea: la inercia (Malamud; 2011).

Entendiendo entonces las teorías que van formado y reformulando el concepto de integración regional en paralelo a los procesos que se van desarrollando a nivel global en distintas regiones, me gustaría volver a las definiciones presentadas contemporáneamente por la literatura.

León N. Lindberg, desde una perspectiva neofuncionalista, define la integración como los procesos por los cuales las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales, y el proceso por el cual los agentes políticos de diversos escenarios diferentes están convencidos de cambiar sus expectativas y actividades políticas a un nuevo centro” (Lindberg; 1971).

Por su parte, la CEPAL, define la integración regional como un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales (CEPAL; 2014).

Jorge Mariño entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario), fundado en la solidaridad, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etc. (Mariño; 1999).

Es importante, a mi entender, reconocer cuatro elementos esenciales en la definición de integración regional. En primer lugar la integración debe ser entendida como un proceso, es decir, un conjunto de actos que tienen un orden y progresivamente buscan alcanzar un objetivo. En segundo lugar, el sujeto esencial en la toma de decisiones en relación a la integración regional es el Estado. No obstante, la globalización y la conectividad ponen en el escenario también a actores no estatales con la capacidad de ejercer presiones y argumentar por la defensa de ciertos intereses. El tercer elemento, es la delegación de la toma de decisiones. El Estado es el que, eligiendo la integración, cede ciertas potestades como consecuencia de este acuerdo. La cuestión de la soberanía debe ser entendida desde una mirada amplia, contemporánea y pragmática para que los países puedan responder a los desafíos y problemáticas que el contexto internacional les plantea. Por último, todo lo anterior está basado en objetivos comunes, en un plan de acción conjunto que es lo que busca el proceso de integración regional. Los objetivos comunes están cada vez más apoyados en respuestas al manejo de cuestiones que se desarrollan a nivel regional y necesitan de una aproximación integrada y a la altura de la situación. En consecuencia,

cuando hablamos de integración regional nos referimos a un proceso en el cual los estados delegan ciertas capacidades para tomar decisiones, con el fin de desarrollar un plan de acción común en el que ambos obtienen beneficios y cumplen con sus objetivos e intereses.

Es evidente el impulso fundamentalmente político que necesitan los proyectos que buscan generar procesos de integración regional. Haciendo hincapié en los casos desarrollados de integración latinoamericanos, si bien los procesos económicos son muchas veces iniciadores en el camino de la integración, el Estado es el actor protagonista y rector en este camino. Es por esto que debe, analizando el contexto, brindar una estrategia a la sociedad en general, incluyendo a los distintos actores y sectores, para intensificar y naturalizar la integración regional.

Si bien los avances en el campo de la teoría de la integración regional han sido muchos y vistos desde variadas perspectivas, no existe todavía consenso sobre una definición de integración comúnmente aceptada: “Años de definir, redefinir, modelar y teorizar no han conseguido generar conceptualizaciones satisfactorias de lo que es exactamente aquello de lo que estamos hablando cuando nos referimos a la integración internacional y exactamente qué intentamos aprender cuando estudiamos este fenómeno” (Daugherty y Pfaltzgraff; 1990). Sin embargo, continúa siendo un campo de estudio en desarrollo y con desafíos a enfrentar teniendo en cuenta las experiencias visibles en el sistema internacional: europeas, americanas y asiáticas, entre otras.

América del Sur vive importantes procesos de integración regional que buscan superar el ámbito del intercambio comercial y la regulación tarifaria para promover una integración de largo plazo de carácter económico, político, cultural, educacional, de infraestructura, etc. En este contexto, se retoma el debate sobre el desarrollo, no solo en el ámbito nacional sino como proyecto regional. La discusión sobre temas claves como soberanía, recursos naturales e hidro-energéticos, preservación de la biodiversidad y los recursos biogenéticos, se colocan en el centro del debate político en la compleja coyuntura latinoamericana contemporánea (Bruckmann; 2011).

El proceso de integración regional ofrece un marco de acción ventajoso para los países que son parte: propicia la integración tanto económica como en materia de democracia,

protección de los derechos humanos, medio ambiente y diplomacia externa, coordinando conjuntamente las actuaciones de modo tal que la influencia que tendrá el bloque regional al nivel internacional es mucho mayor que la que resultaría de la simple suma de cada uno de los países participantes por separado (Cienfuegos Mateo; 2009).

A modo de síntesis, integrar significa articular intereses y proyectos sobre la base de objetivos previamente establecidos y con la finalidad de trabajar en una agenda unificada entre varios Estados que responda al contexto internacional de interdependencia, globalización y problemáticas transnacionales.

Conflictividad

Por último, y de manera muy breve, haré referencia al término de conflicto orientado a la región. Una idea común e instalada es la cuestión de América Latina como un espacio en el que ya no hay lugar para diferencias que pongan en duda la paz. En este sentido, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) declaró, en enero de 2014 en su conferencia en La Habana, la región como una “zona de paz”.

Según Esteban Caballero, Director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), “América Latina y el Caribe, aún con sus "dificultades y brechas", es "una zona de paz" en un mundo tan frágil y vulnerable como el actual” (Mengoti; 2015).

No obstante esto, es importante diferenciar la idea de “zona de paz” a la idea de conflicto. La primera responde a la ausencia de conflictos armados de carácter mayor en la zona. Es decir, en la actualidad no hay visiblemente amenazas de poder que hagan suponer un desenlace bélico o el uso de armamento entre los países de la región. La segunda, si bien de carácter sustancialmente menor en cuanto a gravedad, hace referencia a diferencias de interés sobre alguna cuestión puntual. En cuanto a la idea de conflicto, América Latina no se encuentra libre de ellos.

De los aproximadamente 140 casos que se han iniciado en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) desde 1947, el 19% le pertenecen a países latinoamericanos. Los expertos en la materia consideran que la intervención de la CIJ se ha vuelto más frecuente pues los países buscan explorar y aprovechar sus recursos naturales al máximo. La mayoría de los casos que involucran a la región se introdujeron en la Corte durante los últimos 20 años (BBC Online; 2017).

Tanto las hipótesis de conflicto como las de cooperación parten de la idea de la interdependencia positiva, o de una interdependencia negativa. Según Karl Deutsch “una interdependencia positiva fuerte tiende a dar sustentación o solidaridad, mientras que una interdependencia negativa fuerte tiende a promover conflictos” (De Paula; 2009).

Un punto interesante a mencionar habiendo hablado de recursos naturales e integración regional es la simultaneidad con la que se da el proceso de integración regional en Latinoamérica y la existencia (y aparición) de conflictos que no son capaces de ser canalizados mediante instrumentos que prevean las instituciones de integración regional. Como veremos a continuación, el hecho de la existencia de recursos naturales representa uno de los factores fundamentales por los cuales surgen estos conflictos.

Michael Klare en su libro “Resource Wars” habla de la geografía del conflicto; es un concepto interesante ya que aporta una representación geográfica de la disponibilidad de recursos naturales a nivel global. A continuación veremos cómo pueden relacionarse los conceptos de integración regional y recursos naturales, al mismo tiempo que se analizará si prepondera una dinámica de conflicto o de cooperación.

DESARROLLO

Recursos naturales y conflictos ambientales en Sudamérica

La información no se encuentra sistematizada, los recursos naturales son variados y no totalmente conocidos, los actores son cada vez más y el empoderamiento de nuevos sectores afecta de manera distinta el tratamiento de la cuestión ambiental en la actualidad. Hablar de recursos naturales y conflictos ambientales en Sudamérica puede resultar confuso debido a lo dinámico y cambiante de los distintos escenarios que presenta el tema.

Me gustaría comenzar por la llamada “línea de base” que proponen Correa y Rodríguez para tratar la problemática actual en la región. Según ellos, en primer lugar, es necesario tener en cuenta que dichos problemas se derivan ante todo del modelo de desarrollo imperante, el cual está basado en una supremacía dentro del tema ambiental, de la lógica de la ganancia por sobre el interés público, del uso masivo de combustibles fósiles, y de la explotación intensiva y, en la mayoría de los casos, no sostenible de recursos naturales (Correa y Rodríguez; 2005).

Por otro lado, los autores hacen referencia a la globalización como marco analítico de los procesos de conflicto ambiental relacionados con recursos naturales. Estos procesos están inscritos dentro de fuertes tendencias y procesos reales mundiales de transformación de las relaciones entre lo público y lo privado, las funciones del Estado, la política y el derecho, y la dimensión y el lugar de los recursos naturales en las prioridades de desarrollo (Correa y Rodríguez; 2005). Lo interesante de estos procesos, inmersos en el contexto de globalización, es la articulación de arriba a abajo y viceversa en el escenario mundial, hacia y desde las localidades.

Friedman (1999) definió a la globalización como “la integración de las finanzas, los mercados, los estados-nación y la tecnología a un grado nunca antes visto y de una forma tal que permite a los individuos, corporaciones y estados-nación recorrer y tocar el mundo más rápido, más profundo, más lejos y más barato que nunca”. La globalización tiene un aspecto ambiental muy importante que está relacionado con la necesidad de definir un

número creciente de asuntos ambientales que tienen una dimensión internacional (Weitz; 2011).

La literatura en cuanto a posiciones sobre estos temas es amplia. Las tendencias muchas veces encontradas y fuertemente vinculadas con ideología política e intereses sectoriales, que postulan posiciones demasiado cerradas con poco espacio para la negociación y el entendimiento.

Según Durán, los problemas ambientales conciernen a las ciencias exactas, naturales y sociales. Pero al mismo tiempo son problemas que involucran decisiones políticas, a veces controvertidas y por lo mismo muy difíciles de resolver (Durán; 1997). La región enfrenta importantes problemas ambientales, determinados principalmente por los patrones de uso de sus recursos naturales, sistemas de producción, hábitos de consumo de las poblaciones humanas y gobernanza ambiental (Vitalis; 2014).

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora me gustaría distinguir entre dos dimensiones de los conflictos ambientales relacionados con recursos naturales: el ámbito internacional y el ámbito local. Con respecto al primero, se escuchan conceptos tales como “securitización”, “defensa”, “bienes comunes”, “internacionalización de recursos”. Con respecto al ámbito local pueden verse otros como “comunidades”, “empoderamiento” y “derechos”, entre otros.

De Pieri habla de dos perspectivas, las cuales podrían relacionarse con las antes mencionadas: la primera con la dimensión local y la segunda con la internacional. Al analizar los vectores de fragmentación de los conflictos intermésticos ligados a los recursos naturales en Sudamérica, se puede decir que las cuestiones socio ambientales son vistas a partir de dos perspectivas. Una de ellas relacionada a la idea de que la movilización nace de diversos conflictos socio ambientales que son recurrentes en un tipo de crecimiento económico asentado en la extracción de recursos naturales y en el aumento de los riesgos de contaminación y depredación de los territorios de un Estado. Por otro lado, se puede considerar los conflictos interestatales latentes en el sub-continente, como un agravante extremadamente importante a los principios relacionados a la integración política regional (De Pieri; 2011).

Entendiendo la segunda perspectiva, internacional, como el resultado de una problemática local con expresiones que la trascienden y que tienen repercusión en el relacionamiento del país especialmente a nivel regional, es que podemos avanzar con este análisis. El debate sobre los recursos naturales, y los posibles conflictos ambientales que se den en este contexto, tiene un alcance que va más allá de lo local.

Desde la perspectiva de Borel, es creciente el cambio de atención de lo local hacia lo nacional, lo regional y lo global en el ámbito de la problemática ambiental y de recursos naturales. Este cambio de énfasis traería no solamente nuevas perspectivas, más políticas, sino también nuevos actores a los procesos, los que se volverían más complejos, y a la vez más “latinos” en sus herramientas y sus enfoques hacia la transformación de las estructuras sociales vigentes (Borel; 2005).

El escenario de alta disponibilidad de recursos naturales en América del Sur contrasta con el escenario de escasez en otras partes del mundo. El lugar central que estos recursos ocupan en la ecuación escasez-abundancia (que se define en la necesidad de establecer estrategias de control por parte de los países poseedores versus estrategias de acceso y disponibilidad por parte de los países dependientes de tales materias primas) hace que sean considerados en forma estratégica.

En función de las nuevas amenazas ambientales contemporáneas, la construcción de nuevos discursos y prácticas geopolíticas tiene sucedido por el rescate del pasado y por la revalorización de un de los pilares de fundación de la geopolítica que es la temática de la securitización de los recursos naturales (De Pieri; 2011). Frente a esta realidad, no es impensable que tales estrategias puedan configurar “escenarios de conflictos”, siempre y cuando estos recursos cumplan un rol clave para el funcionamiento productivo del sistema capitalista que garantice la continuidad de las actuales posiciones de poder dentro de la estructura internacional (Forti; 2013).

De Pieri lo explica de manera clara, planteando la idea de dos posiciones frente a esta cuestión: una primera basada en la securitización de la problemática ambiental, y una segunda opción que elige el camino de la cooperación con miras a establecer regímenes o instituciones que encausen las dicotomías que puedan existir frente a la cuestión ambiental.

De un lado, persiste una concepción clásica de interpretación geopolítica de los recursos naturales basada en las discusiones nacionalistas de la seguridad ambiental cuyo foco reside en los efectos que la cuestión ambiental puede generar en la soberanía territorial y en la balanza de poder del sistema internacional, pues se considera que la escasez de recursos naturales puede ultrapasar las fronteras nacionales y generar un contagio general de los conflictos nacionales e internacionales. De otro lado, se puede decir que surge una nueva concepción de interpretación de la geopolítica ambiental, caracterizada por la cooperación internacional de ámbito cosmopolita a partir de la formación de regímenes ambientales internacionales (De Pieri; 2011).

Pareciera ser que la visión de la cuestión de la defensa y securitización de los recursos naturales trae incluida la idea de conflicto. La desconfianza mutua haría difícil un escenario propicio para la cooperación y el entendimiento.

Si tomamos la problemática de los recursos naturales como una cuestión global que requiere de una aproximación coherente al alcance del tema, será fundamental priorizar visiones más cooperativas y colaborativas. En este sentido, es interesante la búsqueda de nuevas herramientas que den a la región la posibilidad de plantear una postura unificada y con una voz más fuerte a la hora de analizar el contexto de balance de poder internacional.

Según Weitz, el conflicto surge porque el desarrollo sostenible es un principio “extremadamente flexible” y la comunidad internacional no ha logrado acordar cuáles son las políticas ambientales apropiadas que todos los países deben adoptar (Weitz; 2011). Y en el mismo sentido, algunos autores plantean que ante esta problemática no se ha contado con programas y acciones claras. Al mismo tiempo, las instituciones poseen una baja capacidad para afrontar la situación que termina por ocasionar la disminución de recursos naturales como el agua, además de generar confrontaciones con las comunidades que se enfrentan al modelo de desarrollo o al denominado interés nacional con relación al interés regional o local.

Existe ahora una clara visión de que gran parte de los conflictos socio-ambientales, si bien son esencialmente locales en sus manifestaciones más aparentes, se enmarcan en procesos globalizados, sea en el ámbito nacional o internacional. Con demasiada frecuencia, la institucionalidad está en la raíz de la injusticia y del daño ambiental (Borel; 2005).

Para terminar este punto me gustaría destacar dos pensamientos: en principio, los conflictos existen por el reconocimiento de una situación crítica a nivel global en cuanto a ciertos recursos naturales. La escases y el contexto de crecimiento de la demanda hacen de la planificación a largo plazo un elemento imprescindible en la política de los países que poseen recursos estratégicos. Por otro lado, la importancia del reconocimiento de la cuestión como una problemática regional y no meramente local o nacional.

Si bien, debido a la existencia natural de intereses encontrados, no parece un escenario verídico el de la ausencia de conflictos ambientales, la idea de encontrar vectores de gestión ambiental comunes a la región podría dar lugar a una nueva etapa en la cooperación (o tal vez integración) a nivel regional.

El agua como recurso sudamericano: ¿conflicto o cooperación?

Dando continuidad al trabajo, en este apartado, me centraré en el agua dulce como recurso natural clave para la región en su conjunto y para cada país que hace parte de la misma.

Los conflictos transfronterizos por el agua en la región de Latinoamérica no son significativos si se comparan con la situación en Oriente Medio y el sur de Asia. Sin embargo, el hecho de que el nivel de los conflictos por agua sea bajo no significa que la región carezca de problemas; debido a que el potencial existente de disputas por aguas internacionales no es pequeño si se considera que la mayor parte del agua superficial en la región de Latinoamérica es compartida por varios países (CAF; 2015).

El crecimiento poblacional, la industrialización de grandes países como China, India y Rusia, la creciente urbanización, la demanda de agua para uso agrícola y la reducción de fuentes tradicionales de agua, parecen señalar un futuro donde aumentará la presión sobre aquellas regiones que poseen abundante agua dulce, destacándose en tal sentido Sudamérica, a partir de sus tres grandes cuencas (Amazonas, del Plata y Orinoco), y sobre sus acuíferos subterráneos (Bloch; 2015).

Continuando con el tema abordado anteriormente, según Klare, diversos factores se encuentran por debajo del incremento en la frecuencia y la intensidad de los conflictos por

recursos en el siglo XXI. En este caso serían: 1) globalización económica; 2) consumo no sustentable; 3) crecimiento poblacional; y 4) conflictos económicos entre países pobres y países en desarrollo (Klare; s.f.). Es en este sentido que, a continuación, analizaré el caso del agua como recurso natural clave de la región, con fuerte impacto por sus propias características en Sudamérica. ¿Cómo puede ser visto este recurso por los países de la región? ¿Qué iniciativa prima a la hora de priorizar cursos de acción con relación a la problemática ambiental en torno al agua dulce en Sudamérica: conflicto o cooperación?

Según la teoría de Klare, este tipo de enfoques relativos a espacios de cooperación sólo podrán funcionar si los países involucrados están comprometidos con resoluciones de conflictos por recursos no violentas y con distribuciones equitativas de los recursos mundiales más codiciados. Lamentablemente, los países están orientados a una visión de competencia por los recursos con resultados de suma cero y la securitización de las fuentes vitales. Es decir, ven los recursos como intereses de “seguridad nacional” que deben ser protegidos a toda costa (Klare; s.f.).

En palabras de Delgado Ramos, “resulta evidente que las zonas con reservas importantes de recursos energéticos –petróleo, gas, carbón–, mineros, hídricos o de biodiversidad, se perfilan cada vez más como estratégicas y conflictivas, tanto de la perspectiva de la denominada geopolítica de los recursos o de la securitización de éstos.” (Delgado Ramos; 2010).

Durante el siglo pasado, la demanda de agua creció el doble de lo que lo hizo la tasa de población. En el caso de América Latina, hoy en día la región más urbanizada del planeta, esta tendencia fue todavía más acuciada, hecho que acentuó la escasez económica del agua, entendida como el acceso limitado a este recurso por motivos de capital humano, institucional y financiero (CAF; 2017).

Acorde con el reporte regional del Foro Mundial del Agua para las Américas (2006), la subregión de Sudamérica sobresale en tres importantes estadísticas hídricas con respecto al continente americano en conjunto:

- 1) es la región con mayor precipitación anual (casi 30 mil km³ por año);
- 2) posee la mayor cantidad de agua renovable (17,130 km³ por año); y

3) tiene la mayor asignación de disponibilidad de agua per cápita (47 mil m³ por persona por año).

Con los tres indicadores descritos podemos imaginarnos una región con abundancia física de agua. Sin embargo, estas estadísticas tienen que analizarse a la luz de las políticas de manejo del agua y el acceso a este recurso para todos los sectores sociales (Maganda; 2008). Se argumenta que la rápida urbanización que ha tenido lugar en los últimos 50 años, junto a la falta de infraestructura y aún más importante una gobernabilidad deficiente, son factores relevantes para explicar la escasez en una región rica en agua. A pesar de su abundancia hídrica, así como de las inversiones importantes en infraestructura, políticas macroeconómicas fuertes y la presencia de democracias sólidas, existe amplia evidencia de que los problemas de agua en la región están afectando la vida diaria de millones de personas, lo que convierte la escasez hídrica en un asunto político y social importante (CAF; 2015).

En este mismo sentido, según la CEPAL, persiste la incapacidad para establecer instituciones capaces de gestionar los temas del agua en condiciones de creciente escasez y conflicto (CEPAL; 2013).

Según el Atlas de acuerdos internacionales sobre el agua del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Oregon State University, existen más de 400 tratados o acuerdos internacionales relacionados con recursos hídricos compartidos, que han sido firmados desde 1820 (excluyendo los acuerdos de navegación, pesca y demarcación de límites) (Maganda; 2008). Sumado a este marco macro, se han desarrollado en las últimas décadas distintos documentos y cumbres que tratan el tema del agua como un recurso estratégico y fundamental. Entre otros podemos mencionar: los lineamientos de Helsinki (1966), la Cumbre de Río (1992) y su agenda de desarrollo, las Metas del Milenio (2000), la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), la Cumbre Río+20 (2012), entre otros.

Sin embargo, para entender la resolución de un conflicto, la prevención y los procesos de cooperación que pueden darse en ese marco, lo primero que se necesita comprender son los principales problemas de gestión tanto local (así como también a nivel país y región), los actores involucrados y los recursos de agua en cuestión.

Al parecer, lo primero que podría decirse es que el conflicto está latente y hay muchos factores (ya sea objetivos o basados en una mera percepción subjetiva) que dan lugar a escenarios propicios para el surgimiento del conflicto más que de procesos de cooperación.

Para Maganda, el acceso de la población a los recursos hídricos se ha convertido en un sistema complejo donde intervienen procesos sociopolíticos y relaciones hegemónicas de poder sobre el territorio y sus recursos (Maganda; 2008).

Por otra parte se observa que la posibilidad de conflictos por el agua se incrementa en los continentes más relegados en el desarrollo humano. El vínculo con el desarrollo es evidente, dado que el 80% de las enfermedades surgen de problemas con el agua (Garay Vera; 2008).

Las cuencas hídricas que trascienden las fronteras nacionales son generalmente consideradas como una posible fuente de conflicto y raramente como un potencial de cooperación transnacional. Son muy pocos los casos de esfuerzos de cooperación multinacional para el manejo de las aguas transfronterizas en todo Latinoamérica, pero particularmente en Sudamérica (Maganda; 2008).

Otro concepto oportuno que puede ayudar a comprender la situación de manera completa es el de “seguridad hídrica”. Según CAF, es la capacidad de una población para proteger el acceso sostenible a cantidades adecuadas de agua de calidad aceptable para así poder mantener las condiciones de vida, el bienestar humano, y el desarrollo socioeconómico, para asegurar la protección contra la contaminación directa del agua y desastres relacionados con el agua y para conservar los ecosistemas, en un clima de paz y de estabilidad política (CAF; 2015). Si bien se trata de un concepto mucho más técnico en cuanto al recurso en sí, resulta interesante la mención final con respecto al clima de paz y a la estabilidad política.

Existen algunos planes y acuerdos multinacionales para aguas compartidas en Sudamérica, donde la mayoría se refieren únicamente a la navegación, generación de energía y problemas de contaminación o conservación. Este enfoque parcial deja de lado la integración del tema sociopolítico, también relacionado con el manejo de los recursos

hídricos y sin el cual el proceso de toma de decisiones y la participación de los actores locales pasan desapercibidos (Maganda; 2008).

No obstante el estado de situación planteado en cuanto a los distintos factores que dan lugar a la posibilidad de conflictos, existen indicadores de cooperación y acuerdo frente a políticas comunes en el manejo del agua como recurso natural en la región.

Una excepción, en este sentido, es el proyecto Del Posible Conflicto a la Cooperación Posible (PCCP) de la UNESCO, que pretende “la seguridad hídrica en el siglo XXI” (Maganda; 2008). Según la página web del proyecto, esta iniciativa facilita diálogos multinivel e interdisciplinarios para fomentar la paz, la cooperación y el desarrollo relacionados con la gestión de los recursos hídricos transfronterizos. El proyecto sigue la idea de que, si bien los recursos hídricos transfronterizos pueden ser una fuente de conflicto, su gestión conjunta puede fortalecerse e incluso utilizarse como un medio para una mayor cooperación.

El carácter internacional de este tipo de iniciativas muestra cómo la cuestión del agua como recurso natural tiene un carácter global y requiere de tratamientos a nivel regional. Sudamérica tiene un potencial de acción importante y la capacidad de ejercer un rol de alto nivel en la gobernanza de la cuestión a nivel mundial.

Volviendo a lo expuesto anteriormente sobre la clasificación hecha por Marty sobre los tipos de problemas que pueden presentarse frente a cuestiones relacionadas a recursos naturales, es oportuno retomar la idea del caso en el que existen problemas colectivos. Según el autor, en este caso, los países afectados pueden obtener beneficios buscando conjuntamente la solución. Es decir, existe mayor potencial para la cooperación en este tipo de escenarios. No obstante esto, alcanzar acuerdos requiere de una voluntad particular (articulación política) y un interés regional unificado frente a la problemática.

Hasta ahora, los temas de escasez de agua se han visto sobre todo desde una perspectiva país y no tanto con una visión regional; por lo tanto, el potencial no explotado de colaboración es grande. Esta colaboración facilitará un enfoque más efectivo y mejor informado respecto a los problemas del agua que son comunes (CAF; 2015). En este

sentido, la cuestión del agua como recurso natural de la región podría verse como un “problema colectivo” según la clasificación antes presentada realizada por Marty.

El potencial de cooperación es elevado en el caso de problemas colectivos y el potencial de conflicto aumenta en el caso de problemas de externalidad negativa. Sin embargo, se debería prestar atención también a las percepciones subjetivas y a los aspectos de relacionamiento, incluyendo el grado de confianza o desconfianza y el balance de poder.

Si bien existen ejemplos de cooperación internacional relacionados al manejo de recursos hídricos en Sudamérica como por ejemplo la Comisión para la Administración del Río de Uruguay (CARU), la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM) y el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), según Maganda, estos esfuerzos son recientes y aún no están totalmente expandidos en la totalidad de acuíferos y cuencas transfronterizas del continente (Maganda; 2008). Existe una sensación de que falta una oportunidad para alcanzar un nivel más alto de compromiso hacia el objetivo de cooperación regional en temas de agua, tales como la escasez (CAF; 2015).

La debilidad e insuficiencia institucional, deficiencias de marcos legales, organismos reguladores y sistemas de gobernabilidad, no permite encauzar y coordinar las necesidades económicas, sociales y ambientales de los diferentes usuarios y partes interesadas, lo que genera inestabilidad en materia de usos de agua (CEPAL; 2013).

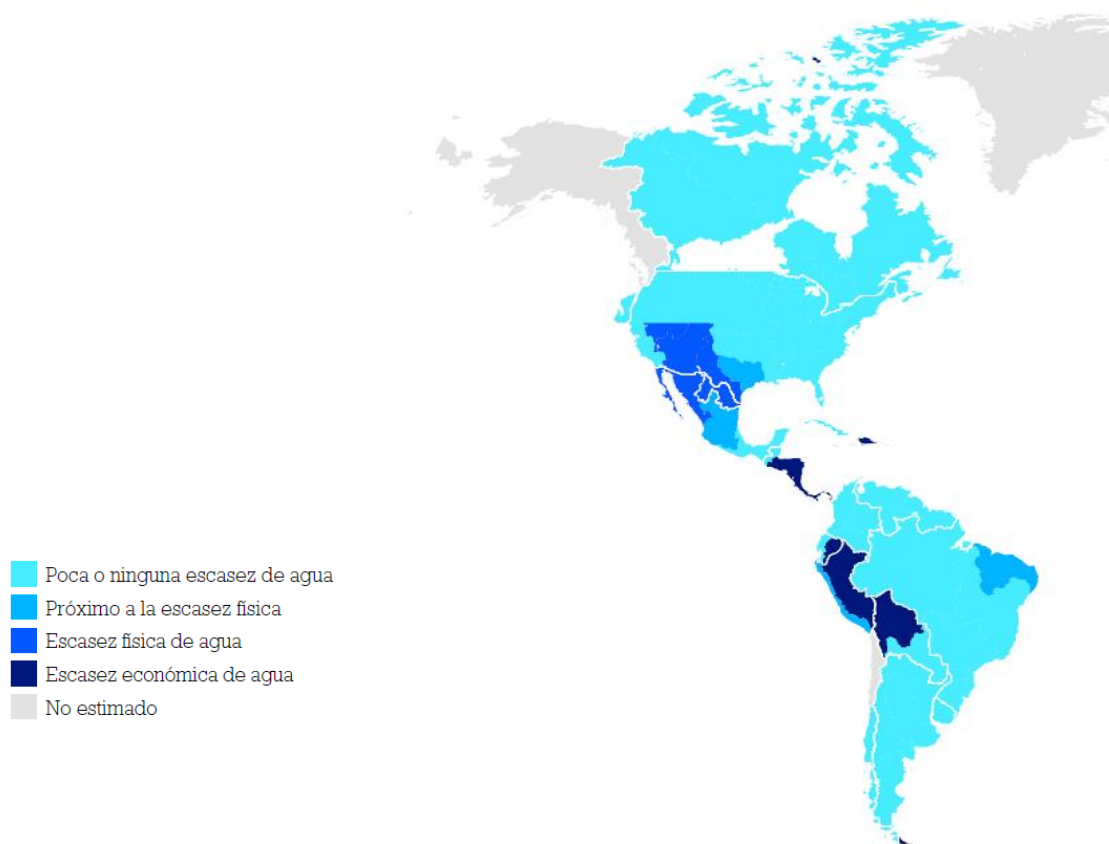
Al mismo tiempo, debe considerarse que muchos de éstos no cuentan con un producto que pueda sustituirlo: tal característica los torna, además de estratégicos, en recursos críticos (Gastaldi; 2014).

Entonces, ¿podrá entenderse el agua como recurso natural y, al mismo tiempo, como recurso de cooperación y medio para profundizar procesos de integración de políticas en la región?

En cuanto a experiencias con el agua dulce como recurso natural en la región, según CAF, la clave para el éxito ha sido y será el reconocimiento implícito de complementariedades entre los países, y la necesidad de un desarrollo conjunto para expandir los beneficios del desarrollo (CAF; 2015).

Antecedentes de cooperación hay. El recurso existe. Lo que es importante definir ahora es la relación de este recurso con las definiciones de políticas públicas de los países de la región. La interacción en cuanto al reconocimiento del recurso como estratégico (a nivel regional y no como símbolo de desconfianza entre los países sudamericanos) y la utilización sostenible del mismo serán dos puntos fundamentales a la hora de analizar procesos de cooperación regional.

Gráfico 1: Escasez global física y económica del agua



Fuente: IWMI; 2007.

El MERCOSUR: la experiencia del Acuífero Guaraní y el conflicto por “las papeleras” del Río Uruguay

Sudamérica, y en particular Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, poseen uno de los recursos naturales más valiosos a nivel global: agua dulce. Por razones principalmente culturales e históricas, muchas de las ciudades importantes de Latinoamérica se han ubicado cerca de los principales cursos de agua. Si bien este recurso siempre fue valorado, el reconocimiento de la cuestión de la escases y la distribución desigual del agua dulce como recurso natural, entre otros factores, ha dado una relevancia aún mayor, estratégica y de seguridad para algunos a recursos naturales como este.

El reconocimiento de esta situación y el contexto de cambios de dinámicas políticas por las que ha pasado cada uno de los países que integran el bloque han generado espacios para el desarrollo de procesos de cooperación y el surgimiento de conflictos que tuvieron como eje de la disputa recursos naturales. Lo particular, e interesante para el análisis, es que el desarrollo de estas dos formas de relacionamiento frente a el agua como recurso natural se dieron en un mismo ámbito y de manera contemporánea. Cooperación y conflicto parecieran ser en el caso del MERCOSUR dos caras de un mismo proceso de integración regional.

Las dos caras: cooperación y conflicto

Los procesos de cooperación y las dinámicas de conflicto ambiental en el tratamiento de la cuestión de los recursos naturales en el MERCOSUR son dos realidades existentes y palpables. Sin embargo, pese a situaciones puntuales de desacuerdo, pareciera primar la idea de acuerdos de cooperación y la formalización del trabajo integrado para el manejo de ciertas cuestiones a nivel regional.

En este sentido, me parece interesante comenzar esta sección ahondando en la implicancia del Acuífero Guaraní como recurso natural del MERCOSUR.

Acorde con el programa de Gestión de Acuíferos Transfronterizos (ISARM por sus siglas en inglés) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la

Cultura (UNESCO)/ OEA (ISARM), los acuíferos son cuerpos de rocas permeables capaces de almacenar grandes volúmenes de aguas subterráneas de muy buena calidad para el consumo humano, pero con un ecosistema de extremada fragilidad particularmente ante la contaminación (Maganda; 2008).

Al no conocer límites de territorio los acuíferos transfronterizos se desarrollan por debajo de dos o más países, dando lugar a que el agua subterránea que se extrae en un país corresponda a la precipitación que ingresó al acuífero en otro país, significando entonces que las distintas conductas ambientales de un país pueden afectar a otros ya sea por actividades contaminantes o por exceso de explotación lo que determina en el primer caso la disminución de la calidad del agua a aprovechar por otros países y aún la sequía de ríos y arroyos en el segundo caso (Sartori; 2011). De esta manera, es clara la necesidad de una aproximación conjunta frente a este tipo de recursos naturales.

El Sistema Acuífero Guaraní (SAG) es una gigantesca reserva subterránea de agua dulce que se extiende bajo territorio de Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil. Su extensión es de 1.200.000 Km² aproximadamente, distribuidos la mayor parte entre Brasil (840.000 Km²) y Argentina (225.000 Km²), correspondiendo en menor medida a Paraguay (70.000 Km²) y Uruguay (45.000 Km²) (Ferro Rodríguez; 2013).

Esta característica señalada nos introduce en una categoría especial de acuíferos, llamados “transfronterizos”, que requieren regulación internacional con desarrollo en particular de la cooperación internacional y la buena vecindad (Sartori; 2011).

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su 63° periodo de sesiones adoptó por consenso la Resolución A/RES/63/124 sobre acuíferos transfronterizos. Los acuíferos transfronterizos deben ser utilizados de acuerdo a los principios de “utilización razonable” y de “utilización equitativa”. Por otra parte se establece que cada Estado tiene soberanía sobre la parte del acuífero transfronterizo que se encuentre bajo su territorio (Vigevano; 2013).

A su vez, la Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. 25/04⁴ creó un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel con el objeto de elaborar un Proyecto sobre el Acuífero Guaraní (Garay Vera; 2008).

⁴ Ver Anexo 3: Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. 25/04 – Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní.

La importancia del agua para prácticamente todos los aspectos humanos (salud, medio ambiente, economía, bienestar social, política, cultura, entre otros) excede en mucho las facultades técnicas e institucionales de cualquier país, no sólo en Sudamérica, para resolver por sí mismo y unilateralmente muchos de los problemas que derivan de las cuencas compartidas (Maganda; 2008).

Muchos de los acuíferos más importantes del mundo son transfronterizos. Al igual que sucede con respecto a cualquier recurso transfronterizo, el manejo de estos acuíferos podría convertirse en un duro desafío ya que requiere la colaboración entre varios niveles de las instituciones de manejo de tierra y agua en el país y entre los diferentes países involucrados (OEA; 2004).

Los documentos elaborados a nivel internacional y las repercusiones que tienen en políticas elaboradas de manera conjunta a nivel regional sobre estos temas muestran la visibilidad que empieza a tener la cuestión del agua como recurso natural. Al mismo tiempo, tratándose de un acuífero transfronterizo, la necesidad de cooperación se vuelve imperiosa.

En este sentido, en 2003, se elabora el Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní. Esta iniciativa responde a la preocupación que mostraron los países afectados por el acuífero y las suposiciones en cuanto al interés de terceros países sobre el recurso natural.

El Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (SAG) fue el desarrollo para apoyar a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en la elaboración y la implementación de un marco compartido institucional, legal y técnico, para preservar y manejar SAG para la generación actual y las generaciones futuras (OEA). El interés fundamental radicaba en llevar a cabo un estudio que revelara las condiciones y características exactas del sistema, para a raíz de ello, establecer una legislación conjunta que fomentara su explotación de forma eficiente y sostenible (Ferro Rodríguez; 2013). El resultado de esto fue la elaboración de un proyecto en el que intervinieron los estados partes, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM), el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) y, por parte del gobierno alemán y holandés, la Vigilancia Geológica Germana (BGR) y el Programa Asociado del Agua de los Países Bajos (BNWPP) respectivamente.

El presupuesto asignado de 27 millones de dólares junto a la cantidad de actores involucrados en el proyecto muestran claramente la importancia de la iniciativa a nivel internacional y regional.

En paralelo a estos desarrollos, se gestaron ideas un tanto más ligadas a la visión de securitización y defensa de los recursos naturales. Según Nodal, por su gran potencial hídrico y riqueza mineralógica se convirtió en un objetivo geopolítico por parte, principalmente, de Estados Unidos. Esto ha reforzado paradójicamente la idea de la necesaria soberanía nacional sobre su uso y la dificultad de arribar a algún tipo de gestión compartida asociada a la integración regional (Nodal; 2017).

Sin embargo, las diferencias que surgieron entre Argentina y Uruguay debido a la instauración, por parte del segundo, de dos plantas de pasta de celulosa sobre el río Uruguay, que separa ambos países, provocaron que el Proyecto fuera abandonado en 2009, cuando sólo se había finalizado la primera fase relativa al estudio científico. No se llegó por tanto a ningún acuerdo sobre el marco jurídico a establecer con respecto al acuífero y este vacío legal trató de ser llenado en 2010 mediante un Acuerdo sobre el Sistema Acuífero Guaraní⁵ firmado entre los cuatro países, auspiciado por el MERCOSUR (Ferro Rodríguez; 2013).

El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní representa otro instrumento de la voluntad de cooperación y la percepción de interés que existe en cuanto a este recurso natural en particular. No obstante esto, el acuerdo tampoco llegó a efectivizarse complementenmente durante un largo período ya que debe ser ratificado parlamentariamente por cada uno de los países que lo conforman.

El acuerdo no fue ratificado por Paraguay⁶, al argumentar que vulneraba en su articulado la soberanía paraguaya sobre sus propios recursos al establecer la negociación conjunta de acciones que afecten a más de un Estado de los que albergan el acuífero. Mientras uno de los miembros no ratifique el documento, el Sistema Acuífero Guaraní no contará con regulación internacional o regional alguna, quedando su administración y explotación en

⁵ Ver Anexo 4: Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní.

⁶ El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue ratificado por el gobierno paraguayo el 19 de abril de 2018 a través de la promulgación de la Ley 6037/2018 que aprueba dicho convenio mientras se realizaba este trabajo.

manos de cada país, lo que puede originar un uso indiscriminado y poco eficiente de sus aguas y la contaminación de las mismas (Ferro Rodríguez; 2013).

Según Vigevano, aunque el acuerdo no haya entrado en vigor, puede considerarse como un punto de partida de un proceso sinérgico entre normas nacionales, regionales e internacionales tendientes a consolidar un sistema jurídico regulatorio que vincule de manera equitativa cuestiones esenciales como la soberanía, el uso, la cooperación y la protección ambiental de los recursos hídricos transfronterizos. Incorpora ciertas prácticas regionales que podrían ser consideradas como un elemento fundamental en la formación de una costumbre ambiental entre los cuatro Estados (Vigevano; 2013).

Haré una pausa, entonces, en cuanto a lo referente al Acuífero Guaraní para referirme al conflicto entre Argentina y Uruguay, ambos miembros del MERCOSUR, por “las papeleras”.

En pocas palabras, este conflicto asimétrico entre dos países hermanos que comparten una larga historia en común de encuentros y desencuentros, comienza como un movimiento de base que surge por la preocupación medioambiental ante un emprendimiento industrial. Rápidamente se transforma en un conflicto binacional donde los Estados asumen posturas innegociables y un esquema de juego de suma cero, se regionaliza a través del MERCOSUR, se internacionaliza con la facilitación real española y acaba siendo dirimido a través del arbitraje de la Corte Internacional de Justicia (Hernández Beloqui; 2013)⁷.

La resistencia popular pronto trascendió el ámbito local para involucrar a los gobiernos de Argentina y Uruguay en un arduo proceso de negociación diplomática, que fue oscureciéndose a medida que a un lado y al otro del río se profundizaban sentimientos y actitudes nacionalistas (Cortassa y otros; 2013).

El conflicto, cuya resolución llega en 2010 con el fallo de la Corte Internacional de Justicia, transitará por diferentes etapas de mayor o menor entendimiento, tensión, resurgimiento de viejas rivalidades y donde la impronta de ambos presidentes jugará un rol fundamental. A lo largo de los años se mezclaron temas como el interés medioambiental, el económico, el

⁷ Ver Anexo 5: Párrafo dispositivo (párr. 282) del fallo “Causa relativa a las plantas de celulosa en el Río Uruguay (Argentina contra Uruguay). Fallo de 20 de abril de 2010.

político y la soberanía nacional, entre otros. La polarización del debate acabó generando un juego de suma cero donde la única posibilidad que existía era la de ganar o perder, prolongando por casi una década el conflicto y minando las buenas relaciones bilaterales entre ambos países (Hernández Beloqui; 2013). Sin duda, el conflicto alcanza un grave hito en noviembre de 2006 cuando el presidente Tabaré Vázquez resuelve enviar fuerzas militares para la custodia de una de las obras en Fray Bentos. El hecho es tomado por su par argentino como una “afrenta” generando una oposición social cada vez más fuerte. Si bien era casi imposible la escalada a un conflicto bélico, la trascendencia de esta hecho marca el alcance que puede tener un conflicto ambiental por, en este caso, la conservación de un recurso natural a nivel regional como es el agua dulce.

Lo que en el inicio pareció sólo un problema ambiental se transformó en un conflicto geopolítico por recursos naturales estratégicos en el que se oponían actores de distinto tipo que enfrentaban intereses empresariales, inquietudes sociales, política y cuestiones sobre resolución de conflicto a nivel regional.

El río Uruguay como recurso compartido entre ambas naciones, está regulado por el Tratado que lleva su nombre y por su Estatuto, que establece la existencia de una Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). Sin embargo, Uruguay apostó por el ámbito regional intentando constantemente involucrar al MERCOSUR, pero la negativa argentina y la posición brasilera reacia a tratar temas forestales a nivel internacional y que sostuvo en todo momento que era un conflicto bilateral, hizo que fracasase esta estrategia. Argentina, en cambio, apostó por el camino judicial internacional con esta demanda, que por otra parte es la instancia que establece el Estatuto del río Uruguay, y cuyo fallo se obtuvo en 2010 (Hernández Beloqui; 2013).

Según Hernández Beloqui, un correcto análisis de la situación por parte de ambos países hubiera sido muy útil para haber identificado los puntos en común y haber trabajado para resolver el conflicto en forma satisfactoria. El no haberlo conseguido fue un factor que alargó y radicalizó el conflicto (Hernández Beloqui; 2013).

Factores de cooperación y aspectos que determinan el conflicto

El desarrollo de procesos de cooperación y el surgimiento de conflictos, en este caso ambientales, parecieran ser dos partes de una misma dinámica de avances y retrocesos que dificultan la consolidación del proceso de integración regional.

Los países del MERCOSUR comparten principalmente el acuerdo comercial y el espacio geográfico, además de un contexto histórico y cultural claramente vinculado. Sin embargo, y tal como también ocurre en otros procesos de integración, la región está caracterizada por grandes asimetrías entre sus miembros (Gasparini; 2014).

Sin duda, el principal motor que impulsa el surgimiento de procesos de cooperación en la región se ve en aquellos intereses compartidos por los países que integran el MERCOSUR. La percepción de la necesidad de enfrentar determinadas cuestiones de manera conjunta y el reconocimiento de aquellos elementos que posee la región y resultan de carácter estratégico a nivel global, tal cual es el agua dulce como recurso natural, funcionan de manera positiva en la construcción de espacios propicios para la integración regional.

La cooperación internacional en el MERCOSUR ha sido concebida, desde los inicios del bloque, como una herramienta que permite fortalecer las capacidades de cada uno de los Estados parte y contribuye a la profundización del proceso de integración regional (MERCOSUR).

Volviendo al caso del Acuífero Guaraní, la importancia de este recurso desde un punto de vista ambiental, económico, político y social para los Estados que lo comparten, fue el punto de partida para la construcción conjunta de una estructura operacional que permitió implementar un marco institucional, técnico y legal común para el manejo y preservación del Acuífero Guaraní (Vigevano; 2013). En este sentido, el acuerdo representa la capacidad para compatibilizar principios y objetivos comunes a nivel regional. Se toma el acuífero como una problemática común que, mediante instrumentos de cooperación e integración, puede generar beneficios para todos los países.

La gestión de administración que están desarrollando los Estados involucrados en el Sistema Acuífero Guaraní demuestra la importancia de crear estrategias regionales de gestión de aguas para la explotación eficiente y sustentable de las aguas subterráneas.

Establecer a través de normas jurídicas consensuadas entre los Estados conductas adecuadas para la gestión y el uso de este recurso es una forma de prevenir y revertir futuras crisis del agua en el ámbito del MERCOSUR (Vigevano; 2013).

Lo importante no es la cantidad de agua que posea un país, sino el uso y la efectividad para manejarla (Martínez Argudín; 2015). A esto sumaria, la capacidad de gestionar regionalmente beneficios de manera conjunta entendiendo la naturaleza del recurso que se posee y la implicancia que tiene a nivel global la cuestión del agua.

Un elemento importante para el surgimiento de espacios de cooperación es lo que el MERCOSUR reconoce como el desarrollo de programas y proyectos de cooperación en los que los estados parte puedan identificar áreas temáticas consideradas como prioritarias (salud, educación, medio ambiente, género, comercio intrarregional, integración productiva).

Otro aspecto fundamental a la hora de analizar aquellos factores que permitan priorizar la cooperación frente al conflicto en la región hace referencia al contexto internacional.

La agenda internacional se torna más compleja por la fragilidad en las condiciones macroeconómicas y financieras, por la debilidad de la institucionalidad global y por la emergencia de nuevos temas y actores relevantes. De allí la urgencia y relevancia de establecer instancias de diálogo y cooperación regional que permitan afinar y compartir diagnósticos, de modo de poder defender mejor los intereses de la región (CEPAL; 2010).

En cuanto a la determinación de aquellos factores que pueden favorecer procesos de cooperación que profundicen la integración regional, por último, me gustaría hacer mención a la cuestión de la financiación de este tipo de iniciativas.

Varios autores destacan la importancia de instituciones multilaterales que generen oportunidades de financiamiento regional a los países latinoamericanos (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Banco de Desarrollo de América Latina - CAF, Banco del Sur). La mayoría de estas instituciones busca el desarrollo de la región y favorecen el relacionamiento y la integración de los países que son parte.

En la medida en la que estas instituciones permitan una mayor autonomía financiera de los países de la región junto a las instituciones multilaterales y hagan viables el financiamiento a sectores/países con menor desarrollo afirmándose como importantes bancos de fomento regional, pueden abrirse nuevas y significativas posibilidades de cooperación y crecimiento del proceso de desarrollo a nivel regional (Madeiros; 2011).

Al mismo tiempo, existen elementos que ponen frenos institucionales al avance de la cooperación, y la profundización del proceso de integración regional, y sucesos de carácter conflictivo que deterioran el relacionamiento de los países que conforman el bloque.

Los conflictos socio-ambientales en los países periféricos reconocen diversos orígenes pero, con frecuencia, vienen de la mano de grandes emprendimientos asociados con el desarrollo económico y social: infraestructura (carreteras), extractivos (explotaciones mineras o petroleras), energéticos (represas, tendidos eléctricos) o productivos (explotaciones agropecuarias o el caso que nos ocupa) (Cortassa y otros; 2013). Este es claramente el caso del conflicto por “las papeleras” entre Argentina y Uruguay.

Otro aspecto relevante es la percepción que tienen los países frente a sus vecinos en cuanto al reconocimiento, gestión y explotación de los recursos naturales compartidos. El tratamiento común de este tipo de cuestiones plantea desafíos en cuanto a la configuración de la percepción del balance de poder a nivel regional. Este punto se relaciona fuertemente con lo comentado anteriormente en el trabajo: los recursos naturales entendidos como estratégicos generan una visión, en algunos de los países, en clave de defensa y soberanía nacional. La desconfianza por las acciones emprendidas por cada parte y el alejamiento del tema de las comunidades locales (por tratarse de un tema de defensa nacional) puede generar espacios de conflictividad.

Por último, la ausencia de instrumentos legales e instituciones multilaterales que garanticen la estabilidad puede representar un espacio para el desarrollo de conflictos en cuanto a los recursos naturales. El establecimiento de acuerdos, programas de cooperación y el entendimiento de un recurso natural de manera regional forma una institucionalidad que permite evitar situaciones en las que se potencien intereses opuestos o no alineados.

El caso de “las papeleras” entre Argentina y Uruguay mostró la debilidad de las instituciones regionales (incluido el MERCOSUR por la presión argentina para evitar regionalizar la problemática) para la gestión, manejo y resolución del conflicto en este marco.

Los conflictos ambientales transfronterizos ponen de relieve tanto las limitaciones de los mecanismos de evaluación y gestión ambiental vigentes – que no están preparados para atenderlos adecuadamente, tanto por la complejidad de los emprendimientos y ecosistemas a evaluar, como por sus implicancias en las políticas comerciales y las relaciones exteriores – como de las instituciones de integración regional para hacerles frente (Cortassa y otros; 2013).

Según la CEPAL, un desafío central para la región es aumentar las iniciativas de cooperación regional para incorporar políticas de adaptación y mitigación, como la utilización de procesos y productos ambientalmente amigables en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo (CEPAL; 2010).

El caso del acuífero Guaraní muestra de manera clara las dificultades de la región para avanzar en grandes proyectos de cooperación e integración regional. La oportunidad es clara y, tal cual se describió anteriormente, hubo avances. No obstante esto, la aparición de conflictos ambientales como el que tuvo lugar entre Argentina y Uruguay por las pasteras y la percepción de desconfianza por parte de Paraguay con respecto al acuerdo⁸ que demostró durante años impiden que se consoliden políticas comunes gestionadas de manera regional en cuanto al agua como recurso natural.

Hacia una integración regional: el agua como recurso natural estratégico

El contexto internacional y las tendencias a nivel global en cuanto a desafíos inminentes para los países en desarrollo hacen que los recursos naturales de Sudamérica necesiten un enfoque regional.

⁸ El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní fue elaborado en 2010 y ratificado recientemente por Paraguay (19 de abril de 2018).

Todos los países considerados en la evaluación Geo- MERCOSUR comparten ecoregiones entre sí. Ninguno de ellos está ambientalmente aislado y, por lo tanto, no sólo es imperiosa la búsqueda de acciones coordinadas y acordadas frente a los temas ambientales, sino que es inevitable (Iud; 2010).

La Unión de Naciones Suramericanas (UNSAUR), en su VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, planteó la necesidad de avanzar hacia un proceso de planificación de la integración regional en base a una visión estratégica compartida que considere el enorme potencial que tiene la región suramericana, que es depositaria de ingentes recursos naturales de la más diversa índole, diversidad biológica y una invaluable riqueza cultural y humana (UNASUR; 2012).

En este último caso, la idea de integración regional no está dada sólo por el aspecto económico, sino que tiene en cuenta otros ámbitos en los que, si bien existen iniciativas de cooperación, no han sido completamente desarrolladas y aprovechadas. La capacidad que tienen temas como el manejo de los recursos naturales y la gestión ambiental de convertirse en potenciales instrumentos de integración se encuentra presente en mucha de la literatura actual.

Según Correa, hoy más que nunca los conflictos socio-ambientales son una parte central de los procesos de desarrollo y de articulación de la región en las agendas globales, así como de la práctica de políticas públicas y de la gestión y administración del territorio y de los recursos naturales (Correa; 2005).

La integración regional en este tema no puede ser algo estático, sino un proceso de cooperación continuo que evolucione y madure con el tiempo (Maganda; 2008). Para lograr esto, según Acuña, se deberá mejorar la aplicación leyes domésticas y adoptar patrones mínimos comunes, a nivel regional, para mejorar derechos de acceso a información, participación y justicia en asuntos ambientales (Acuña; 2016). En esta misma fórmula podríamos incluir la gestión de los recursos naturales como el agua.

Así, los acuíferos transfronterizos también representan una oportunidad de integración y colaboración regional que incluye la anticipación y prevención de conflictos y competencia

entre los usuarios del agua, así como la preservación de la salud de los ecosistemas hídricos y los numerosos servicios que éstos proporcionan (OEA;2004).

En este sentido, el desafío de los esquemas de integración es renovarse al servicio de una mejor inserción internacional de la región (CEPAL; 2010).

La idea de integración regional, sin duda, se refiere a procesos con avances y retrocesos que generan muchas críticas. A continuación, mencionaré algunas de las principales debilidades que en este sentido plantean autores que abarcan el tema.

En lo que se refiere al ámbito ambiental y los recursos naturales, según Mostert en su informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los tratados y otros documentos oficiales definen instituciones que ellos mismos establecen, pero a menudo no es claro si son operativas en la práctica. En otros casos, los acuerdos no se cumplen ni se violan, sino que simplemente no se implementan. Esto es especialmente cierto en las convenciones marco generales. Sus objetivos a menudo son muy ambiciosos, pero también abstractos y no comprometidos (Mostert; 2003).

Volviendo a lo tratado en el apartado anterior, algunos aspectos de lo que menciona la UNESCO aparecen en el Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní y en el Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní tal cual fue mencionado anteriormente.

En la medida que avanzan las iniciativas de integración sudamericana se pone en evidencia la ausencia de consensos sobre ciertas áreas sensibles como es el caso de los recursos naturales (Saguier; 2012).

Al mismo tiempo, según Iud, podría haberse pensado que se prevenía toda posibilidad de que diferendos por causas ambientales entorpecieran el proceso de integración regional del MERCOSUR. Sin embargo, años después hace eclosión la cuestión de las pasteras del Río Uruguay, poniendo en serio riesgo al MERCOSUR a partir de la fractura entre dos de sus miembros fundadores (Iud; 2010).

Desde esta perspectiva, prima el conflicto a la cooperación en el marco regional. Según Saguier, a diferencia de las avances alcanzados en materia de construcción política regional en otros campos, el lugar que hoy ocupan los recursos naturales en la integración es más inquietante y potencialmente una fuente de tensiones (Saguier; 2012).

Por otro lado, De Pieri, discutiendo sobre los conflictos ambientales, trae al debate un punto de política interna que afecta también la capacidad de los estados de alcanzar una política común de integración regional. Según el autor, los problemas internos tienen repercusión en el relacionamiento entre los países. Al analizar los diversos conflictos intermésticos latentes en la región a partir de una perspectiva de los impactos en la profundización de la integración regional, se percibe que ellos debilitan la relación entre los Estados sudamericanos, surgiendo así, como un fuerte vector fragmentador de las relaciones interestatales, ya que un gobierno debilitado internamente posee menor capacidad político-relacional con los Estados vecinos (De Pieri; 2011).

Un tercer punto a destacar hace referencia a los avances y retrocesos de los procesos de integración regional. En los últimos años hemos asistido a la aparición creciente de conflictos bilaterales por motivos políticos y económicos entre los países de América Latina, de forma paralela a las tradicionales disputas fronterizas. Todos ellos surgen a la par que numerosos proyectos de cooperación política e integración económica. Estos últimos pretenden impulsar la integración regional para fomentar el desarrollo conjunto de sus países y sociedades. Se presenta así una realidad paradójica: se insta a la integración, pero la relación con los países vecinos suele ser conflictiva (De Haro; 2013). Podría decirse, en este sentido, que los conflictos ambientales han afectado, aunque no acabado, los procesos de integración regional en Sudamérica.

En contraposición a estas debilidades, otro grupo de autores ha señalado y hecho hincapié en los procesos exitosos dentro del marco de la integración regional y algunas posibles vías de mejora para el avance y profundización de este tipo de regímenes e instituciones. Cabe destacar que ha habido muchos estudios e investigaciones que han buscado herramientas que dinamicen el proceso de integración frente al escenario presentado por la literatura que habla de una crisis sin salida de la integración regional basada en el instrumento comercial exclusivamente.

Todos los esquemas de integración de América Latina y el Caribe muestran avances en varios ámbitos relevantes. Por ejemplo, el aporte del MERCOSUR a la creación de un escenario subregional de paz y de estabilidad democrática ha sido notable. Gracias a estos esquemas se ha logrado crear un sentido de pertenencia, así como vínculos políticos, empresariales y académicos a partir de los cuales pueden emprenderse nuevos desafíos (CEPAL; 2010).

La redefinición de una estrategia pareciera ser algo necesario para el avance del proceso de integración. Según Choren, es impostergable afrontar los procesos decisivos que conciernen al ambiente en un nuevo estilo, tratando de superarlos teniendo en cuenta un objetivo de orden superior, o sea la salvaguardia y valoración del ambiente con todos sus componentes (Choren; s.f.).

En este mismo sentido, Saguier comenta que se manifiesta la necesidad de nuevos mecanismos de toma de decisión en materia de recursos naturales, no sólo a nivel nacional sino especialmente en lo relacionado a proyectos regionales que involucran acuerdos entre estados e instrumentos de financiamiento regionales (Saguier; 2012).

Según Bruckmann, el alto grado de vulnerabilidad y dependencia de importaciones que Estados Unidos tiene en relación a un gran número de recursos que América Latina produce, y la creciente demanda china de estos recursos, muestran que la región tiene enormes condiciones de negociación y una oportunidad histórica para asumir soberanamente la gestión económica y científica de los recursos que posee. Por la envergadura de estos objetivos y por la dimensión de los intereses en disputa, este proyecto sólo podrá avanzar si es asumido como una estrategia regional (Bruckmann; 2011). Desde esta perspectiva, la región aparece como un actor importante a nivel global en cuanto a recursos naturales. La diferencia la marcará la capacidad para gestionar sus propios intereses y no actuar como simple proveedor. Esa diferencia pareciera que sólo puede alcanzarse con iniciativas conjuntas de integración y no como estados individuales.

Sin el desarrollo de un pensamiento estratégico que se afirme en el principio de la soberanía y en una visión de futuro de largo plazo, los países latinoamericanos y la comunidad de países en proceso de integración, tienen menos condiciones de hacer frente a las enormes presiones generadas por esta situación de disputa, donde está en juego, en última instancia,

capacidad de reorganización de proyectos hegemónicos y la emergencia de proyectos contra hegemónicos (Bruckmann; 2011).

Con relación a esta mirada global, Gastaldi hace referencia a los datos que revelan que la dotación de recursos naturales de Suramérica (que representan a nivel nacional un eje central en la actividad productiva de cada país) constituye un activo estratégico que, considerado en forma regional, no sólo favorece la definición de estrategias comunes de desarrollo, sino también de inserción internacional (Gastaldi; 2014).

La CEPAL y UNASUR en su documento “Recursos Naturales: Situación y Tendencias para una agenda de desarrollo regional” dejan en claro la importancia que le asignan a la gobernanza de los recursos naturales un papel central. La gobernanza de los recursos naturales comprende el conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad, apropiación y distribución de los recursos naturales, para maximizar su contribución al desarrollo con criterios de sustentabilidad. Indudablemente, esto comprende un conjunto amplio de desafíos de política y capacidad de gestión pública. Un tema pendiente en la región es revisar y fortalecer la institucionalidad, los marcos regulatorios y los instrumentos que permitan maximizar la contribución de los sectores de recursos naturales al desarrollo regional (CEPAL; 2013).

En lo que refiere al MERCOSUR, según Gasparini, a partir del año 2003 se empieza a gestar una nueva etapa en el proceso de integración. La renovación de los gobiernos de los países miembros fue clave en la recuperación económica y consolidación de los países de la región e implicó una orientación más proclive a la integración sudamericana pero con una perspectiva más amplia, que retoma los fines de integración productiva y la disminución de asimetrías. Se percibe una etapa diferente, que enfatiza el papel activo del Estado, la profundización de la integración comercial, la posibilidad de incorporar nuevos países y la necesidad de reforzar la capacidad negociadora y la autonomía de la región (Gasparini; 2014). Al mismo tiempo, esta nueva etapa debe adaptarse a las necesidades de cooperación que trae el contexto internacional, especialmente en cuanto a recursos naturales.

Es necesario crear conciencia de que la integración no puede estar vinculada únicamente a los casos de afinidad ideológica. La integración consiste más bien en buscar un mínimo común denominador que atienda los diversos intereses nacionales involucrados. Por

definición, trasciende los gobiernos, pues debe constituirse en política de Estado (CEPAL; 2010).

Estos procesos llevarán a redefiniciones en el proyecto de regionalización, introduciendo nuevos objetivos a una integración anteriormente centrada de manera exclusiva en el libre comercio (Madeiros; 2011).

Es indispensable una clara agenda de prioridades metodológicas y programas de acción. Es por esto fundamental hacer notar ejes claves los cuales deben trabajarse para conseguir resultados prometedores. Debe alentarse a los partícipes para que piensen en términos de beneficios absolutos, más que relativos. Es esencial elegir un área funcional que sea en principio incontrovertida, “separable” e “interconectada” (Malamud; 2006). El ámbito de los recursos naturales y la cuestión ambiental podrían coincidir con esta propuesta. Si tenemos en cuenta que es un espacio de acción en el que ya se ha ahondado y ha habido esfuerzos comunes para el trabajo en conjunto con miras a beneficios comunes, el primer paso estaría dado. Mitigar la posibilidad de conflictos ambientales que entorpezcan estos avances será un desafío fundamental si se elige este camino.

En este sentido, Malamud hablando del caso específico del MERCOSUR propone lo siguiente: teniendo en cuenta el aparente fracaso de la política de integración planteada hasta la actualidad, la liberalización del comercio es una forma de integración negativa, y es poco probable que tenga efectos indirectos y promueva una integración regional. Por tal razón, será decisivo encontrar el equivalente del “carbón y acero”, las áreas por las que empezó la Unión Europea a comienzos de la década del 1950 (Malamud; 2006). Encontrar áreas funcionales interrelacionadas mediante las cuales los Estados miembros puedan actuar de manera complementaria basándose en la cooperación debe ser el futuro de la integración regional en Sudamérica. Desde la concepción del MERCOSUR en sus inicios y la idea actual que se tiene de este organismo ha habido cambios y mutaciones. Fundamentalmente pasó de ser un instrumento primordialmente comercial para convertirse en un proceso de integración regional amplio. Tal vez, espacios como el Sistema del Acuífero Guaraní puedan funcionar como potenciadores del proceso de integración regional.

A nivel de cooperación internacional regional, el Proyecto del Sistema Acuífero Guaraní (SAG) es el primero de las Américas dedicado a los acuíferos transfronterizos, como así también uno de los primeros a nivel mundial. Al respecto podemos señalar que se ha destacado, llamando la atención de la comunidad mundial como modelo internacional de cooperación orientada al manejo sostenible del agua (Sartori; 2011).

Sería útil diseñar un plan de cooperación regional, en primer lugar, con los miembros plenos del MERCOSUR, avanzando luego con el mismo hacia la UNASUR y posteriormente hacia la CELAC (Bloch; 2015).

Desde una perspectiva más global, de inserción internacional, Saguier menciona que el tradicional problema de la ubicación de la región en el mundo no se agota en la propuesta de que el deterioro de los términos de intercambio comercial es la causa estructural del subdesarrollo en la periferia global. Por el contrario, a ello se suma la amenaza del deterioro de las condiciones de reproducción de la vida producto de la depredación ambiental con consecuencias ecológicas y socio-políticas negativas (Saguier; 2015).

Hasta la fecha, la escasez de agua en América Latina se ha tratado desde una perspectiva nacional, olvidando generalmente la regional. Pero esta situación está empezando a cambiar. El potencial de colaboración por explotar aún es bastante amplio, y distintas experiencias en la región muestran que podría facilitar el aprendizaje entre los países para avanzar hacia un enfoque más efectivo y mejor informado respecto a los problemas del agua que son comunes (CAF; 2017).

Según la CEPAL, y a modo de resumen, la integración parece vivir hoy un momento de gran actividad en la región, al menos desde la perspectiva de la proliferación de nuevas iniciativas. Pocas veces los conceptos de integración y cooperación regional habían sido tan recurrentes en los discursos públicos como en los últimos años. Sin embargo, es preciso reconocer que la brecha entre el discurso y los hechos no parece haberse reducido mucho. Por una parte, no es posible desconocer los riesgos de dispersión de esfuerzos que plantea la constante creación de nuevas iniciativas, como tampoco la precariedad institucional de algunas de ellas. Por otra parte, se observan alineamientos en función de afinidades políticas (por definición transitorias) y divisiones entre las riberas atlántica y pacífica de la

región, todas ellas situaciones que no se condicen con las exigencias del mundo actual ni con el carácter de política de Estado que debe tener la integración (CEPAL; 2014).

En caso de aprovechar la oportunidad en cuanto a posicionamiento internacional que nos dan los recursos naturales como región, será fundamental la cooperación con miras a fortalecer un proceso de integración regional entre los países afectados. Reconocer la importancia de los recursos naturales que poseen los países del bloque en clave de potencialidad regional será el elemento base para darle dinamismo a iniciativas estancadas y profundizar la integración del MERCOSUR.

CONCLUSIÓN

Los conflictos ambientales relacionados con la apropiación, explotación y gestión de recursos naturales configuran una dinámica que, como en otras partes del mundo, tiene lugar en Sudamérica. La región no está exenta de esta realidad.

La problemática toma relevancia cuando se trata de recursos naturales que son considerados estratégicos por la escases de los mismos en ciertas zonas o regiones. La falta de disponibilidad por parte de todos los que los requieran y las cantidades en que son explotados hacen de la discusión por los recursos naturales un espacio propicio para el surgimiento de conflictos ambientales. El agua dulce, en cuanto recurso natural estratégico y escaso, es un claro ejemplo de la situación mencionada.

La realización de este trabajo me lleva a pensar en algunas cuestiones que mencionaré a continuación. Recursos naturales, procesos de cooperación, el agua dulce en Sudamérica, la profundización y dinamización de procesos de integración regional como el MERCOSUR, los conflictos ambientales y los potenciales espacios de conflicto en la región: todos estos conceptos responden a realidades palpables en la actualidad que resultarán claves para el desarrollo y crecimiento de los países que son parte de la región y de la región en sí misma como bloque.

En primer lugar, quisiera destacar el rol que cumplen los recursos naturales a la hora de ubicar a la región en el contexto internacional. Ya se han mencionado algunas de las características en cuanto a los recursos que posee Sudamérica y la magnitud que tienen. La región deberá entonces tomar seriamente su papel y actuar como referente a nivel global de la gobernanza de los recursos naturales. En este sentido, y tomando la idea mencionada en el trabajo en cuanto a una visión desde la defensa y seguridad de las naciones por la apropiación y explotación de los recursos naturales, resultará imperioso reformar el enfoque desde una perspectiva nacional a una regional. La gobernanza de los recursos naturales que posee la región será sólo viable mediante la cooperación regional que permita consolidar la soberanía de los países de la región frente a otros actores internacionales. Para esto, la

generación de mecanismos e instituciones que permitan garantizar un clima de confianza intra-bloque será un elemento fundamental a reforzar.

Una segunda idea, hace referencia a la variedad de literatura e investigaciones que, basadas en casos a nivel global, naturalizan la idea de conflictos ambientales como consecuencia de la existencia de recursos naturales en determinados lugares y no en otros. Si bien los argumentos son fuertes, pareciera ser que en Sudamérica la existencia de conflictos ambientales está acompañada por procesos importantes de cooperación internacional en cuanto a recursos naturales compartidos. Los casos presentados en el desarrollo de este trabajo, el conflicto por “las papeleras” entre Argentina y Uruguay y el Acuífero Guaraní, son un claro ejemplo de esta dinámica que parece caracterizar a parte de la región.

En este sentido, y para impulsar las dinámicas de cooperación frente a esquemas de conflictividad, sobre todo ambiental, que dañen la relación entre los países y dificulten la profundización del proceso de integración regional (en este caso del MERCOSUR), es que me parece importante reconocer ciertos elementos que favorezcan esto. Un primer elemento es el suficiente apoyo político por parte de los países que son parte del bloque y financiero en cuanto a organismos internacionales regionales para lograr desarrollar capacidades de gestión de recursos naturales que minimicen la aparición de conflictos. El segundo elemento que destacaría es la necesidad de potenciar esquemas de cooperación transversales y multifacéticos que se concentren prioritariamente en la gestión de espacios con mayor potencial conflictivo. Este punto hace referencia a instrumentos preventivos que logren transformar una situación con potencial de conflicto en un espacio de cooperación. Por último, otro aspecto que considero importante mencionar es el de incluir nuevos actores y organizaciones de base local en los proyectos de cooperación internacional que se den en el MERCOSUR y estén basados en cuestiones relacionados a recursos naturales. Un abordaje integral colaborará con la idea de transformar potenciales conflictos en espacios de cooperación y confianza.

En tercer lugar, en el trabajo se quiso rescatar la importancia del agua dulce como recurso natural esencial que posee en abundancia el bloque de países que conforman el MERCOSUR. La escases y la diferenciación entre aquellas regiones que poseen recursos naturales y las que no representan dos factores importantes en la arena internacional. El

acceso a los recursos hídricos ha adquirido la forma de un sistema complejo formado por distintos procesos sociales, políticos y económicos, al mismo tiempo que por relaciones de poder sobre el territorio y sobre los recursos en sí mismos. El enfoque dado al tratamiento del agua dulce como recurso natural en la región es parcial. Es necesario incluir un análisis social y político en primera instancia para poder generar mecanismos de toma de decisión que impliquen procesos completos. Al mismo tiempo, la experiencia en la región ha mostrado que la calve para el desarrollo de procesos referidos al agua dulce ha sido el reconocimiento implícito de complementariedades entre los países buscando aumentar los beneficios de manera conjunta. Sin esto, se avanzará en proyectos y acuerdos que traten temas puntuales tal cual se han desarrollado hasta el momento (acuerdos de navegación, proyectos relacionados a la generación de energía y cuidados referidos a problemas de contaminación) sin ahondar en verdaderos esquemas de cooperación internacional que brinden herramientas para profundizar el proceso de integración regional. Distintas voces que discuten la cuestión relatan la existencia de una transición a nivel global hacia una etapa en la cual las limitaciones de acceso al agua dulce tienen la capacidad de limitar el crecimiento económico y el desarrollo. El MERCOSUR tiene el potencial para ser parte activa de una transición basada en la cooperación y los beneficios mutuos.

La cuestión del MERCOSUR como proceso de integración regional es el cuarto punto de esta conclusión. El bloque, como experiencia de integración regional, ha sufrido vaivenes importantes poniendo en juego su propia existencia, debido en gran parte, a falta de compromiso político y acuerdo entre los países para profundizar el proceso. La evolución del MERCOSUR a lo largo de los años muestra la necesidad de modificaciones sustantivas tanto en los medios por los cuales se genere la integración así como en las implicancias que estos medios tengan para cada país que forma parte del bloque. Los últimos años han mostrado la intención de generar un cambio reformando la capacidad de negociación del bloque a nivel internacional, consolidando la soberanía de la región y generando espacios de diálogo político regional. La debilidad e insuficiencia institucional pueden ser mejoradas encontrando espacios que permitan coordinar necesidades económicas, sociales y ambientales concretas. Una tarea pendiente es la de fortalecer la institucionalidad, los acuerdos y especialmente los instrumentos que permitan aprovechar contribuciones en cuanto a cooperación y relacionamiento entre los países mediante los recursos naturales. La

gestión del agua ha mostrado tener el potencial para dar lugar a espacios de entendimiento que puedan impulsar una transformación positiva del bloque y ser el punto de partida de cambios en otras áreas.

En quinto y último lugar, una cuestión que fue bastante hablada durante el trabajo responde a una dinámica dual que caracteriza la región: procesos de cooperación y surgimiento de conflictos ambientales. De esta manera, a mi entender, existe un fuerte reconocimiento por parte de los países de la importancia estratégica y el valor como herramienta de cooperación que tienen los recursos naturales. Este hecho, sin duda, se argumenta en la dimensión de los recursos naturales que posee la región y la necesidad de encontrar caminos que permitan políticas conjuntas para el aprovechamiento sostenible de los mismos. Al mismo tiempo, los países del bloque continúan actuando con una lógica de desconfianza frente al vecino, priorizando una visión de defensa y seguridad nacional frente a cuestiones relativas a recursos naturales. El desarrollo de procesos de cooperación y el surgimiento de conflictos, en este caso ambientales, parecieran ser dos partes de una misma dinámica de avances y retrocesos que dificultan la consolidación del proceso de integración regional. La cooperación en cuanto a recursos naturales aún no parece haber sido funcional para superar una visión nacional de la estrategia frente a una regional.

En este sentido, la realidad que se vive a nivel global requiere de acciones que respondan a las necesidades de la actualidad y, sobre todo, a la proyección a futuro. Si tomamos la problemática de los recursos naturales como una cuestión global que requiere de una aproximación coherente al alcance del tema, será fundamental priorizar visiones más cooperativas y colaborativas. En este sentido, es interesante la búsqueda de nuevas herramientas que den a la región la posibilidad de plantear una postura unificada y con una voz más fuerte a la hora de analizar el contexto de balance de poder internacional. Sin duda, el principal motor que impulsa el surgimiento de procesos de cooperación en la región se ve en aquellos intereses compartidos por los países que integran el MERCOSUR. La percepción de la necesidad de enfrentar determinadas cuestiones de manera conjunta y el reconocimiento de aquellos elementos que posee la región y resultan de carácter estratégico a nivel global, tal cual es el agua dulce como recurso natural, funcionan de manera positiva en la construcción de espacios propicios para la integración regional. La profundización de

la cooperación internacional y de los procesos de integración regional como el MERCOSUR en cuanto instrumentos para el manejo de recursos naturales, pareciera ser la manera más efectiva para responder a los desafíos que plantea el contexto internacional.

La aparición de conflictos ambientales que tienen lugar por la posesión, manejo y explotación de recursos naturales pone a la luz una realidad que puede agravarse si no se trata el tema con celeridad. Establecer mecanismos de cooperación que generen confianza y consenso entre los estados parte del bloque para un actuar adecuado en la gestión y el uso de recursos naturales, en este caso el agua dulce, será una forma de transformar y revertir situaciones de conflicto en el marco del MERCOSUR, consolidando la profundización del proceso de integración regional.

BIBLIOGRAFÍA

Arévalo Moschella, Lucía Sol. “Integración regional y recursos naturales estratégicos. El caso del triángulo del litio”. Presentado en el I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, noviembre 26-28, 2014. Fecha de acceso: 07/04/2018. Disponible en: <http://congresos.unlp.edu.ar/index.php/CRRII/CRRIVII/paper/view/1692>

Armendáriz, Rubén. “América Latina, ¿una región de paz?”. *América Latina en Movimiento online, ALAI*, octubre 10, 2016. Fecha de acceso: 10/03/2018. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/180834>

Bloch, Roberto. “Recursos naturales estratégicos: una “nueva geografía” se despliega”. *Voces en el Fénix online N°50*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, noviembre 2015 (84-93). Fecha de acceso: 02/04/2018. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/recursos-naturales-estrat%C3%A9gicos-una-%E2%80%9Cnueva-geograf%C3%ADa%E2%80%9D-se-despliega>

Borel, Rolain. “Conflictos ambientales en América Latina: una reflexión en el camino”. *Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales*. University for Peace. San José, Costa Rica, agosto 2005. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en: <http://www.upeace.org/cyc/libro/pdf/espanol/presenta.pdf>

Bruckmann, Mónica. “Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana”. *Governança Global e Integração da América do Sul*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA. Brasília, 2011. Fecha de acceso: 07/04/2018. Disponible en: <https://www.alainet.org/images/Recursos%20naturales%20y%20la%20geopolitica%20de%20la%20integracion%20sudamericana.pdf>

CAF. “Inseguridad Económica del Agua en Latinoamérica: de la abundancia a la inseguridad”. VII Foro Mundial del Agua, Corea del Sur, 2015. Fecha de acceso: 10/03/2018. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/787/CAF%20Inseguridad%20economica%20del%20agua%20America%20del%20Sur.pdf>

CEPAL. “Espacios de convergencia y de cooperación regional”. Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe, Cancún, febrero 21-23, 2010.

CEPAL. “Recursos Naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional”. Naciones Unidas, Santiago de Chile, mayo, 2013. Fecha de acceso: 22/02/2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3116/1/S2013072_es.pdf

CEPAL. “Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas”. Naciones Unidas, Santiago de Chile, mayo, 2014. Fecha de acceso: 22/02/2018. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36733/S2014216_es.pdf

CEPAL. “Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe”. Naciones Unidas, Santiago de Chile, mayo 2016. Fecha de acceso: 17/04/2018. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>

Choren, S. Breve Enciclopedia del Ambiente. CONICET- Mendoza. S.f. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en: <https://www.mendoza-conicet.gov.ar/portal/enciclopedia/terminos/ConflAamb.htm>

Cienfuegos Mateo, Manuel. "El fenómeno de la integración económica regional". Fundación Dialnet, La Rioja, 2009. Fecha de acceso: 23/08/2017. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3331286>

Correa, Hernán Darío y Rodríguez, Iokiñe. "Lecciones, enfoques y retos en la transformación de conflictos socio-ambientales en América Latina. La experiencia del programa CyC". *Encrucijadas ambientales en América Latina. Entre el manejo y la transformación de conflictos por recursos naturales*. University for Peace. San José, Costa Rica, agosto 2005. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en: http://www.upeace.org/cyc/libro/pdf/espanol/cap_I.pdf

Cortassa, Carina G. y otros. "El conflicto argentino-uruguayo por las Papeleras: diez años de una controversia socio-tecnológica ambiental Latinoamericana". *Caderno eletrônico de Ciências Sociais*, CONICET Digital, Vitória, junio, 2013. Fecha de acceso: 10/03/2018. Disponible en: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/10866/CONICET_Digital_Nro.14344.pdf?sequence=1&isAllowed=y

"Cronología del conflicto por las papeleras". BBC: Mundo online, abril 20, 2010. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/04/100420_argentina_uruguay_papelera_cronologia_az

"Defender el Acuífero Guaraní". *Nodal, noticias de América Latina y el Caribe, T+ De Domingo*, septiembre 8, 2017. Fecha de acceso: 03/04/2018. Disponible en: <https://www.nodal.am/2017/09/defender-acuifero-guarani/>

Delgado Ramos, Gian Carlo. "Seguridad nacional e internacional y recursos naturales". *Revista Tareas*, No. 135, (15:37), mayo-septiembre, 2010.

De Haro, Clara. "América Latina: los nuevos conflictos bilaterales". *Elcano Blog*, Real Instituto Elcano, octubre, 2013. Fecha de acceso: 02/04/2018. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/america-latina-los-nuevos-conflictos-bilaterales/>

De Paula, Gabriel. "El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur. El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en la Argentina". *Trabajo de Investigación Final*, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2007. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/pe/2007/00858.pdf>

De Paula, Gabriel. "Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos". *Revista Política y Estrategia*, No 114, (243:270), julio-diciembre, 2009. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Anepe-114.pdf>

De Pieri, Vitor Stuart Gabriel. "Geopolítica de los Conflictos Intermésticos en Sudamérica". *Revista de Geopolítica*, No 2, (28:48), Natal, julio-diciembre, 2011. Fecha de acceso: 23/02/2018. Disponible en: www.cervantesvirtual.com/.../la-geopolitica-en-sudamerica-conflictos-potenciales-y-ef

Daugherty, James y Pfaltzgraff, Robert. "Capítulo 3: El poder y la teoría realista". *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993. Fecha de

acceso: 14/11/2017. Disponible en:
<https://drive.google.com/file/d/0B6TV2GrpLABqaGdDQ3dVRmxaMjQ/edit>

Daugherty, James y Pfaltzgraff, Robert. “Capítulo 10: Teorías de integración internacional, regionalismo y cohesión de las alianzas”. *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993. Fecha de acceso: 14/11/2017. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B6TV2GrpLABqaGdDQ3dVRmxaMjQ/edit>

Durán, Hernán. “Políticas ambientales y desarrollo sustentable”. CEPAL Publicaciones. Santiago de Chile, 1997. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4496/duran.htm>

Ferro Rodríguez, Joaquín. “La triple frontera, el Acuífero Guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: evolución y ¿cambio de escenario?”. *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*, Universidad de Granada, diciembre 19, 2013. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en: <http://seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-triple-frontera-el-acu%C3%ADfero-guaran%C3%AD-y-los-intereses-de-estados-unidos-en-la-regi%C3%B3n>

Figueroa, Carlos. “Política ambiental: evaluación del impacto ambiental y permiso ambiental”, 2012. Fecha de acceso: 13/12/2012. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/106597775/POLITICA-AMBIENTAL>

Forti, Alfredo. “El papel de la Defensa en una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales”. Conferencia suramericana *Visiones hacia una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales*, Caracas, mayo 29, 2013. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PRESENTACION_DIR_VENEZUELA_CONFER_RECURSOS_NATURALES.pdf

Garay Vera, Cristián. “Control internacional del ambiente y América del Sur”. *Revista Política y Estrategia*, No 109, (97:103), 2008. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=4011670>

Gastaldi, Silvina Sol. “Los recursos naturales estratégicos suramericanos: ¿plataforma para una estrategia regional de defesan militar?”. *Council on Hemispheric Affairs*, diciembre 17, 2014. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <http://www.coha.org/los-recursos-naturales-estrategicos-suramericanos-plataforma-para-una-estrategia-regional-de-defensa-militar/>

Gasparini, Cintia. “Integración regional y cooperación en el MERCOSUR. Avances, retrocesos y oportunidades”. *Documento de trabajo No 1*. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Buenos Aires, diciembre, 2014. Fecha de acceso: 07/04/2018. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/integ-regional.pdf>

Haas, Ernest B. *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and anguish of Pretheorizing*. International Organization, 1970.

Hernández Beloqui, Juan Ignacio. El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. ¿Resolución o transformación? *Institut Català Internacional per la Pau*, Barcelona, julio, 2013. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: http://icip.gencat.cat/web/.content/continguts/publicacions/workingpapers/2013/arxiu/2013.3.el_conflicto_de_las_papeleras.pdf

Iud, David L. ¿Ambiente versus integración regional? *Voces en el Fénix online* N°2. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, julio, 2010 (52:55). Fecha de acceso: 02/04/2018. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/%C2%BFambiente-versus-integraci%C3%B3n-regional>

IWMI. “Water for food, Water for life. A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture”. *IWMI Standalone Summary*. Ed. David Molden, Washington, 2007.

Klare, Michael. *Resource Conflict*. Hampshire College. S. f. Fecha de acceso: 06/02/2018. Disponible en: <https://www.hampshire.edu/pawss/resource-conflict>

Klare, Michael. *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. New York, Henry Holt and Company, 2001.

Klare, Michael. The New Geopolitics. *Monthly Review* VI. 55. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <https://monthlyreview.org/2003/07/01/the-new-geopolitics/>

Lindberg, Leon. *The political dynamics of european economic integration*. California, Stanford University Press, 1971.

Madeiras, Carlos. “A dinâmica da integração produtiva asiática e os desafios á integração produtiva no MERCOSUL”. *Análise Econômica* No 55, (7:32), 2011. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en: <http://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/13381/12501>

Maganda, Carmen. “¿Agua dividida, agua compartida? Acuíferos transfronterizos en Sudamérica, una aproximación”. *Estudios Políticos* No 32, (171:194), enero-junio, 2008. Fecha de acceso: 07/04/2018. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/32/CARMEN_MAGANDA.pdf

Malamud, Andrés. “La experiencia de Integración Europea y el potencial de Integración del MERCOSUR”. *Desarrollo Económico*, Vol. 46, No 181, (3:31), abril-junio, 2006. Fecha de acceso: 07/04/2018. Disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2007/00383.pdf>

Malamud, Andrés. “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. *Norteamérica* Vol. 6 No 2, julio-diciembre, 2011. Fecha de acceso: 03/03/2018. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008

Mariño, Jorge. *La Supranacionalidad en los procesos de integración regional*. España, Mave, 1999.

Martínez Argudín, Lester. “Importancia geoestratégica del Acuífero Guaraní para América”. *Observatorio del Agua*, diciembre 8, 2015. Fecha de acceso: 21/12/2018. Disponible en: <http://psi-observatoriodelagua.org/importancia-geoestrategica-del-acuifero-guarani-para-america/>

Marty, Frank. *Managing International Rivers: Problems, Politics, and Institutions*. New York, Peter Lang, Ed, 2001

Mastrángelo, Andrea Verónica. “Análisis del concepto de recursos naturales en dos estudios de caso en Argentina”. *Ambiente & Sociedade*, V. XII, No 2, (341-355), Campinas, julio-diciembre, 2009. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a09v12n2.pdf>

Mengoti, Ana. “América Latina, “zona de paz” en un mundo frágil y en emergencia. Agencia EFE, diciembre 3, 2015. Fecha de acceso: 05/04/2018. Disponible en:

<https://www.efe.com/efe/america/sociedad/america-latina-zona-de-paz-en-un-mundo-fragil-y-emergencia/20000013-2780427>

MERCOSUR. “Objetivos y Principios de la cooperación internacional en el MERCOSUR”. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/8618/11/innova.front/objetivos-y-principios-de-la-cooperacion-internacional-en-el-mercosur>

Mostert, Eric. “A Framework for Conflict Resolution”. *Water International*, (206:2015), diciembre, 1998.

Mostert, Eric. “Conflict and Cooperation in the Management of International Freshwater Resources: A Global Review”. Technical Documents in Hydrology, *PCCP Series, No 19*, 2003. Fecha de acceso: 25/02/2018. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133305e.pdf>

OEA. “Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní”. Fecha de acceso: 21/02/2018. Disponible en: http://www.oas.org/DSD/WaterResources/Pastprojects/Guarani_esp.asp

OEA. “El recurso invisible. Acuíferos transfronterizos: una oportunidad de cooperación internacional”. *Series sobre elementos de políticas, No 3*, (1:4), agosto, 2004. Fecha de acceso: 14/12/2017. Disponible en: https://www.oas.org/dsd/policy_series/3_spa.pdf

OMC. “Recursos naturales: definiciones, estructura del comercio y globalización”. *Informe sobre el comercio mundial 2010*, (44:71), julio 23, 2010. Fecha de acceso: 19/12/2017. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/wtr10-2b_s.pdf

ONU. “¿Qué es Rio+20?”, 2012. Fecha de acceso: 25/04/2018. Disponible en: <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

“Principales problemas ambientales de América Latina en 2014”. *Vitalis online*, diciembre 21, 2014. Fecha de acceso: 16/11/2017. Disponible en: <http://www.vitalis.net/2014/12/principales-problemas-ambientales-de-america-latina-en-2014/>

Saguier, Marcelo. “Los conflictos socio-ambientales y la agenda internacional”. *Voces en el Fénix online N°50*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, noviembre 2015 (68:75). Fecha de acceso: 02/04/2018. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com/content/los-conflictos-socio-ambientales-y-la-agenda-internacional>

Saguier, Marcelo. “La integración sudamericana y los conflictos socio-ambientales”. Grupo de Trabajo para la inserción de Argentina en el mundo – CARI, 2012. Fecha de acceso: 07/04/2018. Disponible en: http://www.cari.org.ar/pdf/integracion_sudamericana_conflictos_socioambientales.pdf

Sartori, Marta Susana. “Acuífero Guaraní. Nuevo Acuerdo de Cooperación Internacional. Referencia a normativa interna en materia de aguas subterráneas/acuíferos de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay”, 2011. Fecha de acceso: 21/03/2018. Disponible en: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-acuifero-guarani.-nuevo-acuerdo-de-cooperacion>

“Siete disputas entre países de América Latina que deben resolverse ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya”. *BBC: Mundo Online*, marzo 22, 2017. Fecha de acceso: 05/04/2018. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39335471>

UNASUR. “Declaración VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR”, Lima, Perú, noviembre 30, 2012. Fecha de acceso: 21/03/2018. Disponible en: http://www.onumujeres-ecuador.org/index.php?option=com_content&view=article&id=906:1-declaracion-vi-reunion-ordinaria-del-consejo-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-la-union-de-naciones-suramericanas-unasur&catid=41:noticias-onu&Itemid=67

Vigevano, Marta. “El valor del acuerdo Acuífero Guaraní como implementación efectiva de la protección de las aguas subterráneas transfronterizas a la controversia territorial y marítima”. *EAFIT Journal of International Law*, Vol 4, 02, (7:29), Colombia, julio-diciembre, 2013. Fecha de acceso: 21/03/2018. Disponible en: <http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ejil/article/download/2306/2214/>

Walter, Mariana. “Conflictos ambientales, socio ambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental. Reflexionando sobre enfoques y definiciones”. *CIP-ECOSOCIAL - Boletín ECOS n°6*, Centro de Investigación para la Paz, Madrid, febrero-abril, 2009. Fecha de acceso: 03/04/2018. Disponible en: https://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Boletin%20ECOS/Boletin%206/Conflictos%20ambientales_M.WALTER_mar09_final.pdf

Weitz, Nurit. “Libre Comercio vs. Protección Ambiental: un Debate para Sudamérica”. *Southamerican Business Forum*, 2011. Fecha de acceso: 24/02/2018. Disponible en: <https://www.sabf.org.ar/assets/Libre%20comercio%20vs%20Proteccion%20ambiental2-4be266fb1072a2bb051bc7cd9571d88e6e59a17ff51945ae5d25b04ed4abefe8.pdf>

ANEXOS

Anexo 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE AGENDA 2030	
1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo
2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible
3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades
4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos
5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas
6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos
7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos
8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos
9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación
10	Reducir la desigualdad en y entre los países
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles
12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles
13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos
14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible
15	Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica
16	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Anexo 2: Resolución A/RES/63/124 – El derecho de los acuíferos transfronterizos

Naciones Unidas

A/RES/63/124



Asamblea General

Distr. general
15 de enero de 2009

Sexagésimo tercer período de sesiones
Tema 75 del programa

Resolución aprobada por la Asamblea General el 11 de diciembre de 2008

[sobre la base del informe de la Sexta Comisión (A/63/439)]

63/124. El derecho de los acuíferos transfronterizos

La Asamblea General,

Habiendo examinado el capítulo IV del informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 60º período de sesiones¹, en el que figura el proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos,

Observando que la Comisión decidió recomendar a la Asamblea General: a) que tomara nota del proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos en una resolución e incluyese esos artículos en un anexo a ésta; b) que recomendará que los Estados interesados concertasen 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; y c) que, en vista de la importancia del tema, también tomara en consideración, en una fase ulterior, la elaboración de una convención basada en el proyecto de artículos²,

Destacando la importancia que siguen teniendo la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional, a los que se hace referencia en el apartado a) del párrafo 1 del Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas,

Observando que el tema del derecho de los acuíferos transfronterizos tiene gran importancia en las relaciones entre Estados,

Tomando nota de las observaciones de los gobiernos y los debates en la Sexta Comisión sobre este tema durante el sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General,

1. *Acoge con satisfacción* que la Comisión de Derecho Internacional haya concluido su labor sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos y haya aprobado el proyecto de artículos y un comentario detallado sobre el tema;

2. *Expresa su reconocimiento* a la Comisión por su incesante contribución a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional;

¹ Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/63/10).

² *Ibid.*, párr. 49.

3. *Expresa también su reconocimiento* al Programa Hidrológico Internacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y a otras organizaciones pertinentes por la valiosa asistencia científica y técnica prestada a la Comisión de Derecho Internacional³;

4. *Toma nota* del proyecto de artículos sobre el derecho de los acuíferos transfronterizos presentado por la Comisión, cuyo texto figura como anexo de la presente resolución, y lo señala a la atención de los gobiernos, sin perjuicio de la cuestión de su futura aprobación o la adopción de otra medida procedente;

5. *Alienta* a los Estados interesados a que concierten los correspondientes arreglos bilaterales o regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos teniendo en cuenta las disposiciones del proyecto de artículos;

6. *Decide* incluir en el programa provisional de su sexagésimo sexto periodo de sesiones el tema titulado "El derecho de los acuíferos transfronterizos", con miras a examinar, entre otras, la cuestión de la forma que podría adoptar el proyecto de artículos.

67ª sesión plenaria
11 de diciembre de 2008

Anexo

El derecho de los acuíferos transfronterizos

...

Consciente de la importancia para la humanidad de los recursos hídricos subterráneos, indispensables para la vida, en todas las regiones del mundo,

Teniendo presente el apartado a) del párrafo 1 del Artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas, según el cual la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación,

Recordando la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1962, relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales,

Reafirmando los principios y recomendaciones aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴ y en el Programa 21⁵,

Teniendo en cuenta los requerimientos cada vez mayores de agua dulce y la necesidad de proteger los recursos hídricos subterráneos,

Consciente de los problemas especiales planteados por la vulnerabilidad de los acuíferos a la contaminación,

³ *Ibid.*, párr. 51.

⁴ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, vol. I, Resoluciones aprobadas por la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y corrección), resolución 1, anexo I.

⁵ *Ibid.*, anexo II.

Convencida de la necesidad de asegurar el aprovechamiento, la utilización, la conservación, la gestión y la protección de los recursos hídricos subterráneos en el contexto de la promoción de un desarrollo óptimo y sostenible de los recursos hídricos para las generaciones presentes y futuras,

Afirmando la importancia de la cooperación internacional y la buena vecindad en este ámbito,

Recalcando la necesidad de tener en cuenta la situación especial de los países en desarrollo,

Reconociendo la necesidad de promover la cooperación internacional,

...

Parte I **Introducción**

Artículo 1

Ambito de aplicación

Los presentes artículos se aplican:

- a) A la utilización de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos;
- b) A otras actividades que tengan o puedan tener un impacto en esos acuíferos o sistemas acuíferos; y
- c) A las medidas de protección, preservación y gestión de esos acuíferos o sistemas acuíferos.

Artículo 2

Términos empleados

A los efectos de los presentes artículos:

- a) Se entiende por "acuífero" una formación geológica permeable portadora de agua, situada sobre una capa menos permeable, y el agua contenida en la zona saturada de la formación;
- b) Se entiende por "sistema acuífero" una serie de dos o más acuíferos que están conectados hidráulicamente;
- c) Se entiende por "acuífero transfronterizo" o "sistema acuífero transfronterizo", respectivamente, un acuífero o sistema acuífero que tenga partes situadas en distintos Estados;
- d) Se entiende por "Estado del acuífero" un Estado en cuyo territorio se encuentra parte de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo;
- e) La "utilización de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos" incluye la extracción de agua, calor y minerales y el almacenamiento y la eliminación de cualquier sustancia;
- f) Se entiende por "acuífero recargable" un acuífero que recibe un volumen significativo de recarga hídrica contemporánea;
- g) Se entiende por "zona de recarga" la zona que aporta agua a un acuífero, compuesta por el área de captación del agua pluvial y el área por la que esa agua fluye hasta un acuífero por escurrimiento sobre el terreno e infiltración a través del suelo;

h) Se entiende por "zona de descarga" la zona por la que el agua procedente de un acuífero fluye hasta sus puntos de salida, tales como un curso de agua, lago, oasis, humedal u océano.

Parte II

Principios generales

Artículo 3

Soberanía de los Estados del acuífero

Cada Estado del acuífero tiene soberanía sobre la parte de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo situada en su territorio. El Estado del acuífero ejercerá su soberanía de acuerdo con el derecho internacional y los presentes artículos.

Artículo 4

Utilización equitativa y razonable

Los Estados del acuífero utilizarán los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos con arreglo al principio de la utilización equitativa y razonable, como sigue:

a) Utilizarán los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos de una manera compatible con la distribución equitativa y razonable de los beneficios obtenidos entre los Estados del acuífero en cuestión;

b) Tratarán de elevar al máximo los beneficios a largo plazo derivados del uso del agua contenida en ellos;

c) Elaborarán, individual o conjuntamente, un plan global de aprovechamiento, teniendo en cuenta las necesidades presentes y futuras, así como las fuentes alternativas de agua, de los Estados del acuífero; y

d) No utilizarán un acuífero o sistema acuífero transfronterizo recargable hasta un grado que impida la continuación de su funcionamiento efectivo.

Artículo 5

Factores pertinentes en una utilización equitativa y razonable

1. La utilización de manera equitativa y razonable de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo de conformidad con el artículo 4 requiere que se tengan en cuenta todos los factores pertinentes, entre ellos:

a) La población que depende del acuífero o del sistema acuífero en cada Estado del acuífero;

b) Las necesidades económicas, sociales y de otro tipo, presentes y futuras, de los Estados del acuífero en cuestión;

c) Las características naturales del acuífero o sistema acuífero;

d) La contribución a la formación y recarga del acuífero o sistema acuífero;

e) La utilización actual y potencial del acuífero o sistema acuífero;

f) Los efectos reales y potenciales que la utilización del acuífero o del sistema acuífero en uno de los Estados del acuífero produzca en otros Estados del acuífero en cuestión;

g) La existencia de alternativas respecto de una utilización particular actual y proyectada del acuífero o sistema acuífero;

h) El desarrollo, protección y conservación del acuífero o sistema acuífero y los costos de las medidas que se hayan de adoptar a tales efectos;

i) La función desempeñada por el acuífero o sistema acuífero en el ecosistema con él relacionado.

2. El peso que se asigne a cada factor será determinado en función de su importancia con respecto a un acuífero o sistema acuífero transfronterizo concreto en comparación con la de otros factores pertinentes. Para determinar qué constituye una utilización equitativa y razonable, se considerarán conjuntamente todos los factores pertinentes y se llegará a una conclusión sobre la base de todos esos factores. No obstante, al ponderar las diferentes clases de utilización de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo, se prestará especial atención a las necesidades humanas vitales.

Artículo 6

Obligación de no causar un daño sensible

1. Al utilizar un acuífero o sistema acuífero transfronterizo en su territorio, los Estados del acuífero adoptarán todas las medidas apropiadas para prevenir que se cause un daño sensible a otros Estados del acuífero o a otros Estados en cuyo territorio se halle situada una zona de descarga.

2. Al emprender actividades diferentes de la utilización de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo que tengan o puedan tener un impacto en ese acuífero o sistema acuífero transfronterizo, los Estados del acuífero adoptarán todas las medidas apropiadas para prevenir que se cause un daño sensible a través de este acuífero o sistema acuífero a otros Estados del acuífero o a otros Estados en cuyo territorio se halle situada una zona de descarga.

3. Cuando no obstante se cause un daño sensible a otro Estado del acuífero o a un Estado en cuyo territorio se halle situada una zona de descarga, el Estado del acuífero cuyas actividades causen tal daño deberá adoptar, en consulta con el Estado afectado, todas las medidas de respuesta apropiadas para eliminar o mitigar ese daño, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones de los artículos 4 y 5.

Artículo 7

Obligación general de cooperar

1. Los Estados del acuífero cooperarán sobre la base de la igualdad soberana, la integridad territorial, el desarrollo sostenible, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización equitativa y razonable y una protección adecuada de sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos.

2. A los efectos del párrafo 1, los Estados del acuífero procurarán establecer mecanismos conjuntos de cooperación.

Artículo 8

Intercambio regular de datos e información

1. De conformidad con el artículo 7, los Estados del acuífero intercambiarán regularmente los datos y la información que estén fácilmente disponibles sobre la condición de sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos, en particular los de carácter geológico, hidrogeológico, hidrológico, meteorológico y ecológico y los

relativos a la hidroquímica de los acuíferos o sistemas acuíferos, así como las previsiones correspondientes.

2. En los casos en que la naturaleza y la extensión de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo no se conozcan suficientemente, los Estados del acuífero en cuestión harán todo lo posible para reunir y producir, teniendo en cuenta las prácticas y normas existentes, datos e información más completos con relación a ese acuífero o sistema acuífero. Lo harán de manera individual o conjunta y, en los casos pertinentes, con organizaciones internacionales o por su intermedio.

3. El Estado del acuífero al que otro Estado del acuífero pida datos e información relativos al acuífero o sistema acuífero que no estén fácilmente disponibles hará todo lo posible para atender esta petición. El Estado al que se formule la solicitud podrá condicionar su cumplimiento a que el Estado solicitante pague los costos razonables de la recopilación y, cuando proceda, el procesamiento de esos datos o información.

4. Los Estados del acuífero harán todo lo posible, cuando corresponda, para reunir y procesar los datos y la información de manera que se facilite su utilización por los otros Estados del acuífero a los que sean comunicados.

Artículo 9

Acuerdos y arreglos bilaterales y regionales

A los efectos de la gestión de un determinado acuífero o sistema acuífero transfronterizo, los Estados del acuífero procurarán concertar acuerdos o arreglos bilaterales o regionales entre sí. Dichos acuerdos o arreglos se podrán concertar respecto de todo un acuífero o sistema acuífero o de cualquiera de sus partes, o de un proyecto, programa o utilización determinados, salvo en la medida en que el acuerdo o arreglo pueda afectar negativamente, en grado significativo, a la utilización del agua de dicho acuífero o sistema acuífero por parte de otro u otros Estados del acuífero sin el expreso consentimiento de éstos.

Parte III

Protección, preservación y gestión

Artículo 10

Protección y preservación de ecosistemas

Los Estados del acuífero adoptarán todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los ecosistemas que estén situados en sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos o dependan de los mismos, incluidas medidas para garantizar que la calidad y cantidad de agua retenida en un acuífero o sistema acuífero, así como la vertida por conducto de sus zonas de descarga, sean suficientes para proteger y preservar esos ecosistemas.

Artículo 11

Zonas de recarga y descarga

1. Los Estados del acuífero identificarán las zonas de recarga y descarga de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos existentes en su territorio. Esos Estados adoptarán las medidas adecuadas para prevenir y reducir al mínimo los efectos perjudiciales en los procesos de recarga y descarga.

2. Todos los Estados en cuyo territorio se encuentre, en todo o en parte, una zona de recarga o descarga y que no sean Estados del acuífero en lo que respecta a

ese acuífero o sistema acuífero cooperarán con los Estados del acuífero para proteger el acuífero o sistema acuífero y los ecosistemas con él relacionados.

Artículo 12

Prevención, reducción y control de la contaminación

Los Estados del acuífero, individual y, cuando corresponda, conjuntamente, prevendrán, reducirán y controlarán la contaminación de sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos, inclusive en el proceso de recarga, que pueda causar un daño sensible a otros Estados del acuífero. Los Estados del acuífero adoptarán un criterio de precaución en caso de incertidumbre acerca de la naturaleza y la extensión de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos y su vulnerabilidad a la contaminación.

Artículo 13

Vigilancia

1. Los Estados del acuífero vigilarán sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos. Dentro de lo posible, realizarán esas actividades de vigilancia conjuntamente con otros Estados del acuífero en cuestión y, cuando proceda, en colaboración con las organizaciones internacionales competentes. Cuando las actividades de vigilancia no puedan realizarse conjuntamente, los Estados del acuífero intercambiarán entre ellos los datos resultantes de la vigilancia.

2. Los Estados del acuífero utilizarán criterios y metodologías convenidos o armonizados para la vigilancia de sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos. Procurarán determinar los parámetros básicos que serán objeto de vigilancia conforme a un modelo conceptual convenido de los acuíferos o sistemas acuíferos. Entre esos parámetros deberían incluirse los relativos a la condición del acuífero o sistema acuífero enumerados en el párrafo 1 del artículo 8 y también los relativos a su utilización.

Artículo 14

Gestión

Los Estados del acuífero elaborarán y ejecutarán planes para la adecuada gestión de sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos. A petición de cualquiera de ellos, celebrarán consultas respecto de la gestión de un acuífero o sistema acuífero transfronterizo. Siempre que resulte apropiado se establecerá un mecanismo conjunto de gestión.

Artículo 15

Actividades proyectadas

1. Cuando un Estado tenga motivos razonables para estimar que una determinada actividad proyectada en su territorio puede afectar a un acuífero o sistema acuífero transfronterizo y, con ello, causar un efecto negativo sensible a otro Estado, aquel Estado, en la medida en que sea factible, evaluará los posibles efectos de esa actividad.

2. Antes de que un Estado ejecute o permita ejecutar actividades proyectadas que puedan afectar a un acuífero o sistema acuífero transfronterizo y, por tanto, causar un efecto negativo sensible a otro Estado, lo notificará oportunamente al mismo. Esa notificación irá acompañada de los datos técnicos y la información disponibles, incluido todo estudio del impacto ambiental, para que el Estado notificado pueda evaluar los efectos posibles de las actividades proyectadas.

3. Si no se ponen de acuerdo en cuanto al posible efecto de las actividades proyectadas, el Estado que notifica y el Estado notificado deberán celebrar consultas y, en caso necesario, negociaciones con el objeto de llegar a una solución equitativa de la situación. Podrán recurrir a un órgano independiente de determinación de los hechos para realizar una evaluación imparcial de los efectos de las actividades proyectadas.

Parte IV
Disposiciones diversas

Artículo 16
Cooperación técnica con Estados en desarrollo

Los Estados, actuando directamente o por intermedio de las organizaciones internacionales competentes, promoverán la cooperación científica, educativa, técnica, jurídica y de otra clase con los Estados en desarrollo para la protección y gestión de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos, incluidos, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Reforzar la creación de capacidad en los ámbitos científico, técnico y jurídico;
- b) Facilitar su participación en los programas internacionales pertinentes;
- c) Proporcionarles el equipo y las instalaciones necesarios;
- d) Aumentar su capacidad para fabricar tal equipo;
- e) Prestar asesoramiento y desarrollar los medios materiales necesarios para programas de investigación, vigilancia, educación y otros;
- f) Prestar asesoramiento y desarrollar los medios materiales necesarios para minimizar los efectos perjudiciales de las principales actividades que afecten a sus acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos;
- g) Prestar asesoramiento para la preparación de evaluaciones de impacto ambiental;
- h) Apoyar el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias entre Estados en desarrollo para reforzar su cooperación mutua en la gestión de los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos.

Artículo 17
Situaciones de emergencia

1. A los efectos del presente artículo, se entiende por "emergencia" una situación que resulta súbitamente de causas naturales o de un comportamiento humano, que afecta a un acuífero o sistema acuífero transfronterizo y que constituye una amenaza inminente de causar daño grave a los Estados del acuífero o a otros Estados.

2. El Estado en cuyo territorio se origine la emergencia:

- a) La notificará, sin demora y por los medios más rápidos de que disponga, a otros Estados que puedan resultar afectados y a las organizaciones internacionales competentes;
- b) Tomará inmediatamente, en cooperación con los Estados que puedan resultar afectados y, cuando proceda, las organizaciones internacionales competentes,

todas las medidas posibles que requieran las circunstancias para prevenir, mitigar y eliminar todo efecto perjudicial de la emergencia.

3. Cuando una emergencia constituya una amenaza para las necesidades humanas vitales, los Estados del acuífero, no obstante lo dispuesto en los artículos 4 y 6, podrán adoptar las medidas que sean estrictamente necesarias para responder a esas necesidades.

4. Los Estados prestarán cooperación científica, técnica, logística y de otra clase a otros Estados que sufran una emergencia. Dicha cooperación podrá incluir la coordinación de las acciones y las comunicaciones internacionales de emergencia, así como el suministro de personal, equipos y provisiones para responder a emergencias, conocimientos científicos y técnicos y asistencia humanitaria.

Artículo 18

Protección en tiempo de conflicto armado

Los acuíferos o sistemas acuíferos transfronterizos y las instalaciones, construcciones y otras obras conexas gozarán de la protección que les confieren los principios y normas del derecho internacional aplicables en caso de conflicto armado internacional y no internacional y no serán utilizados en violación de esos principios y normas.

Artículo 19

Datos e información vitales para la defensa o la seguridad nacionales

Nada de lo dispuesto en los presentes artículos obliga a ningún Estado a proporcionar datos o información que sean vitales para su defensa o seguridad nacionales. No obstante, ese Estado cooperará de buena fe con otros Estados para proporcionar toda la información que sea posible según las circunstancias.

Anexo 3: Decisión MERCOSUR/CMC/DEC. 25/04 – Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

DECISIONES DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 25/04: GRUPO AD HOC DE ALTO NIVEL ACUÍFERO GUARANÍ

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones Nº 04/91 y 59/00 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

El compromiso asumido en la Reunión de Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y lo decidido en la XXV Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común en el sentido de crear un foro específico para la aprobación de un Acuerdo relativo al Acuífero Guaraní;

Los trabajos desarrollados por el Consejo Superior de Dirección del Proyecto Sistema Acuífero Guaraní;

Que entre dichos trabajos, y conforme con los principios del Derecho Internacional Público, figura un proyecto de la "Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el Sistema Acuífero Guaraní";

Que en el ámbito del programa de trabajo de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) de las Naciones Unidas se incluyó el tema de las aguas subterráneas;

Que las aguas subterráneas transfronterizas integran el respectivo dominio territorial soberano de los Estados en los que se encuentran localizados, en tanto que únicos titulares de dichos recursos y responsables de su desarrollo sostenible.;

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN

DECIDE:

Art. 1 – Crear el "Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní" como foro auxiliar del Consejo del Mercado Común".-

Art. 2 – El Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní deberá elaborar un proyecto de Acuerdo de los Estados Partes del MERCOSUR relativo al Acuífero Guaraní, que consagre los principios y criterios que mejor garanticen sus derechos sobre el recurso aguas subterráneas, como Estados y en la sub - región.

El mencionado proyecto de Acuerdo deberá asimismo incluir las condiciones y formas de gestión y monitoreo de los Acuífero Guaraní.

Art. 3 – Cada Estado Parte designará sus respectivos representantes

Art. 4 – El Grupo Ad Hoc de Alto Nivel deberá presentar los avances el proyecto de Acuerdo para que sean considerados en la XXVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común.

Art. 5 – Esta Decisión no necesita ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR

Anexo 4: Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay,

Animados por el espíritu de cooperación y de integración que preside sus relaciones y con el propósito de ampliar el alcance de sus acciones concertadas para la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos transfronterizos del Sistema Acuífero Guaraní, que se encuentra localizado en sus territorios;

Teniendo en cuenta la resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, relativa a la soberanía permanente sobre los recursos naturales;

Teniendo en cuenta, asimismo, la resolución 63/124 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos;

Teniendo presente los principios sobre protección de los recursos naturales y la responsabilidad soberana de los Estados en lo que se refiere a su aprovechamiento racional, como expresa en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, 1972;

Conscientes de la responsabilidad de promover el desarrollo sustentable en beneficio de las generaciones presentes y futuras de conformidad con la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992;

Tomando en cuenta las conclusiones de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible en las Américas, de Santa Cruz de la Sierra, 1996, y las conclusiones de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, 2002;

Considerando los progresos alcanzados respecto al desarrollo armónico de los recursos hídricos y a la integración física de conformidad a los objetivos del Tratado de la Cuenca del Plata, hecho en Brasilia, 1969;

Apoyados en el proceso de integración fortalecido por el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, hecho en Asunción, 2001;

Motivados por el deseo de Ampliar los niveles de cooperación respecto a un mayor conocimiento científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní y a la gestión responsable de sus recursos hídricos;

Teniendo presente los valiosos resultados del "Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní",

Han convenido lo siguiente:

Artículo 1

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 y en adelante serán denominados "Partes".

Artículo 2

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.

Artículo 3

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 utilizarán 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.

Artículo 4

Las Partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera de asegurar el uso múltiple, racional, sustentable y equitativo de sus recursos hídricos.

Artículo 5

Cuando las Partes se propongan emprender estudios, actividades u obras relacionadas con las partes del Sistema Acuífero Guaraní que se encuentren localizadas en sus respectivos territorios y que puedan tener efectos más allá de sus respectivas fronteras deberán actuar de conformidad con los principios y normas de derecho internacional aplicables.

Artículo 6

Las Partes que realicen actividades u obras de aprovechamiento y explotación del recurso hídrico del Sistema Acuífero Guaraní en sus respectivos territorios, adoptarán todas las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a las otras Partes o al medio ambiente.

Artículo 7

Cuando se cause perjuicio sensible a otra u otras Partes o al medio ambiente, la Parte cuyo uso lo cause deberá adoptar todas las medidas necesarias para eliminar o reducir el perjuicio.

Artículo 8

Las Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní.

Artículo 9

Cada Parte deberá informar a las otras Partes de todas las actividades y obras a que se refiere el Artículo anterior que se proponga ejecutar o autorizar en su territorio que puedan tener efectos en el Sistema Acuífero Guaraní más allá de sus fronteras. La información irá acompañada de los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales, para que las Partes a las que se haga llegar la información puedan evaluar los posibles efectos de dichas actividades y obras.

Artículo 10

1. La Parte que considere que una actividad u obra, a que se refiere el Artículo 8, que se proponga autorizar o ejecutar otra Parte, puede, a su juicio, ocasionarle un perjuicio sensible, podrá solicitar a esa Parte que le transmita los datos técnicos disponibles, incluidos los resultados de una evaluación de los efectos ambientales.
2. Cada Parte facilitará los datos y la información adecuada que le sean requeridos por otra u otras Partes con respecto a actividades y obras proyectadas en su respectivo territorio y que puedan tener efectos más allá de sus fronteras.

Artículo 11

1. Si la Parte que recibe la información facilitada en los términos del numeral 1 del Artículo 10 llegar a la conclusión de que la ejecución de las actividades u obras proyectadas le pueden causar perjuicio sensible, indicará sus conclusiones a la otra Parte con una exposición documentada de las razones en que ellas se fundan.
2. En este caso, las dos Partes analizarán la cuestión para llegar, de común acuerdo y en el plazo mas breve posible, compatible con la naturaleza del perjuicio sensible y su análisis, a una solución equitativa sobre la base del principio de buena fe, y teniendo cada Parte en cuenta los derechos y los legítimos intereses de la otra Parte.
3. La Parte que proporciona la información no ejecutará ni permitirá la ejecución de actividades u obras proyectadas, siempre que la Parte receptora le demuestre prima facie que estas actividades u obras proyectadas le causarán un perjuicio sensible en su espacio territorial o su medio ambiente. En este caso, la Parte que pretende realizar las actividades u obras se abstendrá de iniciar o de seguir las mientras duran las consultas y negociaciones que deberán concluirse dentro del plazo máximo de seis meses.

Artículo 12

Las Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promover el intercambio de informaciones y sobre prácticas de gestión, así como desarrollar proyectos comunes.

Artículo 13

La cooperación entre las Partes deberá desarrollarse sin perjuicio de los proyectos y emprendimientos que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, de conformidad con el derecho internacional.

Artículo 14

Las Partes cooperarán en la identificación de áreas críticas, especialmente en zonas fronterizas que demanden medidas de tratamiento específico.

Artículo 15

Se establece, en el marco del Tratado de la Cuenca del Plata, y de conformidad con el Artículo VI de dicho Tratado, una Comisión integrada por las cuatro Partes, que coordinará la cooperación entre ellos para el cumplimiento de los principios y objetivos de este Acuerdo. La Comisión elaborará su propio reglamento.

Artículo 16

Las Partes resolverán las controversias relativas a la interpretación o aplicación del presente Acuerdo en las que sean partes mediante negociaciones directas, e informarán al órgano previsto en el Artículo anterior sobre dichas negociaciones.

Artículo 17

Si mediante las negociaciones directas no se alcanzare un acuerdo dentro de un plazo razonable o si la controversia fuere solucionada solo parcialmente, las Partes en la controversia podrán, de común acuerdo, solicitar a la Comisión a que se refiere el Artículo 15 que, previa exposición de las respectivas posiciones, evalúe la situación y, si fuera el caso, formule recomendaciones.

Artículo 18

El procedimiento descrito en el Artículo anterior no podrá extenderse por un plazo superior a sesenta días a partir de la fecha en que las Partes solicitaran la intervención de la Comisión.

Artículo 19

1. Cuando la controversia no hubiera podido solucionarse conforme a los procedimientos regulados en los Artículos precedentes, las Partes podrán recurrir al procedimiento arbitral a que se refiere el párrafo 2 de este Artículo, comunicando su decisión al órgano previsto en el Artículo 15.
2. Las Partes establecerán un procedimiento arbitral para la solución de controversias en un protocolo adicional a este Acuerdo.

Artículo 20

El presente Acuerdo no admitirá reservas.

Artículo 21

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el cuarto instrumento de ratificación.
2. El presente Acuerdo tendrá duración ilimitada.
3. La República Federativa del Brasil será depositaria del presente Acuerdo y de los instrumentos de ratificación, notificará a las demás Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos y enviará copia debidamente autenticada del presente Acuerdo a las demás Partes.

Artículo 22

1. Las Partes podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita al depositario. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que haya sido recibida la notificación, a menos que en esta se señale una fecha ulterior.
2. La denuncia no afectará ningún derecho, obligación o situación jurídica de esa Parte creado por la ejecución del Acuerdo antes de su terminación respecto de esa Parte.
3. La denuncia no dispensará a la Parte que la formule de las obligaciones en materia de solución de controversias previstas en el presente Acuerdo. Los procedimientos de solución de controversias en curso continuarán hasta su finalización y hasta que los acuerdos alcanzados (o) las recomendaciones (o fallos) sean cumplidos.

Hecho en San Juan, República Argentina, el 2 de agosto de 2010, en un original en los idiomas español y portugués.

Anexo 5: Párrafo dispositivo (párr. 282) del fallo “Causa relativa a las plantas de celulosa en el Río Uruguay (Argentina contra Uruguay). Fallo de 20 de abril de 2010

**CAUSA RELATIVA A LAS PLANTAS DE CELULOSA EN EL RÍO URUGUAY
(ARGENTINA CONTRA URUGUAY)**

Fallo de 20 de abril de 2010

“... LA CORTE,

1) Por trece votos contra uno,

Determina que la República Oriental del Uruguay ha incumplido las obligaciones de procedimiento que le incumben en virtud de los artículos 7 a 12 del Estatuto del Río Uruguay de 1975 y que la constatación de esa violación por parte de la Corte constituye una satisfacción adecuada;

VOTOS A FAVOR: Vicepresidente Tomka, Presidente interino; Magistrados Koroma, Al-Khasawneh, Simma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Caçado Trindade, Yusuf, Greenwood; Magistrado ad hoc Vinuesa;

VOTOS EN CONTRA: Magistrado ad hoc Torres Bernárdez;

2) Por once votos contra tres,

Determina que la República Oriental del Uruguay no ha incumplido las obligaciones de fondo que le incumben en virtud de los artículos 35, 36 y 41 del Estatuto del Río Uruguay de 1975;

VOTOS A FAVOR: Vicepresidente Tomka, Presidente interino; Magistrados Koroma, Abraham, Keith, Sepúlveda-Amor, Bennouna, Skotnikov, Caçado Trindade, Yusuf, Greenwood; el Magistrado ad hoc Torres Bernárdez;

VOTOS EN CONTRA: Magistrados Al-Khasawneh, Simma; Magistrado ad hoc Vinuesa;

3) Por unanimidad,

Rechaza todas las demás conclusiones de las Partes.”