

# “Novedades Jurídicas para la Gestión, Conservación y Utilización del Agua. Acuífero Guaraní”

*Luis Alonso Mendilaharzu<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.N.T., Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales y Ambiente, calle 25 de Mayo n° 456 (4.000) San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina.

Mail de contacto: [luisalonsomendilaharzu@yahoo.com.ar](mailto:luisalonsomendilaharzu@yahoo.com.ar)

---

## **RESUMEN:**

Atento al tema del Congreso, resulta relevante el análisis jurídico del Acuífero Guaraní como reserva del recurso agua.

En tal sentido, el agua se ha transformado en el recurso estratégico del Siglo XXI y, como tal, seguirá siendo fuente de conflictos. Los países más ricos del planeta tienen sus recursos hídricos subterráneos en vías de agotamiento, mientras que en los países de América del Sur, el agua dulce abunda, pero se desconoce la magnitud, cantidad y calidad de sus aguas subterráneas. Por ello se hace necesaria su protección como Derecho Humano de Tercera Generación, fundado en la solidaridad, a fin de cumplir con el mandato constitucional (art. 41) de proveer a la protección de este derecho.

El Acuífero Guaraní, como reserva de agua dulce, se encuentra insuficientemente regulado por Tratados Internacionales por lo que, a nivel del Mercosur, se elaboró un Acuerdo sobre el Sistema Acuífero Guaraní, referente a la propiedad, conservación y uso del recurso ratificado solo por algunos países miembros.

---

## **ABSTRACT:**

Attention to the theme of the Congress, relevant legal of the Guarani aquifer analysis as a reserve of the resource water.

In this regard, water has become the strategic resource of the 21st century and, as such, will continue to be a source of conflict. Of the planet's richest countries have their groundwater resources in the process of exhaustion, while in the countries of South America, fresh water abounds, but it is unknown the extent, quantity and quality of its groundwater. This need for their protection as right human's third generation, founded on solidarity, in order to comply with the constitutional mandate (art. 41) provide for the protection of this right.

The Guarani aquifer, as fresh water reserve, is insufficiently regulated by international treaties by which, at the level of Mercosur, was elaborated an agreement on the Guarani aquifer system, concerning the property, conservation and use of the resource only ratified by some Member countries.

**Keywords: Acuífero Guaraní.**

---

## 1. Introducción

Teniendo en cuenta el tema asignado al presente Congreso internacional de aguas y novedades jurídicas sobre la investigación, conservación y uso del agua” resulta pertinente el análisis y consideración del recurso agua correspondiente al acuífero Guaraní.

## 2. Desarrollo

### 2.a El agua: un recurso estratégico del Siglo XXI

El agua se ha transformado en el recurso estratégico del Siglo XXI y como tal, seguirá siendo fuente permanente de conflictos. Ya lo expresaba la Carta Mundial de la Naturaleza en 1982, al advertir “La competencia por acaparar recursos escasos es causa de conflictos”. El agua potable es un bien escaso ya que solo constituye el 2,5 % (37 millones de Km<sup>3</sup>) del total del agua del mundo (1.400 millones de Km<sup>3</sup>); el 97,5 % restante lo encontramos en los mares y océanos.

El agua es vida y, a diferencia del petróleo, no tiene sustituto. Los países más ricos del planeta tienen sus recursos hídricos, especialmente los subterráneos, en vías de agotamiento, por la sobreexplotación, y altamente contaminados por desarrollos industriales y agrícolas llevados a cabo sin tener en cuenta el cuidado del Medio Ambiente.

El informe de las Naciones Unidas sobre la situación de los Recursos Hídricos Mundiales (año 2003) y ratificado en el IV Foro Mundial del Agua (México, 2006), advierte que, debido al cambio climático, el 20% de los recursos hídricos del planeta ya han sido afectados y pronostica que, para los años 2020/2030, sobre una población estimada para entonces, en 8.000.000.000 de personas, el 87,5% del total de los habitantes del mundo, no tendrán acceso al agua potable, es decir, agua buena, dulce, sana y limpia.

En América del Sur, el agua dulce abunda por doquier. La región posee las cuencas de los ríos Orinoco, Amazonas y de la Plata. A ellos debemos sumarles lagos, esteros, bañados, lagunas, reservorios de aguas subterráneas y, entre ellos, uno de los más grandes del mundo: El Acuífero Guaraní, compartido por Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. Todos estos países poseen agua, pero debemos reconocer que el recurso no se distribuye en forma uniforme. Conocemos nuestros recursos hídricos superficiales, pero desconocemos la magnitud y cantidad de nuestros acuíferos y la calidad de sus aguas, y éste es un dato preocupante porque la importancia del agua subterránea aparece ya claramente definida en los documentos e informes confeccionados por organismos internacionales, financieros y económicos, empresas transnacionales vinculadas al sector y agencias gubernamentales de los países más ricos del mundo (Bruzzzone, Elsa – 2012)

### 2.b. El agua como derecho humano.

Se ha sostenido, en general, que los derechos humanos son aquellos que corresponden a todos los hombres por el solo hecho de ser tales.

Autores como Pérez Luño, han dado una definición explicativa, a tenor de la cual, los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, los cuales deben ser reconocidos positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. En virtud de ello, el derecho al agua constituye hoy un derecho humano esencial, que impacta de mayor manera en la subsistencia humana, sin que la técnica o tecnología hayan podido reemplazar.

También se puede afirmar que constituye un derecho de tercera generación, porque se fundamenta en el valor de la solidaridad, que deben tener todas las personas que habitan este planeta, cuya categoría de “derechos” ha sido incorporada en las legislaciones en el siglo XX y XXI.

Entre nosotros se puede citar el derecho a un ambiente sano, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional que ordena cumplir con la manda constitucional al establecer que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica y a la información y educación ambiental”.

Actualmente, el derecho humano al agua ha sido reconocido implícitamente y expresamente en numerosos documentos nacionales e internacionales, tales como Tratados, Declaraciones, Conferencias y otras normas.

La Declaración de Estocolmo, emitida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972) contempló, en su principio, el derecho al “disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna, refiriéndose en el segundo principio de la necesidad de preservar el agua.

En la Declaración de Río de 1992, se dijo “En el desarrollo y uso del recurso hídrico, la prioridad debe ser dada a la satisfacción de necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas”.

La Declaración Centroamericana del Agua de 1998, reconoce en su punto primero: “El derecho al agua es un derecho fundamental, inherente a la vida y dignidad humanas”.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible Río + 20, llevada a cabo en Río de Janeiro en junio de 2012, concluyó en cuanto al Recurso Agua y su saneamiento, que el agua es un elemento básico del desarrollo sostenible. Que los ecosistemas desempeñan un rol primordial en la cantidad y calidad del agua. La necesidad de mantener el equilibrio entre suministro y demanda de agua como la necesidad de reducir la contaminación y mejorar el tratamiento de las aguas residuales (López Zigarán de Vigo, Noemí – 2013)

### 3. Acuífero Guaraní y legislación pendiente

Realizada esta introducción, debemos destacar que nuestro Acuífero Guaraní es una de las reservas de agua dulce más grandes del planeta, descansa en el subsuelo de los territorios de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, países signatarios del Tratado de Asunción, almacena entre 40.000 y 50.000 km<sup>3</sup> de agua y goza de una capacidad para abastecer a la población mundial aproximadamente por 200 años a razón de 100 litros por día por habitante.

Teniendo presente que el tema central que nos convoca refiere a la legislación, resulta relevante analizar lo que está sucediendo en torno a los distintos usos a los que responde nuestro Acuífero Guaraní“. El país que más lo explota es Brasil, abasteciendo total o parcialmente entre 300 y 500 ciudades y exportando a Medio Oriente agua embotellada. Solo en la ciudad de San Pablo el 60% de la población (más de 5,5 millones de personas) se abastecen del Acuífero Guaraní. Uruguay por su parte, tiene unos 135 pozos de abastecimiento público de agua y algunos de ellos se destinan a la explotación termal. En Paraguay se registran unos 200 pozos principalmente dedicados al uso humano y en la en Argentina hay en explotación cinco perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada ubicadas en la provincia de Entre Ríos.

-Se supone la existencia del Acuífero en las provincias de Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Santa Fe, Corrientes, Misiones y Entre Ríos.-

Concretamente a la hora de hablar de un marco jurídico de fuente convencional aplicable al Acuífero Guaraní contamos con distintos Tratados Internacionales, todos ellos insuficientes a los fines de regular aguas subterráneas transfronterizas:

- Tratado de la Cuenca del Plata, 1969
- Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, 1973
- Tratado del Río Uruguay, 1975
- Tratado de Santa Cruz de la Sierra, 1992
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, 2004

Al respecto, durante el transcurso del año 2004 los países del Mercosur decidieron crear un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní que funcionará como foro auxiliar del Consejo del Mercado Común con el objeto de elaborar un “proyecto de Acuerdo de los Estados Parte del Mercosur relativo al Acuífero Guaraní“. Dicho Grupo a nivel jurídico deberá definir tres aspectos esenciales: la propiedad del acuífero, la conservación del mismo y el uso.

Asimismo, según declaraciones del embajador paraguayo Ramírez Boettner, “la creación del Grupo de Alto Nivel obedece a los intentos de declarar a nuestro Acuífero Guaraní Patrimonio Común de la Humanidad” y como reacción a los avances de los organismos internacionales que intentaron asimilar las aguas subterráneas con los fondos marinos “ubicados más allá de las jurisdicciones nacionales”, ya declarados PCH por la Convención de la ONU sobre los Derechos del Mar.

Hecho este comentario, deviene impostergable la sanción de un “acuerdo marco mercosureño que regule la propiedad, gestión, usos, conservación y explotación sustentable de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas” tal como lo prescribe el artículo 6º inciso “n” y el área temática 1.f. prevista como anexo del referido Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur.

Asumir como base de la gestión de aguas el principio de sostenibilidad desde un enfoque eco sistémico exige reforzar la responsabilidad pública en esta materia e impulsar nuevos modelos de gestión participativa, por lo tanto, la referida legislación deberá contemplar la legitimación activa de las generaciones futuras, el control social y la participación ciudadana que son herramientas fundamentales para la preservación y el mantenimiento del mencionado recurso.

A los fines de llevar a cabo dicha labor y de conformidad con el artículo 1º del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, el principio nº 10 de la Declaración de Río de 1992 nos dice que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.

Por todos los motivos expuestos y con el objeto de armonizar la normativa ambiental en el ámbito del Mercosur, sería conveniente que los Estados mercosureños adhieran a la Convención de Aarhus de Dinamarca de 1998. “Si bien la presente Convención es adoptada en el contexto europeo, su análisis es relevante ya que por primera vez un Acuerdo de estas características reconoce un conjunto de derechos que caracterizan el “ambientalismo”. Asimismo reafirma los principios de la declaración de Río de 1992 y reconoce el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano y la obligación de los mismos en forma individual o conjunta de protegerlo y mejorarlo para beneficio de las generaciones presentes y futuras. Para ello la Convención considera que los ciudadanos deben tener acceso a la información, participar en procesos de toma de decisiones y tener acceso a la justicia en problemas ambientales.”

Finalmente, destaco que el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur está signado por disposiciones declarativas y programáticas, adoleciendo de normas jurídicas operativas, efectivas, que garanticen su real cumplimiento. Sin embargo, el artículo 6º inc. “n” obliga a los Estados Parte a “desarrollar Acuerdos sectoriales en temas específicos conforme sea necesario para la consecución del objeto del presente Acuerdo”, en consecuencia resulta relevante que a la hora de sancionarse los respectivos Protocolos adicionales, los mismos contengan normas de carácter operativas, es decir, normas que se apliquen por sí mismas a los fines de no dilatar en el tiempo la consecución del objeto del referido Acuerdo, que en definitiva aspira a mejorar la calidad del ambiente y de la vida de la población.-(Chiesa, Virginia María)

#### **4. 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, acordaron en la provincia de San Juan, República Argentina, el 2 de agosto de 2010, en un original en los idiomas español y portugués lo siguiente:

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".

Cada Parte ejerce el dominio territorial soberano sobre sus respectivas porciones del Sistema Acuífero Guaraní, de acuerdo con sus disposiciones constitucionales y legales y de conformidad con las normas de derecho internacional aplicables.

Las Partes ejercen en sus respectivos territorios el derecho soberano de promover la gestión, el monitoreo y el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní, y 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.

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.

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.

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.

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.

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.

También cada Parte deberá informar a las otras Partes, de todas las actividades y obras a que se refiere el Artículo 9 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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

Las Partes podrán denunciar el presente Acuerdo mediante notificación escrita al depositario. 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.

También debe señalarse que el presente Acuerdo se encuentra ratificado por las Repúblicas de Argentina y Uruguay, restando hacerlo las de Brasil y Paraguay.-

4- La conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible RIO + 20

En dicha conferencia llevada a cabo en Junio de 2012 en Río de Janeiro Brasil, se concluyó en cuanto al recurso agua y su saneamiento:

- Que el agua es un elemento básico del desarrollo sostenible.
- Se reafirmó el compromiso de reducir, para el 2015, a la mitad el número de personas sin acceso a agua potable y saneamiento.
- Que los ecosistemas desempeñan un rol primordial en la cantidad y calidad del agua.

Se destacó también la necesidad de tomar medidas para:

- Hacer frente a las inundaciones, sequías y escasez de agua, manteniendo el equilibrio entre suministro y demanda de agua.
- Reducir la contaminación y aumentar la calidad del agua, como mejorar el tratamiento de las aguas residuales.- (Acuerdo Sobre el Acuífero Guaraní – 2010)

## 5. Conclusiones

1- El SAG es un recurso hídrico transfronterizo que integra el dominio territorial soberano de la República Argentina, (arts. 41 y 124 C.N.) de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, quienes ejercen 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.

2- El SAG, por tratarse de un recurso compartido con países limítrofes debe hacerse en forma coordinada y canalizada a través del gobierno federal, como depositario del manejo de las relaciones exteriores.-

3- Como la Jurisdicción es la función del Estado de “decir el derecho”, se llega a la conclusión de que la “jurisdicción es compartida”, puesto que así como la Constitución otorgó los ríos navegables a la Nación, el SAG al tratarse de un recurso transfronterizo, la jurisdicción debe ser “federal” en todos aquellos aspectos en que involucren relaciones exteriores, y “provincial” en detalles técnicos o administrativos.-

4- Los Estados 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. adoptando las medidas necesarias para evitar que se causen perjuicios sensibles a las otras Partes o al medio ambiente.-

5- Las Partes establecerán programas de cooperación con el propósito de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní, promoviendo el intercambio de informaciones sobre la identificación de áreas críticas.-

6- Asegurar el abastecimiento en los países supra yacentes por sobre recursos destinados comercialmente a otras regiones del globo.-

7- Cada país del mundo debe responsabilizarse de los recursos que actualmente posee y no especular con expandir su frontera de posibilidades de producción, disponiendo de aquellos recursos que se encuentran en el territorio de otros



estados.-

8- Considerar al SAG, como un recurso comunitario que puede satisfacer necesidades de ayuda humanitaria de las regiones naturalmente desprovistas de agua en otros países del mundo.-

9- Resulta necesaria y urgente la ratificación del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní por parte de los países faltantes, a efectos de otorgar el marco jurídico adecuado como la operatividad de sus normas.-

## 6. Referencias

Bruzzone, Elsa “Las Guerras del Agua” – América del Sur en la mira de las grandes potencias 2ª Ed. Bs. As., capital intelectual – 2012.

Constitución Nacional de la República Argentina -Art. 41.

López Zigarán de Vigo, Noemí “Derecho de los Recursos Naturales, Culturales y El Ambiente” 1ª Ed., San Miguel de Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán – Pág 33 – Año 2013.

Elizondo, Silvana y Pazos, Leonardo. “La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica”, libro del Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación Argentina, pág. 26 y 46, editorial bibliográfica de Voros S.A., junio de 2006.

Chiesa, Virginia María, Abogada (U.N.R) - “Acuífero Guaraní, y la necesidad de un marco jurídico regional” <http://www.codigor.org/virginiachiesa.htm>.

Andorno, Luis O. “La materia ambiental en las normas del Mercosur y la Convención de Aarhus (Dinamarca, 1998) sobre acceso a la información y a la justicia y participación pública”. Revista de Derecho de la Integración Nº15 del Centro de Estudios Comunitarios de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, pág. 1, Sudamérica Impresos, Rosario, 2004.

Acuerdo Marco sobre Medioambiente del Mercosur, 2004

Acuerdo del El Sistema Acuífero Guaraní – 2010

Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible – RIO + 20. – 2012.