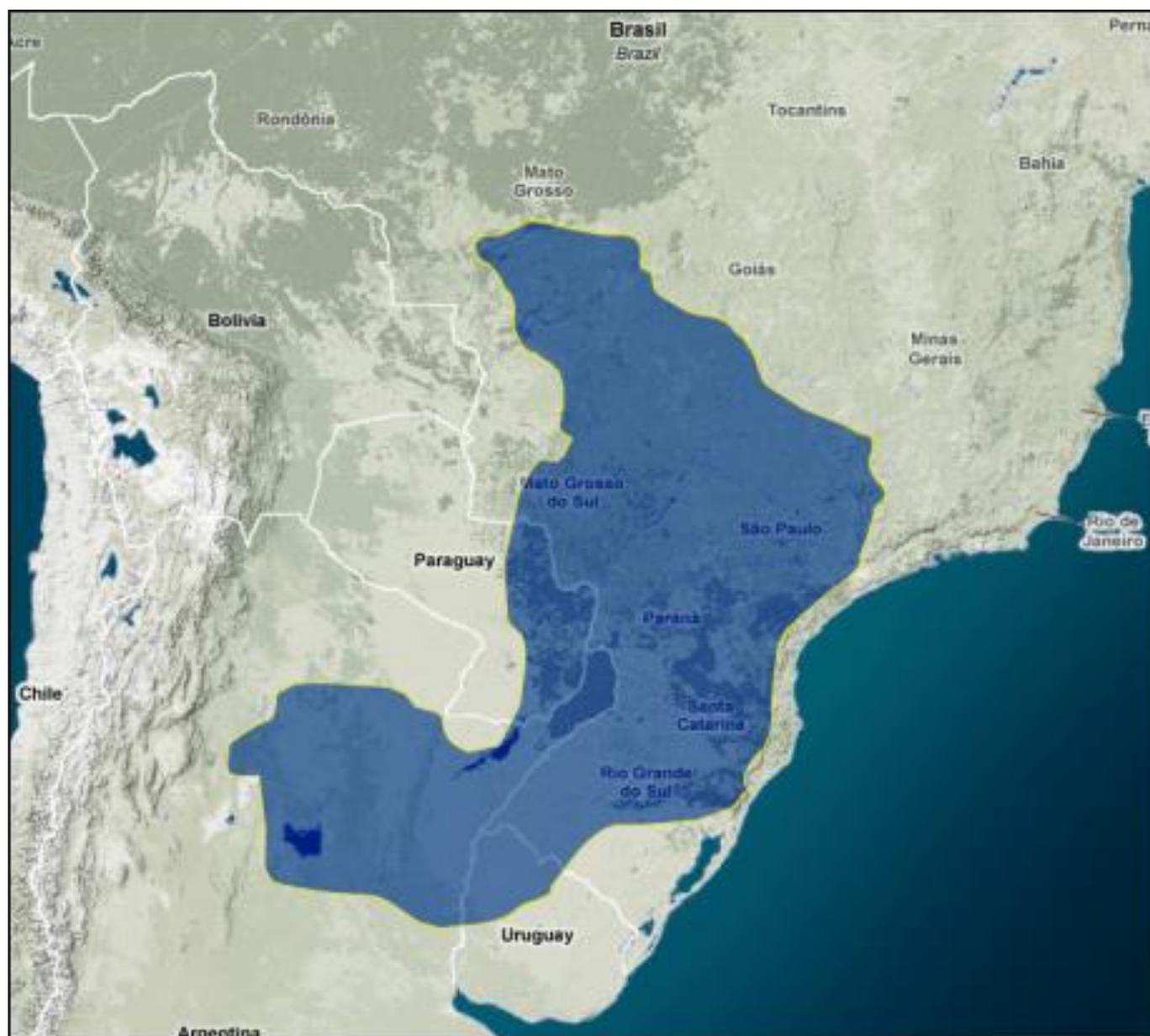


Uso agropecuario de Recursos Naturales compartidos en el MERCOSUR. El caso del agua

por Ana María Henry¹

¹Docente de la Cátedra de Economía General de la Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires



El bloque conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (MERCOSUR) ha ido explorando estrategias de integración que intentan trascender las cuestiones aduaneras o meramente económicas, debido a la creciente concientización del cuidado del medioambiente para la generación futura. En este sentido esta investigación se focaliza en el problema de los recursos hídricos compartidos, en el marco del Sistema del Acuífero Guaraní en la región del MERCOSUR, ya que existe una necesidad estratégica para su protección. La Argentina y los países que conforman el bloque tienen la función de definir criterios sustentables y consensuados para garantizar la disponibilidad del recurso.

Introducción

El agua es un recurso natural estratégico, no sólo por su escasez (solo un 3% del agua potable terrestre está disponible en la superficie del planeta) sino porque además de no contar con sustitutos, de su adecuado abastecimiento dependen no solo las actividades productivas sino también, la salud y alimentación de las personas, la preservación de los ecosistemas, y el asentamiento de la población. La necesidad de garantizar el acceso a este recurso, impulsó en distintos países la promulgación de leyes específicas para la preservación, aprovechamiento y uso racional del agua.

Por otra parte, dado que el impacto de la actividad humana sobre los recursos naturales no reconoce fronteras políticas, aparece como necesario el abordaje regional de la gestión del agua. En los últimos años se observa un incremento de la actividad agrícola y ganadera en toda la región. Este proceso se verifica por un incremento sostenido en la demanda de commodities lo que se refleja en mayores precios. No obstante visto desde el impacto sobre el ambiente, a esta expansión exportadora se le atribuye la responsabilidad en el avance de la frontera productiva sobre áreas silvestres, observándose especialmente en el norte de Argentina, en el Chaco y bosque Paranense en Paraguay, y la Amazonia, en Brasil.

El MERCOSUR (Mercado Común del Sur) nació formalmente en 1991 con la firma del Tratado de Asunción por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, dando inicio al proceso para la formación de un mercado común. El Preambulo del tratado establece que el objetivo del desarrollo económico con justicia social, debe ser alcanzado "a través del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles y de la preservación del medioambiente", es decir, que la preservación ambiental está señalada desde el inicio del camino del MERCOSUR como uno de los medios para llegar a cabo los procesos de desarrollo económico con justicia social. Desde su fundación, el MERCOSUR en repetidas ocasiones ha enfrentado la temática ambiental. Se ha mantenido un grupo de trabajo en esa materia, se logró un acuerdo marco específico, se han diseñado diversos instrumentos regionales y de coordinación, y se mantiene una agenda de negociación intensa.

Si bien es en el Preámbulo del Tratado que consta dicha formulación, debe entenderse que la optimización de los recursos y la tutela del medio ambiente es criterio rector de las acciones a llevarse a cabo en el proceso de integración, sin embargo no se incluyó en el Capítulo de Propósitos, Principios e Instrumentos al medio ambiente como objeto de diseño de una política especial.

En tanto proceso de integración regional, Schejman (2003) observa que el MERCOSUR brinda un contexto apropiado para analizar la problemática del medio ambiente, que a pesar de su carácter de unión aduanera, es la instancia más adecuada para alcanzar el desarrollo sostenible en la región. Para esto, se tomará el caso del Sistema Acuífero Guaraní como pretexto para estudiar la relación que se establece entre las cuestiones medioambientales y los países que integran el bloque económico.

El presente trabajo presenta los siguientes objetivos: 1) obtener una caracterización del uso del agua por parte de los cuatro países que la comparten e 2) indagar posibles regulaciones en el manejo compartido del agua, a partir de la profundización en el conocimiento de las legislaciones ambientales de cada uno de los países que componen el bloque.

El marco metodológico consiste en aplicar el método descriptivo, comparativo para lograr una aproximación más cualitativa que cuantitativa a la problemática expresada en el trabajo; con la finalidad de establecer los rasgos más importantes sobre los recursos hídricos compartidos como así también la regulación jurídica en la que se sustentan un conjunto de normas sobre las normativas existentes en la Legislación de los países que integran el MERCOSUR.

Resultados

El Sistema del Acuífero Guaraní (SAG) es la mayor reserva de agua subterránea América del Sur y uno de los más grandes del mundo. Ocupa una superficie total de aproximadamente 1,2 millones de Km² y está situado en el centro-este de Sudamérica. Posee un importante rol estratégico debido a su potencial cuali-cuantitativo y la posibilidad para la explotación de aguas termales, en algunos lugares.

La Región es principalmente subtropical con recursos abundantes de agua

superficial y con marcadas épocas de caudal mínimo y ocasionalmente sequías. Se estima que aumentará la necesidad de agua subterránea, con tratamiento de bajo costo, para usos domésticos, como la demanda para productos agrícolas de alta rentabilidad y ciertos usos industriales.

Utilización del agua por parte de los países miembros

A pesar que no se cuenta con un inventario completo de pozos, se sabe que la explotación del SAG es relativamente modesta. Se estima la existencia de 2000 pozos profundos en operación. El 80 % de este caudal se usa para suministro público urbano, un 15% para fines industriales y 5% para usos turísticos balnearios.

Según Stephen (2006), se calcula en 15 millones de habitantes la población localizada sobre el SAG, pero asciende a unos 70 millones si se consideran las zonas adyacentes. Aunque es insuficiente la información básica sobre el agua subterránea del SAG, así como sus usuarios y usos, se puede realizar una descripción de las zonas relevantes:

La zona Riberao Preto (Brasil) incluye 137 km² del afloramiento del SAG y tiene una productividad agrícola importante, siendo los cultivos dominantes la caña de azúcar, el café y naranja para jugo. La ciudad tiene un centro industrial, con empresas de destilación del combustible de alcohol y productos y servicios agroindustriales.

La zona fronteriza entre Rivera (Uruguay) y Livramento (Brasil), comprende un área de 750 Km², tienen una población conjunta de 200000 habitantes, que viven e interactúan como una sola ciudad. La principal actividad económica se basa en la agricultura y ganadería, y la producción forestal, siendo las fuentes potenciales de contaminación, los aserraderos. La red de abastecimiento de agua cubre el 95 % de la población.

La otra zona fronteriza está compuesta por las ciudades de Concordia (Argentina) y Salto (Uruguay), que ocupan un área de 500 km², con unos 200000 habitantes, es donde el agua subterránea presenta un marcado potencial geotérmico (T° 44-48 °C). Esta zona del SAG no constituye una fuente significativa de agua potable, pues el suministro se hace fundamentalmente a partir de potabilizadoras que se abastecen de la Cuenca del Río de la Plata. Las prin-

cipales actividades económicas son las industrias citrícolas y hortícolas, y en los últimos años tuvo un gran desarrollo turístico termal.

En la zona de Itapuá (Paraguay), involucra un área agrícola-ganadera de unos 800 km², con una población de 45000 habitantes. Se encuentran registrados unos 60 pozos entre 70 y 120 m de profundidad, algunos de los pozos muestran una incipiente contaminación con NO₃. Es la zona en que más se evidencia el avance de la frontera agropecuaria, en los 80's se realizó una fuerte deforestación para albergar al ganado vacuno y en la década de los 90's el ingreso de la soja y el girasol

Disposiciones Institucionales y Legales Existentes

Para la mayoría de los aspectos de gestión y protección de los recursos hídricos subterráneos en los Estados Partes, existe una base jurídica adecuada, con la notable excepción de atribuciones claras para la protección del agua subterránea en las áreas de recarga que permitan influir en: • la política agrícola como factor dominante en el uso del suelo en zonas rurales • la toma de decisiones a nivel municipal sobre el uso del suelo en zonas urbanas. Pero hay amplias carencias en la regulación, las herramientas y la capacidad para poner en práctica y hacer valer medidas para la gestión del agua subterránea.

Los gobiernos nacionales de Uruguay y Paraguay son responsables de los recursos hídricos subterráneos: Uruguay cuenta con un "Código de recursos hídricos" y un decreto específico sobre energía hidrogeotérmica, y la Dirección Nacional de Hidrografía es la autoridad competente, aunque no tiene jurisdicción sobre el control de la contaminación. En Paraguay varios ordenamientos jurídicos dispersos incluyen disposiciones relacionadas con el agua subterránea, pero actualmente está en estudio una ley de aguas integral, la Secretaría del Ambiente (SEAM) es responsable de los recursos hídricos y la Empresa Reguladora de Servicios de Saneamiento (ERSSAN) regula los servicios de agua.

Argentina y Brasil son naciones federales, en las cuales las provincias o estados están conferidos por la Constitución con la responsabilidad de la gestión de los recursos hídricos. Ejercen esta responsabilidad mediante leyes provinciales o estatales,

pero la legislación nacional o federal también establece estándares mínimos. No obstante no todos los estados y provincias han logrado todavía tener una capacidad institucional adecuada y/o les falta fuerza en su puesta en práctica.

A pesar de que en los cuatro países existe un marco jurídico e institucional para los recursos hídricos, no hay mecanismos claramente definidos para la protección del agua subterránea que hagan posible:

*influir en las decisiones de política agrícola que tienen un efecto importante en el uso del suelo en el medio rural.

*estimular, mediante instrumentos económicos, el cambio a un uso del suelo que conserve el agua subterránea.

*asegurar que las municipalidades tomen en cuenta la vulnerabilidad del agua subterránea para el control del uso del suelo urbano.

Búsqueda de la acción conjunta

Al objetivo de la integración económica, se le sumó la coordinación de políticas ambientales, para avanzar hacia una institucionalización más profunda del MERCOSUR, transformándolo cualitativamente, delineando un camino común conducente a un nuevo tipo de desarrollo basado en la sustentabilidad. Para esto, el MERCOSUR cuenta en su estructura con un Subgrupo de Trabajo de Medio Ambiente, (el SGT N° 6, dependiente del Grupo de Mercado Común), creado en 1995 para reforzar el marco institucional para el tratamiento de los temas ambientales. El objetivo general

del SGT N° 6 consiste en formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del medio ambiente de los Estados Partes. El parlamento del MERCOSUR aprobó la Recomendación al Consejo Mercado Común N° 02/2008 en la se expresa que no existe aún política ni legislación común que regule la explotación sustentable de las aguas superficiales y subterráneas transfronterizas.

Consideraciones

El aumento sostenido en la demanda de commodities, incrementó la actividad agrícola y ganadera en toda la región estudiada. Uno de los insumos primordiales de estas actividades es el agua, recurso que puede ser afectado sino es utilizado con responsabilidad social. Para que esto no ocurra, es importante tener en cuenta que, la normativa que regule la materia hídrica no debería estar orientada únicamente a su aprovechamiento y explotación, sino también hacia la conservación y la gestión, de conformidad a criterios de sustentabilidad de los recursos naturales, apuntando a la obtención de metas económicas, sociales y ambientales. Contar con una legislación conjunta que contemple la legitimación activa de las generaciones futuras, el control social y la participación ciudadana como herramientas fundamentales para la preservación y el mantenimiento del recurso, por eso, se promueve al diseño de una política común respecto del uso de los recursos del SAG.

Referencias Bibliográficas

- Silva Gilli, Rosario (2004). Medio Ambiente en el MERCOSUR. Meio ambiente. Brasília: ESMPU, 396, 49-62
- Schejtman, Lorena; Tchintian, C. (2003). MERCOSUR Sustentable. Potencialidades y falencias analizadas en la perspectiva del caso del Sistema Acuífero Guaraní. VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario
- Lahoud, Gustavo (2008). Recursos Hídricos compartidos en la Cuenca del Plata. Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas. Buenos Aires. www.cienciayenergia.com
- Foster, Stephen; K. Kemper; H. Garduño; R. Hirata y M. Nanni (2006). La iniciativa del Acuífero Guaraní para la Gestión Transfronteriza del Agua Subterránea. Gestión Sustentable del Agua Subterránea, Lecciones de la Práctica. Colección de Casos Esquemáticos, Caso 9. Banco Mundial. Washington
- Foster, Stephen; R. Hirata; A. Vidal; G. Schmidt y H. Garduño; (2009). La iniciativa del Acuífero Guaraní - Hacia la Gestión Realista del Agua Subterránea en un Contexto Transfronterizo. Gestión Sustentable del Agua Subterránea, Lecciones de la Práctica. Colección de Casos Esquemáticos, Caso 9. Banco Mundial. Washington