

La diplomacia del agua y los pueblos originarios: El caso del Acuífero Guaraní

Hydrodiplomacy and Indigenous Peoples: The Guaraní Aquifer Case Study

ASCARGORTA MARTINA

Universidad Nacional de La Matanza, Argentina

martinaascargorta@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0007-7702-0033>

Fecha de recepción: 11/8/2025

Fecha de aceptación: 6/12/2025

Resumen

El presente trabajo se centra en la gobernanza del Acuífero Guaraní en el siglo XXI. A través de una metodología documental, se analiza cómo Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay gestionan este recurso compartido a través de la diplomacia del agua, y cuál es el nivel de participación que se otorga a las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones desde el año 2.000 hasta la actualidad. También se mencionan antecedentes históricos y convenios internacionales para contextualizar la cooperación mundial en torno al agua y los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente. Este enfoque permite evaluar la manera en la que las políticas públicas recientes buscan equilibrar los intereses nacionales con los derechos de las comunidades que dependen de este recurso, aunque se observan ciertos desafíos. Haciendo foco en Argentina, se observa una tensión existente entre la normativa y la práctica. A través de este análisis, el trabajo busca ofrecer una visión integral de la gestión del Acuífero Guaraní en el contexto actual, subrayando la importancia de mantener un enfoque colaborativo y sostenible que garantice el acceso al agua a todos por igual.

Palabras clave: Acuífero Guaraní - Diplomacia del agua - Pueblos indígenas - Recurso estratégico - Sostenibilidad.

Abstract

This paper focuses on the governance of the Guaraní Aquifer in the 21st century. Using a documentary methodology, it analyzes how Argentina, Brazil, Paraguay, and Uruguay manage this shared resource through water diplomacy, as well as the level of participation granted to indigenous communities in the decision-making process from 2.000 to the present. Historical background and international agreements are also discussed to contextualize global cooperation on water management and the internationally recognized rights of indigenous peoples. This approach allows for an evaluation of how recent public policies seek to balance national interests with the rights of communities that depend on this resource, although certain challenges are evident. Focusing on Argentina, a tension between legal frameworks and practical implementation becomes apparent. Through this analysis, the paper aims to provide a comprehensive view of Guaraní Aquifer management in the current context, highlighting the importance of maintaining a collaborative and sustainable approach that ensures equal access to water for all.

Keywords: Guaraní Aquifer - Hidrodiplomacy - Indigenous peoples - Strategic resource - Sustainability.

Introducción

Desde comienzos del siglo XXI, el Acuífero Guaraní ha constituido una cuestión de suma relevancia internacional. Su contenido, agua dulce subterránea, y su extensión, lo convierten en una fuente de esperanza para el futuro. Gracias a la diplomacia del agua, encabezada por diplomáticos y científicos, los cuatro Estados nacionales, sobre los que el acuífero se extiende, han logrado iniciar un camino concreto dirigido a la gestión cooperativa transfronteriza. Este escenario constituye un gran logro nunca antes visto en la región de América Latina y el Caribe.

No obstante, es importante conocer cuál es el nivel de integración de otros actores vinculantes, como los pueblos indígenas, durante el proceso de toma de decisiones dentro del marco de las acciones públicas de los gobiernos involucrados, en pos de ejercer una diplomacia hídrica de calidad. Esta problemática es importante porque algunos autores explican que la conjunción del saber científico con el saber ancestral puede resultar un desafío al momento de decidir qué acciones implementar en el acuífero, y esta situación no sucede solamente en América Latina, sino que se extrapola a todos los acuíferos transfronterizos del mundo, al igual que a otros recursos estratégicos importantes donde los pueblos indígenas también están involucrados.

Por lo tanto, este artículo posee el objetivo de describir y analizar la integración de los pueblos indígenas en un contexto de gobernanza del agua liderada por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Tras contextualizar la importancia estratégica del agua a nivel nacional e internacional, se define y detalla el funcionamiento de la diplomacia del agua a nivel global y regional. Luego, se explican las particularidades del acuífero y su relevancia, analizando la participación de los actores involucrados. Más tarde, se hace hincapié en los pueblos indígenas y su relación con el recurso, para luego observar el camino que ha recorrido la comunidad internacional para reconocer sus derechos. Posteriormente, se hace foco en Argentina y su normativa nacional y provincial, identificando la relevancia que el Estado le brinda al acuífero y a la participación ciudadana. Para finalizar, se presentan las tensiones actuales entre Estado y pueblos originarios respecto al Acuífero Guaraní.

La metodología utilizada es de recolección de información primaria y secundaria mediante una técnica documental. Los datos presentes en este artículo provienen de informes documentales especializados realizados por investigadores; organismos de la sociedad civil como fundaciones y organizaciones no gubernamentales; organizaciones internacionales y entes del Estado.

El agua como Derecho Humano: un recurso vital

“Si las guerras de este siglo fueron libradas por el petróleo, las guerras del próximo siglo serán por el agua, al menos que cambiemos nuestra visión y manejo de este precioso y

vital recurso” exclamó Ismail Serageldin, ex vicepresidente del Banco Mundial, en 1995. Han transcurrido tres décadas desde esta declaración, y su significado continúa vigente. El agua es un recurso natural imprescindible para el ser humano ya que permite su supervivencia (Pinto Lizano, 2016, p. 102). Solo el 3% del total del agua del planeta Tierra es dulce y, de ese porcentaje, solo el 0,5% es apta y se encuentra disponible para el consumo (Herold, 2022).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró como un Derecho Humano el acceso a este recurso y se oficializó mediante la aprobación de la resolución A/RES/64/292 en la Asamblea General. A pesar de que el derecho humano al agua y al saneamiento se consideran esenciales para la correspondiente realización de todos los demás derechos humanos, existe una gran desigualdad en cuanto al acceso de la población a este recurso (Pinto Lizano, 2016).

Se estima que, a nivel mundial, aproximadamente, 2.000 millones de personas (26% de la población mundial) no poseen acceso seguro al agua potable y 3.600 millones (46% de la población) carecen de servicios de saneamiento adecuados (Manos Unidas, 2025). El programa United Nations World Water Assessment Programme (WWAP, 2015) menciona que, para el 2030, se estima que se enfrentará, a nivel global, un déficit hídrico del 40% (WWAP, 2015) y, para 2050, se calcula que más de 140 millones de personas deberán trasladarse internamente dentro de sus países por la ausencia de este recurso (Manos Unidas, 2025).

A este contexto se adhiere la importancia de la economía del agua. El agua es considerada un recurso estratégico, no solo para la supervivencia del hombre sino también por su impacto en todos los aspectos de la economía nacional de cada Estado. Durante el último siglo, la demanda de alimentos, fibra y energía de la población de todos los países del mundo generó el impulso de desarrollo de recursos hídricos (WWAP, 2015). A nivel mundial, la causa del 70% de la extracción de agua dulce está destinada a la agricultura, seguida por un 20% dedicada a la industria y un 12% a usos domésticos.

El agua más allá de las fronteras políticas: la “diplomacia del agua”

Los Estados encuentran compleja la utilización de sus recursos hídricos debido a que, aproximadamente, el 60% del agua dulce se encuentra en cuencas fluviales transfronterizas. En total, 153 países del mundo comparten ríos, lagos y acuífero. Según la Organización de las

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2024b), más de 310 cuencas hidrográficas y 468 acuíferos son compartidos por dos países o más, lo que provoca que, además de enfrentar a diversidad de presiones generadas por causas como el aumento de la población, el incremento de la demanda de agua, la adulteración de los ecosistemas y los efectos del cambio climático (UNESCO, 2024b), deban regular las tensiones que puedan surgir entre ellos. De esta manera, este recurso se convierte en un elemento de poder¹.

Frente a este escenario, ha sido preponderante el rol que ha llevado a cabo la “diplomacia del agua”. Este concepto se entiende como instrumento principal de los Estados para resolver sus conflictos vinculados a este recurso, para evitar así una escalada militar (García Waldman et al., 2018). Desde el año 805 d.C. se establecieron más 3.600 tratados internacionales sobre el agua y se crearon 120 organizaciones internacionales de cuencas para la gestión cooperativa de estos espacios (UNESCO, 2024b).

No obstante, muchas masas de agua compartidas aún se encuentran carentes de regulación. De los 153 países mencionados anteriormente, solo 32 poseen el 90% de sus cuencas cubiertas por un acuerdo vigente de cooperación (UNESCO, 2024b). Esta situación puede atribuirse a que la “diplomacia del agua” históricamente solo se ha focalizado en asuntos de tensión transfronterizos específicos, sobre ríos en mayor medida. Este escenario se dio junto con la ausencia de una institución internacional especializada que se encargue de la temática, lo que desencadenó en la incapacidad de generación de espacios de negociación más trascendentales. “Aun cuando esta situación pueda ser considerada como una generadora de pequeños conflictos, su ocurrencia ha tenido graves daños, tanto en el medio ambiente como en cuestiones militares entre los países, y si se termina inmiscuyendo a los mares en tales asuntos, podrían terminar en conflictos a escala global” exponen los autores (García Waldman et al., 2018, p. 223).

América del Sur: la joya hídrica de América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe es una región heterogénea tanto hidrológica como económicamente. Cuenta con un índice de desabastecimiento de agua del 6% y de saneamiento del 5% (Pinto Lizano, 2016). Actualmente, existen 251 proyectos de presas con el objetivo de

producir energía hidroeléctrica, abastecer las ciudades y controlar inundaciones (UNESCO, 2024b). Sin embargo, es considerada la región más desigual del mundo debido a que está constituida por países con economías basadas en la exportación de recursos naturales, lo cual requiere grandes cantidades de agua para su producción. Dentro de esta región, América del Sur es un subcontinente con abundancia de recursos hídricos. Específicamente el Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) posee las reservas de agua más extensas del mundo: el Acuífero Guaraní y la Patagonia (Manzano Iturra, 2018).

Mientras que la Patagonia es una planicie al extremo sur del territorio americano compartida por Chile y Argentina, el Acuífero Guaraní es una reserva subterránea de agua dulce posicionada en la vertiente atlántica sudamericana, en la cual se encuentran contenidas hoyas hidrográficas como la del Amazonas, Paraná y la Plata. A pesar de no tener límites del todo definidos, la extensión del Acuífero Guaraní es de 1,2 millones de km² y posee una capacidad de almacenamiento estimada de 40.000 km. Está localizado en la mayor parte del subsuelo de la Cuenca Hidrográfica del Plata, desde la cuenca sedimentaria del Paraná hasta la Cuenca Chaco Paranaense (Manzano Iturra, 2018).

El caso del Acuífero Guaraní

El Acuífero Guaraní se extiende a través de cuatro países: Brasil (735.918 km²), Argentina (228.255 km²), Paraguay (87.536 km²) y Uruguay (36.170 km²). La formación geológica que abarca Argentina y Paraguay se denomina Misiones, Botucatu la de Brasil y Tacuarembó la de Uruguay) (Consejo Hídrico Federal, s.f.). Como agua transfronteriza, su particularidad es que su contenido esta compartido por los dos países más grandes del extremo sur del continente, Argentina y Brasil. Esta situación ha provocado tensiones a lo largo de la historia de ambos países teniendo en cuenta que, además, es una reserva de agua mundial. La misma se encuentra en estado de estrés hídrico por el aumento de la demanda poblacional, el cambio climático y la contaminación (Manzano Iturra, 2018).

La gobernanza del agua

La ONU establece en su Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos del año 2015 que la primera prioridad para América Latina y el Caribe debe ser la mejora y

consolidación de la gobernanza del agua, con el objetivo de construir una integración sostenible en cuanto a la gestión y uso de los recursos hídricos. El aprovechamiento del agua para alcanzar la prosperidad y la paz requiere de capacidad de gobernanza y decisión política, a la vez que se debe reconocer el papel clave de nuevos actores e integrarlos a la arena política (UNESCO, 2024b).

Existen diferentes actores internacionales, estatales y no estatales, vinculados a la gestión del recurso y la búsqueda soluciones a las problemáticas en torno a este. Por esta razón, sus visiones y valores deben ser incluidos en la conformación de una comprensión común que permita establecer objetivos de cooperación en cuanto a aguas transfronterizas (Pinto Lizano, 2016). Sin embargo, las relaciones entre los actores participantes son asimétricas en cuanto a poder político, económico, obtención de información y conocimiento, por lo que los debates y las decisiones tomadas en cuanto al recurso no son equitativas (Mello Sant'Anna y Villar, 2015).

El rol de los pueblos indígenas en la gobernanza hídrica

Además de las dificultades existentes referidas a la gestión individual estatal respecto de sus zonas correspondientes al Acuífero Guaraní, los pueblos indígenas son otro factor a tener en cuenta, no solo por ser actores que se encuentran presentes en el territorio, sino también porque su cosmovisión es diferente a la de los gobiernos (Manzano Iturra, 2018). El informe de la ONU (2024) menciona especialmente a las comunidades indígenas como actores clave debido a que han sabido articular redes transfronterizas desde sus inicios (UNESCO, 2024b).

La geografía, la ecología, la historia y la cultura buscaron entender las diferentes formas particulares de relación que los distintos pueblos han ido formando con el agua a lo largo de la historia. En sus inicios, los pueblos indígenas eran “territorios abiertos” determinados por la hidrología. Luego de la colonización europea, se convirtieron en “territorios cerrados” con características delimitantes y excluyentes etnocidio cometido por los europeos (Urteaga Crovetto, 2018).

Entiéndase al territorio a partir de tres dimensiones interrelacionadas. La primera tiene en cuenta la vinculación estrecha entre “territorio” y “poder”, entendiendo que la existencia de

un territorio se basa en el ejercicio del poder por parte de un individuo o un grupo. La segunda pretende quitar al Estado-nación como único gestor del territorio y la tercera se enfoca en desnaturalizar el concepto de nación, atribuido históricamente al territorio como algo fijo y comprende que existen territorios atravesados por diversas fuerzas (Altschuler, 2013). Este artículo pretende centrarse en la segunda dimensión.

Los pueblos indígenas en el Acuífero Guaraní

En América Latina y el Caribe existen alrededor de 500 grupos indígenas compuestos por 30 millones de habitantes, aproximadamente. Este valor representa el 6% de la población total de la región (Ávila García, 2016). En el Acuífero Guaraní, los guaraníes son uno de los pueblos más grandes que habitan el lugar, razón por la que la fuente de agua lleva su nombre (Manzano Iturra, 2018). Son originarios de las regiones amazónicas de Sudamérica y, como seminómadas, viajaron por la costa brasileña y se ubicaron en las áreas tropicales de los actuales Estados de Brasil, Paraguay, Argentina, Uruguay y Bolivia. Sus asentamientos tuvieron lugar a lo largo de los ríos Paraná y Uruguay, ubicados estratégicamente para facilitar la comunicación entre los diferentes grupos. Su forma de subsistencia se basó en ser cazadores-recolectores, alfareros, cesteros y pescadores (Leonard, 2017).

Basados en la cultura indígena, los guaraníes se definen a sí mismos por medio de la tierra que ocupan. La tradición guaraní dice que su creador, Ñande Ru, tuvo a su hijo Pa'í Reté Kuaray, quien fue establecido como el padre de los guaraníes. Este último fue quien enseñó a la población diversas cuestiones como la agricultura, la ética, y cultura. Ellos son los encargados de cuidar la segunda tierra que se les brindó tras la destrucción de la primera debido a intensas lluvias. Su principal creencia consiste en que todos los seres vivos (animales, plantas y agua inclusive) son portadores de espíritus protectores (Leonard, 2017).

La relevancia que este recurso posee para la germinación y desarrollo de los cultivos hace que sea aún más importante para los pueblos indígenas. Por esta razón, a las deidades encargadas de proveerles los recursos indispensables para su subsistencia, se les dedican ceremonias y procedimientos religiosos para encontrar aseguradas la obtención de los mismos. En la misma línea, en cuanto a las vertientes y cursos de agua, la cultura indígena considera

que, quien se atreva a infringir ciertas reglas, los espíritus habitantes de las aguas le arrojarán flechas invisibles que causaran heridas severas (Keller, 2008). Frente a este escenario, se reconoce la relación directa de los pueblos indígenas con los ecosistemas hídricos, lo que provoca que sean vulnerables ante los impactos provocados por cualquier alteración que este recurso sufra (Tamayo Belda y Acosta, 2020).

Recorrido histórico del reconocimiento mundial de los pueblos indígenas

Diversos instrumentos internacionales fueron establecidos para reconocer los derechos de los pueblos indígenas. Acosta Navas (2019) explica que el continente americano fue pionero en la creación de instrumentos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas. En 1940 se creó la Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano (CIII), la cual fue firmada por 18 países en México, incluido más tarde como organismo especializado en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

A nivel internacional, en 1957 se firmó el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual es un instrumento internacional vinculante, centrado en las obligaciones internacionales de los Estados para con los pueblos indígenas tras una investigación del organismo sobre las condiciones laborales precarias de los indígenas alrededor del mundo². “Para la época, el Convenio significó un avance importante en cuanto al reconocimiento de algunos derechos como el de la propiedad colectiva de sus tierras ancestrales (art. 11) o la educación de los niños en su lengua materna (art. 23)” detallan ciertos autores (Acosta Navas, 2019, p. 14). Además, el art 2.1 incentiva a los Estados a diseñar e implementar programas con foco en la integración de estas comunidades a participar de la vida ocurrida dentro de sus fronteras (Acosta Navas, 2019).

La adopción del Convenio 169 de la OIT fue otro logro de los pueblos indígenas en cuanto al reconocimiento de sus derechos a nivel internacional. Este instrumento se desarrolló por un grupo de expertos en conjunto con representantes de los pueblos indígenas (sin derecho a voto) luego de revisar el convenio anterior. La diferencia de este nuevo instrumento con el predecesor radica en que involucra las demandas democratizadoras de los pueblos que exigían la capacidad de tomar decisiones sobre las cuestiones en las que se veían directamente

afectados. No obstante, la premisa de universalidad de los derechos humanos generaba tensiones debido a que no se tenían en cuenta determinados factores como los culturales y territoriales. (Acosta Navas, 2019).

El siguiente paso fue la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el 2007 por la Asamblea General del Organismo. Allí se abarcan derechos como integridad territorial, igualdad y no discriminación, autogobierno, autonomía, acceso a la tierra, el territorio y los recursos naturales. También se incluyó el derecho al consentimiento previo, libre e informado basado en el principio general del derecho a la libre autodeterminación (Gaona Pando, 2013). El diferencial de esta declaración radica en que, a pesar de no ser vinculante, a cada derecho consagrado le corresponde una obligación correlativa al Estado para que posea un amplio margen de acción e interpretación que le permita modificar su derecho interno para poder garantizar los respectivos derechos (Acosta Navas, 2019).

Finalmente, el instrumento más reciente es la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2016 en el seno de la OEA. Tras diecisiete años de negociaciones, esta documentación regional pudo concretarse insertando cambios profundos con el objetivo de garantizar un régimen que verdaderamente incluya la participación indígena en cada Estado. La igualdad de género, la protección contra el genocidio y el racismo, el resguardo de la familia indígena, el respeto por su aislamiento voluntario y la protección del patrimonio cultural y la propiedad intelectual son algunos de los derechos reconocidos más trascendentales (Acosta Navas, 2019).

Sin embargo, estas herramientas no evitan que existan situaciones problemáticas en cuanto al Acuífero. Las comunidades indígenas han sido desplazadas de sus tierras por la ocupación de empresas multinacionales que desean ejercer el monocultivo en el área, afectando directamente a los indígenas (Manza Iturra, 2018).

El Sistema del Acuífero Guaraní: ¿Cómo llegamos a la actualidad?

Como se mencionó anteriormente, el agua es un recurso de poder que puede utilizarse como un medio de presión. Por esta razón, ante conflictos trasfronterizos de agua dulce, los

Estados crearon un mecanismo que permita retomar el statu quo o, incluso, alcanzar un elemento de cooperación (Walschot, 2020).

Walschot (2020) expone que las herramientas creadas para con el Acuífero Guaraní iniciaron en el año 2003 con la elaboración del Proyecto Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní que involucró a Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay. Este plan, el cual duro seis años y fue financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y la OEA, tuvo el objetivo de establecer las cuestiones legales, institucionales y técnicas de un marco común que permita aplicar una gestión sostenible al acuífero y garantice su preservación.

Las investigaciones realizadas al acuífero han permitido conocer la calidad del agua, su distribución geográfica y la utilidad que se le brinda. Esta información ha permitido a los gobiernos y actores involucrados realizar una gestión integradora y sostenible. Como resultado se obtuvo el Plan de Acción Estratégico para la Gestión Sostenible del Sistema Acuífero Guaraní, en el año 2009, como modo de continuación del proyecto. Este sistema consistió en una planificación técnica a corto y largo plazo para que los países involucrados logren una gestión del recurso hídrico subterráneo que sea concertada y sostenible basándose en conocimiento económico, legal, técnico e institucional. A su vez, también se contemplaba el reconocimiento y respeto de la soberanía nacional de cada uno de los Estados. Como resultado, en el año 2010 se obtuvo un marco reglamentario común plasmado en el Acuerdo del Sistema Acuífero Guaraní. Este acuerdo fue el primer tratado de gestión sistémica de un acuífero específico, por lo que fue considerado como un gran avance en la materia (Walschot, 2020).

Los principios del acuerdo abarcan tanto la protección del agua como su utilización equitativa, sostenible, racional y diversa; la protección al medio ambiente y el rechazo a dañar a otros Estados; el intercambio de conocimiento entre gobiernos; la creación de una comisión que encabece la ejecución de un programa de cooperación; y la importancia de la solución pacífica de controversias. No obstante, la elaboración de este tipo de herramientas enfrenta una serie de obstáculos. La supremacía de tratados bilaterales sin tener en cuenta la presencia de más Estados en la cuenca compartida; la exclusión de acuíferos subterráneos; y la ausencia de un mecanismo de monitoreo de gestión son ejemplos de la dificultad de lograr un convenio de

este calibre. Además, un obstáculo adicional y sumamente importante es la ausencia de información, la cual dificulta el desarrollo de mecanismos legales válidos de administración de este recurso (Walschot, 2020).

La gobernanza de aguas transfronterizas necesita que todos los actores involucrados analicen el camino que las políticas gubernamentales persiguen, las relaciones entre los diversos actores y el marco jurídico por medio del cual se implementan. La diplomacia del agua involucra diálogo y negociación para lograr conciliar intereses entre los países participantes. Ciertos autores exponen que “La oportunidad de cooperación ofrece un escenario de construcción “top-down” – “bottom up”, atendiendo a la participación de la comunidad y los usuarios, incluso las particularidades de cada cuenca” (Elias, 2017, p. 4). La transparencia, la coherencia y las instituciones son factores fundamentales para una gestión efectiva del agua (Elias, 2017).

Por esta razón, en 2022 se presentó el Proyecto de Tamaño Mediano “Implementación del Programa de Acción Estratégica del Acuífero Guaraní: Facilitando Acciones Regionales” como respuesta a las inquietudes gubernamentales sobre cómo preservar este recurso y utilizarlo de manera sostenible. Esta iniciativa es un trabajo colaborativo entre los Estados involucrados con el Acuífero Guaraní (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF), en colaboración con el Centro Regional para la Gestión de Aguas Subterráneas en América Latina y el Caribe (CeReGAS) (Sistema Acuífero Guaraní, s.f.).

Este proyecto apunta a la implementación de marcos de coordinación técnica y gestión regional para llevar a cabo acciones a nivel nacional e internacional que permitan que el sistema sea sostenible a largo plazo. Esto permitiría que la seguridad hídrica mejore ya que se contemplan los futuros escenarios climáticos y se puede, de esta manera, proteger los servicios ecosistémicos que brinda el acuífero. La idea de este trabajo es que funcione como un “puente” para el diseño de un nuevo proyecto centrado en la implementación de las acciones contenidas en el Programa de Acciones Estratégicas actualizado. La estructura del mismo está compuesta por tres componentes: Fortalecimiento de la cooperación técnica transfronteriza; Diseño y

prueba piloto de redes y protocolos de monitoreo; y Aseguramiento de participación de las partes interesadas, integración de perspectiva de género, difusión y desarrollo de capacidades (Sistema Acuífero Guaraní, s.f.).

Haciendo hincapié en la colaboración y acciones coordinadas, se han logrado avances como la definición de prioridades y la continua planificación para avanzar hacia el objetivo. Es importante mencionar también la participación de Comités Técnicos y Comités de Dirección que contribuyen en esta tarea: el Comité de Monitoreo y Modelado, el Comité de Capacitación, Participación y Difusión, y el Comité de Dirección. Este último este compuesto por representantes de todos los países integrantes del Acuífero. La participación de científicos y diplomáticos en este asunto los ha convertido en edificadores de la diplomacia del agua debido a que se tuvo que desarrollar un marco regulatorio común, difundir de datos científicos y coordinar estrategias de conservación para garantizar un acceso equitativo y sostenible al agua.

También, la construcción de una Red de Monitoreo fue fundamental para otorgar respuesta a ciertos desafíos. Esta red se encarga de analizar y monitorear 35 pozos ubicados en cada uno de los países del Acuífero que se ven afectados por cuestiones como el crecimiento de la población, la expansión agrícola y diversas actividades industriales. No obstante, también se presentan oportunidades que pueden aportar al desarrollo sostenible como la realización de investigaciones en conjunto y la inversión en tecnología para reducir el impacto ambiental.

La realización de talleres nacionales entre los cuatro países participantes para estudiar la situación del acuífero y proponer nuevas iniciativas en conjunto con representantes de la academia, Organizaciones No Gubernamentales, pueblos indígenas y otros actores, fue fundamental para lograr la construcción de una visión integral, a la vez que incrementa el sentido de pertenencia entre los actores parte. “El Sistema Acuífero Guaraní es un recordatorio tangible de que la naturaleza no reconoce fronteras artificiales” declaró UNESCO (UNESCO, 2025a).

La cuestión argentina: la normativa nacional y subnacional

Este proyecto se encuentra regido por la legislación nacional de recursos hídricos de cada uno de los países. En Argentina, el Acuífero abarca las provincias de Corrientes, Misiones,

Entre Ríos, Chaco, Formosa y Santa Fe. Las aguas son consideradas termales con temperaturas que pueden alcanzar los 42°C y, en Chaco especialmente, es agua salada. Al ser un país con un sistema federal, especialmente en cuanto a la administración de los recursos naturales, es necesario centrarse en el marco legal e institucional que existe actualmente en el país sobre normativa hídrica (Chiesa, 2008).

La Constitución Nacional no posee disposiciones sobre el agua, su protección y administración. No obstante, además del artículo 124 que establece el dominio originario de las provincias sobre los recursos nacionales del país, en el artículo 41 se le atribuye a Nación la tarea de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y, a las provincias, se les brinda el deber de complementar dichas normas mientras no altere las jurisdicciones locales. De esta manera, se entiende que la doctrina mayoritaria argentina comprende el derecho de aguas como parte del derecho ambiental debido a que este se caracteriza por identificarse con la totalidad de los recursos naturales de los que el ser humano puede hacer uso (Chiesa, 2008).

Frente a este escenario, corresponde al año 2002 la aprobación de la Ley N° 25.675 sobre “Política Ambiental Nacional” centrada en presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del medio ambiente, junto con la preservación y protección de la diversidad de seres vivos y el alcance del desarrollo sustentable. Ese mismo año, también se aprobó la Ley N° 25.688 sobre presupuestos mínimos en cuanto a gestión ambiental de las aguas, haciendo hincapié en su aprovechamiento y utilización racional. Luego, un año después, se firmó el “Acuerdo Federal del Agua” como iniciativa de la Subsecretaria de Recursos Hídricos. Mediante este documento se aprobaron los “Principios Rectores de la Política Hídrica de la República Argentina”, los cuales establecieron el significado del agua para los ciudadanos argentinos, su modo de uso para el desarrollo y la relevancia de la unidad del ciclo hidrológico como base de gestión gubernamental (Chiesa, 2008).

Por el lado de las provincias, la legislación existente es extensa. En cuanto a Chaco, en primer lugar, la Constitución Provincial de 1994 detalla en el artículo 50 el dominio de los recursos hídricos. A su vez, también se encuentra la Ley N° 555-R de Código de Aguas (aguas de fuentes, aguas subterráneas y aguas termales); el Decreto N° 173/90 sobre su reglamentación

y el Decreto N° 174/1990 sobre reglamentación del Instituto Provincial del Agua (Sistema Acuífero Guaraní, s.f.).

Corrientes, por su parte, posee en su Constitución Provincial del año 2007, el dominio de las aguas y del Acuífero Guaraní, a la vez que se menciona la competencia del Condigo de Aguas (Decreto Ley N° 191/2001) y la importancia del uso y aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes. A su vez, la provincia también cuenta con el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (Decreto Ley N° 212/01) (Sistema Acuífero Guaraní, s.f.).

La Constitución Provincial de Entre Ríos del 2008 menciona el dominio de los recursos naturales, entre ellos, las aguas; la necesidad de aprovechamiento de las cuencas hídricas comunes y la gestión sustentable de las cuencas hidrográficas. A su vez, cuenta con la Ley N° 9172/1998 sobre Política de Aguas, en la que menciona las aguas subterráneas, y el Decreto N° 7547/1999 que constituye su reglamentación (Sistema Acuífero Guaraní, s.f.).

Mientras tanto, Formosa posee una Constitución Provincial del año 2003, en la que se declara el derecho al medio ambiente para el desarrollo de los seres humanos y la obligación de su conservación. Al mismo tiempo, también se abarca el manejo de las aguas, su aprovechamiento integral y racional y la competencia que se le otorga al gobierno de legislar en la materia (Sistema Acuífero Guaraní, s.f.).

Finalmente, las Constituciones Provinciales de Misiones y Santa Fe no cuentan con artículos específicos sobre el agua y el ambiente, pero sí con diversidad de legislación. Misiones posee la Ley de Aguas N° 15/2009 para usos medicinales, el Programa de Concientización sobre la Utilización Racional y el Cuidado del Agua (Ley N° 111/2013), el Sistema de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (Ley N° 150/2022) y el Sistema de Gestión Holística de Agua Pluvial (Ley N° 162/2023). En cuanto a Santa Fe, la provincia cuenta con la Ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Ley N° 11.717/1999), la Ley de Aguas (Ley N° 13.740/2017) también para uso terapéutico y medicinal, y la importancia de las aguas subterráneas (Sistema Acuífero Guaraní, s.f.).

Las asimetrías argentinas para con el resto de los Estados involucrados

Actualmente, el agua es utilizada de cuatro maneras diferentes por los Estados poseedores del Acuífero. El 70% corresponde a abastecimiento público y privado, seguido por un 20% que se utiliza para suministro industrial. Las aguas termales son otro tipo de aprovechamiento, dirigido especialmente al turismo. El 5% restante pertenece a la agricultura y la ganadería (Herbet en Kruszelnicki, 2021).

No obstante, gran parte del agua es utilizada en territorio brasileño, el cual cuenta con más de 2000 perforaciones para diferentes usos. Uruguay posee un promedio de 350 pozos y Paraguay, 200. Argentina, por su parte, cuenta con solo 100 perforaciones. Este escenario permite ver que las necesidades de Brasil para con la protección y utilización sostenible de este recurso, en comparación con los demás países, es mucho mayor. “Mientras que uno busca un plan de manejo integrado, los otros reclaman sobre todo un reconocimiento del sistema acuífero en su territorio” (Walschot, 2020, p. 26).

En Argentina, el Sistema del Acuífero Guaraní abarca el 6% del territorio, cuya utilidad se basa en fines recreativos mayoritariamente. El territorio comprometido posee siete centros termales autorizados, los cuales abarcan nueve perforaciones. El problema principal que posee este sistema en este país es de tipo económico. Los balnearios turísticos significan un ingreso económico para las regiones donde se encuentran ubicados. Sin embargo, esta situación genera dos problemas ambientales específicos centrados en la extracción descontrolada y la contaminación de las aguas por terceros Estados. Además de que la gestión que Argentina realiza sobre estas aguas es ineficiente. El Banco Mundial identificó al agua subterránea en Argentina como un recurso hídrico crítico (Walschot, 2020).

A diferencia de Brasil, Argentina cuenta con un conocimiento científico limitado del sistema de acuíferos, representada por la ausencia de información sobre la frontera oeste no definida. (Walschot, 2020). A su vez, en comparación con la totalidad de los Estados afectados, la capacidad argentina y brasileña de gestión de recursos tanto materiales como humanos es mayor. No obstante, el gobierno nacional se encuentra relegado a los intereses de los gobiernos subnacionales. Por lo tanto, las políticas hídricas que desee llevar a cabo el gobierno argentino requieren que el Estado Nacional negocie con las provincias, para lo que se necesita un sistema

de coordinación vertical sumamente efectivo que involucre a ambos actores gubernamentales para el diseño e implementación de este tipo de políticas (Toffoli, 2021).

SAG: Argentina y los pueblos indígenas

Los gobiernos involucrados reconocen la importancia de la combinación de saberes científicos con creencias ancestrales y tradicionales para abordar las problemáticas tanto del presente como del futuro vinculadas al SAG. Esta realidad demuestra, además de la importancia de respetar la tierra y el agua, la relevancia de la colaboración de recursos compartidos entre países (UNESCO, 2025b).

A su vez, la normativa argentina sobre pueblos indígenas también se relaciona con esta cuestión. La Constitución Nacional incorporó en 1994 todos los tratados de derechos humanos vinculados a estos pueblos. Los mismos son garantizados por medio de la Ley 23302, con la cual se da creación al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y, mediante la Ley 26160, se declaró la emergencia en materia de posesión de tierras que de manera tradicional ocuparon los pueblos con personería jurídica. La Ley 26331, junto con el Decreto reglamentario 91/2009, determinó los presupuestos mínimos en cuanto a protección ambiental de los bosques nativos, en los cuales se menciona a los pueblos indígenas (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, s.f.).

Además de la cuestión normativa, también es importante observar las prácticas aplicadas por parte del Estado. Estas acciones se ven representadas en formato de talleres y debates con el objetivo de mantener la visión multidimensional del SAG. En estos espacios se pretende la participación de autoridades de los distintos niveles de gobierno, académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios y comunidades indígenas. No obstante, hasta el momento se han observado mínimas iniciativas.

En 2023, en Misiones, se realizó un taller en el marco del “Proyecto de Porte Medio para la Ejecución del Plan de Acciones Estratégicas del Sistema Acuífero Guaraní: Facilitando Acciones Regionales”. El objetivo del mismo consistió en definir las prioridades y próximos pasos para continuar con el proyecto. También se firmó un acuerdo de intención que dio lugar a la creación de una comisión local transfronteriza de gestión del SAG, el cual permitirá otorgar

mayor participación a las comunidades indígenas en todas las decisiones estratégicas que deban tomarse. Por último, junto a autoridades de Paraguay presentes en el evento, se firmó una carta que pretendió formalizar la voluntad de ambos Estados para promover la conformación de un piloto San Ignacio – Itapúa para monitorear el acuífero (UNESCO, 2023).

Al año siguiente, también se llevó a cabo un taller similar llamado “Diálogos Regionales con los Pueblos Indígenas: perspectivas para la gestión del Sistema Acuífero Guaraní”. Esta experiencia permitió que los mismos estén al tanto del enfoque interseccional utilizado al momento de abarcar el proyecto (UNESCO, 2024a).

Conclusiones

El reconocimiento del acceso al agua como un derecho humano fue solo el inicio de un camino que actualmente continúa en proceso. Es importante ser conscientes de los avances logrados por medio de la diplomacia del agua y la gobernanza hídrica que permitieron a los Estados superar las tensiones provocadas por la relevancia estratégica de este recurso e iniciar negociaciones para la gestión cooperativa del mismo.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay cuentan con una de las reservas del agua más extensas del mundo, lo que la convierte también en una de las más valiosas. Haber logrado la construcción de un sistema como el SAG resulta prometedor, ya que necesitó de la voluntad y colaboración de los cuatro participantes, es un gran logro tanto diplomático como científico.

Sin embargo, aún quedan cuestiones por abarcar tanto para los cuatro estatales involucrados en general, como para Argentina en particular. La participación de los pueblos indígenas en esta materia es conocida por las autoridades mas no totalmente tenida en cuenta al momento de realizar procesos participativos para la toma de decisiones. Tras el recorrido histórico realizado por las acciones globales para reconocer e integrar a estas comunidades en las decisiones respetando sus derechos como tal, no se observa completamente reflejado en esta ocasión.

A pesar del reconocimiento internacional de los derechos indígenas, las prácticas estatales continúan provocando asimetrías internas, obstaculizando la integración de los

pueblos indígenas en áreas donde son esenciales. Existe un contraste entre los avances normativos y las acciones prácticas por parte de los gobiernos nacionales. Las decisiones continúan centradas en los gobiernos y en los organismos internacionales, reduciendo los canales de diálogo con los demás actores relevantes.

Haciendo foco en Argentina, se observó que su normativa nacional y provincial existente reconoce la importancia estratégica del agua y, en algunos casos, incluye la participación ciudadana en los procesos establecidos. Sin embargo, la ejecución de este tipo de políticas no se ha realizado repetidamente y aún se encuentran en desarrollo. Por esta razón, el principal desafío consiste en construir una gobernanza del agua, y especialmente del Acuífero Guaraní, que involucre la mirada ancestral de los pueblos originarios y su cultura, entendiéndolos como actores con derechos sobre el territorio que históricamente han habitado. Además de adaptar los marcos jurídicos nacionales, este reto implica establecer espacios regionales de participación que articulen ambas técnicas de manera equitativa.

En conclusión, el Sistema del Acuífero Guaraní ha sabido convertirse en un símbolo de cooperación en cuanto a gestión transfronteriza en la época actual. Su reconocimiento como el primer acuífero en América Latina con un acuerdo para su administración lo ha convertido en un ejemplo para el resto de la región y el mundo. No obstante, continua vigente la necesidad de construir una gobernanza más democrática e inclusiva. En caso de lograrse en el futuro, cuando las guerras no sean por petróleo sino por el agua, el Acuífero Guaraní representará una gran oportunidad como reflector de paz y de acceso equitativo y sostenible a este recurso.

Referencias bibliográficas

- Acosta Navas, J. P. (2019). Derechos humanos de los pueblos indígenas en clave de pluralismo jurídico e interculturalidad. *Ánfora*, 26(47), 1–16.
<https://publicaciones.autonoma.edu.co/index.php/anfora/article/view/632>
- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai: Revista de Pensamiento Crítico*, (27–28), 64–79.
<https://www.redalyc.org/pdf/124/12429901005.pdf>

Ávila García, P. (2016). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 18-31. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/9602>

Chiesa, V. M. (2008). Aspectos legales e institucionales del Sistema Acuífero Guaraní en la República Argentina. Estructplan. <https://estrucplan.com.ar/aspectos-legales-e-institucionales-del-sistema-acuifero-guarani-en-la-republica-argentina/>

Consejo Hídrico Federal (s.f) Acuífero Guaraní. <https://www.cohife.org.ar/acuifero-guarani/>

Elias, G. (2017). ¿Es posible una diplomacia de aguas en América Latina? Marco para una cooperación internacional en la gestión hídrica de cuencas transfronterizas. Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales, 9, 1–13. Universidad Nacional de La Plata. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/57133#:~:text=El%20presente%20art%C3%ADculo%20busca%20brindar%20un%20marco%20general,escenarios%20de%20escasez%20y%20competencia%20por%20el%20agua.>

Gaona Pando, G. (2013). El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas. *Nueva Antropología*, 26(78), 141–161. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362013000100007

García Waldman D. H, Ortiz Téllez G. D, y Raisuli Pamanes Durán A. (2018). Diplomacia del agua. En Velázquez Flores, R., S. G. González Cruz y D.H. García Waldman (Eds.), *Relaciones Internacionales Contemporáneas* (pp. 123-140). Universidad Autónoma de Nuevo León: Ediciones de Laurel. https://www.researchgate.net/publication/327919202_Diplomacia_del_Agua

Herold, N. (2022). 8 datos sobre la escasez de agua y la importancia de las prácticas sostenibles. MECO. <https://www.meco.com/es/facts-about-water-scarcity/>

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. (s.f.). Normativa sobre Pueblos Indígenas y sus comunidades. <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai/normativa>

Keller, H. A. (2008). Importancia, conservación y manejo del agua en comunidades guaraníes de Misiones, Argentina. *Suplemento Antropológico*, 43(2), 87–98. Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/45788>

Kruszelnicki, M. F. (2021). La política exterior argentina en materia de seguridad ambiental del Acuífero Guaraní del 2010 al 2018 [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica Argentina]. Repositorio Institucional UCA. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/13169?locale=es>

Leonard, M. (2017). Postcolonial Management of the Transboundary Guaraní Aquifer System: Indigenous Input As A Guide For Environmental Sustainability. *Tribal Law Journal*, 17(1). <https://digitalrepository.unm.edu/tlj/vol17/iss1/3>

Manos Unidas (2025). El acceso al agua potable: un obstáculo que perpetua la pobreza. <https://www.manosunidas.org/noticia/acceso-al-agua-potable-obstaculo-perpetua-pobreza>

Manzano Iturra, K. I. (2018). Acuífero Guaraní y Patagonia. Gobernanza ambiental desde América del Sur (1999-2017). *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 24(1), 177-195. <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/9443/9191>

Mello Sant'Anna, F., & Villar, P. C. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: Fragilidades institucionales en América del Sur. *América Latina Hoy*, 69, 53–74. <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/alh2015695374>

Pinto Lizano, A. E. (2016). La diplomacia del agua: ¿Una nueva herramienta de política exterior? *Revista Costarricense de Política Exterior*, (26), 25–44. <https://rree.go.cr/files/includes/files.php?id=935&tipo=documentos>

Sistema Acuífero Guaraní. (s.f.). Proyecto de Porte Medio: Implementación del Programa de Acción Estratégico del Sistema Acuífero Guaraní. <https://acuiferguarani.org/proyecto/>

Sistema Acuífero Guaraní. (s.f.). Recursos. <https://acuiferguarani.org/recursos/>

Tamayo Belda, E. y Acosta A. C. (2020). El Acuífero Guaraní frente la amenaza neoliberal en Paraguay. *Revista Novapolis*, 16, 113-142.

https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/705810/acuifero_tamayo_NP_2020.pdf?sequence=1

Toffoli, S. (2021). Las políticas públicas regionales sobre los recursos hídricos en América del Sur. El caso del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (2003–2018) [Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario]. Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Rosario. <https://rephip.unr.edu.ar/server/api/core/bitstreams/9be92e38-2027-4987-ac57-a9bd0fecae17/content>

UNESCO. (2023). Acción local y regional: pensando el futuro del Acuífero Guaraní desde Argentina. Sistema del Acuífero Guaraní. <https://acuiferguarani.org/accion-local-y-regional-pensando-el-futuro-del-acuifero-guarani-desde-argentina/>

UNESCO. (2024a). Diálogo con comunidades indígenas del Acuífero Guaraní. <https://www.unesco.org/es/articles/dialogo-con-comunidades-indigenas-del-acuifero-guarani>

UNESCO. (2024b). Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2024: Agua para la prosperidad y la paz. Datos, cifras y planes de acción. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000388952_spa

UNESCO. (2025a). Aguas que unen: Tras las huellas del Sistema Acuífero Guaraní. Sistema del Acuífero Guaraní. <https://acuiferguarani.org/aguas-que-unen-tras-las-huellas-del-sistema-acuifero-guarani/>

UNESCO. (2025b). Acuífero Guaraní: Si el agua fluye, todo fluye. Sistema del Acuífero Guaraní. <https://acuiferguarani.org/acuifero-guarani-si-el-agua-fluye-todo-fluye/>

Urteaga Crovetto, P. (2018). Pueblos indígenas amazónicos y aguas transfronterizas. En A. G. Gil, F. Segura U. & Y. Pinto Ortiz (Eds.), *El derecho y la gestión de aguas transfronterizas: Quintas Jornadas de Derecho de Aguas* (pp. 337–368). Pontificia Universidad Católica del Perú.

https://www.researchgate.net/publication/342701851_El_Derecho_y_la_gestion_de_aguas_transfronterizas_Quintas_jornadas_de_Derecho_de_Aguas

Walschot, M. (2020). Hidro-diplomacia y soberanía nacional en el acuífero guaraní: ¿fracaso de un intento de gestión transfronteriza por intereses geopolíticos divergentes? *Agua y Territorio*, 15, 21–34.
https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/download/4627/4834?utm_source=chatgpt.com#bib36

WWAP. (2015). The United Nations World Water Development Report 2015: Water for a Sustainable World. Paris, UNESCO. <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2015>