

LOS BIENES COMUNALES EN EL PROCESO DE INTEGRACION DE MUNICIPIOS DE LA RED MERCOCIUDADES. EL CASO DEL ACUÍFERO GUARANÍ



María Beatriz Lucuix

Docente e investigadora. Integrante del Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR
Directora Dra. Gloria Edel Mendicoa. IIGG UBA- <http://mercosuriigg.sociales.uba.ar/>

Los recursos comunales son actividades pesqueras, fauna salvaje, agua superficial y profunda, montañas y bosques. Es primordial diferenciar entre el recurso y los derechos de propiedad establecidos, en los cuales estos recursos son extraídos (National Research Council, 1986). Son sistemas naturales o hechos por el hombre, suficientemente grandes como para concebir costosa la exclusión (si bien no imposible) de potenciales beneficiarios que obtienen rendimientos de su uso (Ostrom, 1990: 27).

La distinción entre las existencias del recurso y la explotación de unidades de uso como un flujo resulta especialmente útil en relación con los recursos renovables, donde es posible definir un ritmo de reabastecimiento. Las unidades del recurso, sin embargo, no están sujetas a un uso común o apropiación y no pueden ser utilizadas conjuntamente, mientras que el sistema de recursos sí. En los casos en los que los sujetos se han auto organizado para solucionar las dificultades de los recursos comunales, quienes lo utilizan fijan reglas que ciñen severamente las acciones autorizadas. Dichas reglas especifican por ejemplo, de cuántas unidades de recurso puede apropiarse un individuo, cuándo, dónde, y cómo se las puede apropiar, y la cantidad de trabajo, materiales o dinero con los que debe contribuir para las diversas actividades de provisión (Ostrom, 2000: 45).

En *El Gobierno de los Comunes*, Elinor Ostrom aborda el tema previniendo: *“Apenas pasa una semana sin que se sepa alguna noticia tratando temas sobre la destrucción de los recursos naturales.”* Hace una fuerte crítica a los tres modelos influyentes de análisis económico — el de Garret Hardin, la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la teoría de Mancur Olson la lógica de acción colectiva-. Los modelos determinan la nula cooperación por parte de los usuarios de recursos comunes en pos del beneficio colectivo. La ganadora del Premio Nobel de Economía 2009 para la Cumbre de Rio +20 en una columna de opinión titulada *“Verde desde los fundamentos”*, puso de relieve el debate acerca del borrador del acuerdo entre naciones, por supresiones, advertencias y reservas, allí revelaba que *“la inacción en Rio podría ser desastrosa, pero un solo acuerdo internacional podría ser un grave error”*. La autora era participe de una aproximación multicapas que favorecería el desarrollo de políticas y sostenía que *“la fijación de metas puede superar la inercia, pero todos deben ser parte del establecimiento de estas: países, estados, ciudades, organizaciones, compañías, y las personas de todos los lugares”*.

Entre los recursos comunales de impacto social la preservación del agua dulce es relevante, por lo tanto observar los procesos de gestión local intra e intermunicipal ayuda a develar las decisiones. En el caso del MERCOSUR el Acuífero Guaraní es una reserva de agua dulce importantísima para la región cubre una superficie de 1.087.879,15 km² geográficamente se encuentra ubicado en los 4 países miembros, posee riberas distribuidas: en Brasil una superficie de aproximadamente en Km² 850.000 (9,9% del territorio) en Argentina 225.000 (7,8%) en Paraguay 70.000 (17,2%) y en Uruguay 45.000 (25,5%). La población actual dentro del dominio de ocurrencia del Acuífero, se estima en 15 millones de habitantes. En Brasil, más de 300 ciudades son abastecidas total o parcialmente por este acuífero entre estas 6 millones de personas en San Pablo.

En nuestra investigación un interrogante está basado en algunas de las tesis de Ostrom (1990)¿cómo un grupo de individuos que se encuentran en una situación de interdependencia puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos constantes, a pesar de que todos se vean tentados a eludir responsabilidades o actuar de manera oportunista (free-rider). El escenario es MERCOSUR y municipios, especialmente los que se localizan sobre el Acuífero Guaraní y pertenecen a la Red MERCOCIUDADES y pensamos ¿cómo las decisiones de los gobiernos nacionales y provinciales por conservar el patrimonio natural y cultural de la región a través de la creación de espacios naturales protegidos, son valorados y tenidos en cuenta por las comunidades de usuarios?, ¿Los planes de manejo de estos espacios, son compatibles con los intereses de las comunidades locales?, ¿Qué se está

haciendo en el caso de los municipios estudiados para poder restablecer otras alternativas sostenibles y evitar el acelerado deterioro de los recursos naturales y el consecuente impacto social?. La elección del estudio de caso para considerar a los bienes comunales como un elemento facilitador de la integración regional, especialmente en el nivel subnacional, responde a la importancia y relevancia del Acuífero Guaraní y a la gestión de los recursos comunales que, como elementos integradores, requieren de políticas horizontales, que comprometan transversalmente a todas las instancias gubernamentales interesadas. Es este sentido, cada vez más se plantean soluciones completas a problemas complejos que los poderes públicos abordan.

El MERCOSUR como espacio de cooperación es referencia el Tratado de Asunción de 1994 con artículos claves dentro del capítulo uno (Propósitos, principios e instrumentos). Se intentó concebir un sistema con características de intergubernamentalidad en el Tratado y se abrió la posibilidad a la adhesión de países miembros de ALADI (artículo 20), formalidades de convergencia (artículo 8), cláusulas de salvaguardia (artículo 3) y coordinación y armonización de políticas (artículo 1). El Consejo del MERCOSUR, según la Decisión CMC/DEC 25/04 de julio 2004 creó el Grupo Ad Hoc del Ato Nivel Acuífero Guaraní, con el mandato de elaborar un acuerdo relativo al Acuífero Guaraní: ya en el año 2005 y con motivo de la XXIX Reunión del Consejo Mercosur, realizada en la Ciudad de Montevideo (8 de diciembre) en el comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, en el párrafo 20 se enuncia “Tomaron nota del estado de las negociaciones del Proyecto de acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, que consagra principios y criterios que garantizan la soberanía permanente e incuestionable de los cuatro estados parte sobre ese importante recurso hídrico transfronterizo, asegurando su utilización racional y sostenible. Asimismo, destacaron la importancia de ampliar el conocimiento técnico y científico sobre el Sistema Acuífero Guaraní”. Ese mismo año, el “grupo ad hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní” presentó un “proyecto de acuerdo sobre el Acuífero Guaraní” en el que en su artículo 1 se afirma: “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” (ARNAUD 2007:14). Los países que lo comparten pactan crear el “Proyecto de Declaración de Principios Básicos y Líneas de Acción para el Sistema Acuífero Guaraní”. Los gobiernos convinieron ponerlo en práctica con la intervención de organismos internacionales: Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y del Banco Mundial (BM) como Agencia de Implementación de los fondos GEF. “Para ello las partes han acordado que la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (SG/OEA), actúe como agencia

ejecutora internacional del Proyecto. La SG/OEA ejecuta técnica y administrativamente el Proyecto a través de su Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS-OEA) y con el apoyo administrativo de las oficinas localizadas en cada país. Específicamente, para los países del MERCOSUR el marco legal de mayor envergadura, es decir las constituciones de cada país hacen referencia al agua. En el caso de la constitución Argentina menciona un amplio espectro de bienes comunes, y consagra a las provincias el dominio de los recursos naturales. Paraguay en su carta magna menciona al ambiente; mientras que Brasil y Uruguay se refieren, particularmente, al agua. Brasil en 1934 sancionó lo que podríamos denominar un hito El Código de Aguas, apareciendo en los restantes países normas referidas a la gestión del agua hacia fines de la década de los 90. En Argentina encontramos en las provincias por las que corre esa cuenca de agua un régimen legal para la utilización del mismo, en general ligada a las actividades de uso del agua termal.

Podemos sostener que a nivel internacional no hay un acto de carácter mandatorio respecto del manejo del agua, si bien encontramos la preocupación en diversas conferencias internacionales, tal es el caso de Dublin en 1992, Cumbre Río 1992, I Foro Mundial del Agua De Marruecos en 1997, II Foro Mundial del Agua de La Haya 2000, Cumbre de Johannesburgo 2002, III Foro Mundial del Agua en Kyoto 2003, IV Foro Mundial del Agua México 2006.

En la Red MERCOCIUDADES y pensando en la coordinación de nuevas articulaciones que se ven favorecidas por una transversalidad territorial en el contexto de la Red se reconocen nuevos circuitos de relaciones que, de otra forma, no tendrían cabida. La Red provoca un singular involucramiento en la región que se caracteriza por no mediar escalas jerárquicas y permite, a su vez, a los gobiernos locales desarrollar un conjunto de acciones desde las Unidades Temáticas cuyos temas vinculantes abarcan: autonomía y gestión; ciencia y tecnología; cooperación internacional; cultura; desarrollo económico; desarrollo social; educación; género y municipio; medio ambiente; planificación estratégica. En torno a estas últimas y con la presencia de un municipio coordinador, se nuclean aquellas políticas que puedan encontrarse identificadas como prioritarias para su tratamiento conjunto. El ejercicio de tales coordinaciones, se resuelve mediante Cumbres específicas de cada unidad temática y en las Cumbres de la Red. Esta última se realiza una vez al año y permite además la elección del lugar para el ejercicio de la secretaría ejecutiva de parte del Municipio sede que se haya elegido. En esa dirección, se consolida la hipótesis en cuanto a que la red puede hallar circunstancias para atravesar una concepción geopolítica del Mercosur que considere al espacio local como núcleo de nuevos impulsos sociopolíticos. El modelo de complejidad se plasma en una geografía que desvanece el mapa regional y devela nuevos

circuitos de interacción productiva, cultural y social. Debe advertirse la presencia de asimetrías como una limitación y riesgo latente respecto de reiterar la lógica del Órgano Mercosur.

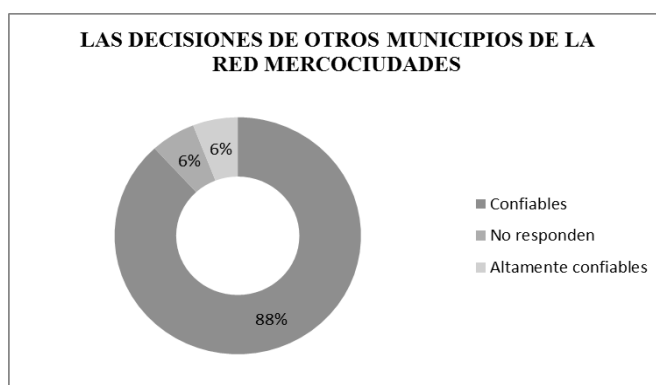
Se corresponde con la estructura del Órgano Mercosur en términos de sus comisiones, aunque la lectura atenta a las UT de la RED muestra un grado de desagregamiento significativo y a su vez un sistema de relaciones cuya singularidad es consolidarlas en un sistema en red. Ello es relevante, por un lado su disposición reticular que admite igualdad de posiciones y proximidad de los pares entre sí y, por otro una apoyatura conjunta estimulante de la evaluación de resultados de las experiencias ajenas.

El Grupo de Estudios Institucionalidad Social y MERCOSUR, con sede en el Instituto Gino Germani dirigido por la Dra. Gloria Mendicoa, realizó una encuesta (on line) dirigida a los Municipios que integran la Red Mercociudades. Las respuestas recibidas totalizaron 32, y de los datos obtenidos, en el caso de las variables confianza, reputación y reciprocidad se puede observar que:

CONFIANZA ENTRE ACTORES SOCIALES

CONFIANZA	Mucha	Algo	Poca	Ninguna
En los Gobiernos Nacionales	57,9%	26,3%	15,6%	0%
Gobiernos Provinciales	26,3%	47,4%	21,1%	0%
Organizaciones de la Sociedad Civil	42,1%	57,9%	0%	0%
Empresas	26,3%	63,2%	5,3%	5,3%
Universidades/Centros de Investigación	63,2%	26,3%	5,3%	5,3%

Al solicitar que los municipios de la Red dijeran acerca de la confiabilidad en las decisiones adoptadas por los otros municipios de la Red encontramos que son:



En el caso del cumplimiento de los actos administrativos rubricados por los municipios de la Red Mercociudades los respondientes nos orientaron consignando que:



Los posicionamientos de los Municipios de la Red Mercociudades nos permite inferir un interesante grado de confianza, confiabilidad y vislumbrar la posibilidad de establecer acciones conjuntas para administrar bienes, entre ellos bienes comunales. No se han hallado aún en el proceso investigativo algún tipo de conexión o interrelación entre las diferentes instancias del MERCOSUR, siendo todavía una suerte de “esbozo de intención” acerca del Acuífero Guaraní, teniendo hasta el momento un buen relevamiento de la cuenca subterránea sin por ahora visibles acciones tendientes a gestionar el recurso en forma conjunta. Los “altos niveles” en los que se trabajó la temática no pudieron involucrar a las instancias de red que tienen los municipios.

Para concluir se reitera lo expresado acerca de la importancia que reviste un recurso como esa cuenca subterránea y por lo tanto la responsabilidad que implica encontrar una manera de utilizarla sin destruirla, por el **bien común**.

La Editorial de **VOX LOCĀLIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.