

Estudio de caso

Gestión de las cuencas hidrográficas

Conflicto inter jurisdiccional
por las aguas del río Atuel

Septiembre 2012

Oficina de Programación y Coordinación

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIAPP)

24/09/2012

www.eurosocial-II.eu

Reproducción autorizada
siempre que se cite la fuente.

“La presente publicación ha sido elaborada
con la asistencia de la Unión Europea.
El contenido de la misma es responsabilidad
exclusiva del autor y en ningún caso se debe
considerar que refleje la opinión de la Unión
Europea”

Estudio de caso

Gestión de las cuencas hidrográficas: Conflicto inter jurisdiccional por las aguas del río Atuel

Néstor Pedro Lastiri
Secretario de Recursos Hídricos
Gobierno de La Pampa, Argentina

Índice

6 INTRODUCCIÓN

8 PREGUNTAS DE REFLEXIÓN

9 ANÁLISIS DEL CASO

9 A) CONTEXTO HISTÓRICO Y ANTECEDENTES

13 B) ANÁLISIS CAUSAL

13 *B.1 Aspectos institucionales*

13 *B.2 Quien gestiona el agua a nivel nacional*

15 *B.3 Política hídrica*

15 *B.4 Quien gestiona a nivel provincial*

16 *B.5 Gestión del agua a nivel de cuencas*

16 C) LECCIONES APRENDIDAS DEL CONFLICTO ENTRE LA PAMPA Y MENDOZA POR LAS AGUAS DEL RÍO ATUEL

18 CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

En muchos países de América Latina y el Caribe existe un renovado interés por fortalecer las capacidades de gobernabilidad sobre espacios delimitados por razones naturales (cuencas y acuíferos), que normalmente no coinciden con las formas tradicionales de gobierno sobre límites político-administrativos (provincias, estados, regiones y municipios). Así pues se observa que tanto en las leyes de aguas de reciente aprobación (por ej. En Brasil y México) como en casi todas las propuestas legales bajo consideración en los países de la región, aparece en forma explícita la intencionalidad de **fortalecer y complementar la capacidad de gestión de autoridades de aguas a nivel central, nacional o federal, con la creación de estructuras participativas y multisectoriales de coordinación y concertación en el ámbito de cuencas**. De aquí la importancia de sistematizar las experiencias de los países de la región en la creación y operación de entidades de gestión del agua a nivel de cuencas. El objetivo de este estudio de caso es examinar la experiencia de Argentina en esta temática.

Analizar la experiencia de Argentina en la gestión del agua a nivel de cuencas y organismos de cuenca, tanto en el ámbito provincial como inter-jurisdiccional, en el eje temático I del Seminario sobre la *Coordinación entre niveles de gobierno*, es de sumo interés por la variedad de matices que presenta, como consecuencia de su diversidad climática e hidrológica, pero, sobre todo, por su estructura político-institucional, con características particulares que la diferencian de los otros países de la región.

Nos manejamos en un escenario territorial de un **país federal, compuesto por 24 Estados o jurisdicciones locales autónomas denominadas PROVINCIAS, con excepción de la llamada “Ciudad Autónoma de Buenos Aires “CABA**, donde el 91,3 % de las aguas que escurren corresponden a cuencas interprovinciales.

Con la reforma constitucional de 1994 quedó expresamente establecido que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. También la jurisdicción, es decir la potestad de reglamentar las relaciones emergentes de su aprovechamiento, defensa y conservación, corresponde a las provincias, puesto que es una potestad inherente al dominio, a través de cuyo ejercicio tiene efectividad y contenido. Respecto de los ríos interprovinciales, corresponde la jurisdicción provincial, y los asuntos concernientes a ellos se deben reglamentar mediante tratados.

Esta característica, el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias, ha tenido una influencia decisiva que diferencia a Argentina de otros países latinoamericanos de estructura política unitaria, e incluso federal, como Brasil, cuyos ríos que traspasan los límites de un estado son de dominio federal.

En esa realidad física- política, obliga a la coordinación y cooperación interprovincial, la cual plantea problemáticas en la propia constitución de una unidad entre las partes intervinientes, dejando atrás los intereses individuales en pos al bien común de las jurisdicciones partes. Acorde

al sistema federal vigente, **los Organismos de cuenca como entidades inter-jurisdiccionales se constituyen mediante tratados suscriptos por los estados ribereños de los cursos involucrado, ya sea mediante la suscripción de un instrumento convencional (común) o como en el caso de ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza - Riachuelo) mediante la adhesión por las restantes partes a un texto normativo aprobado preliminarmente por una de ellas.**

A continuación se plantea un conflicto inter-jurisdiccional por las aguas del río Atuel. La falta de articulación política en la resolución de estos conflictos con más de 70 años, lleva a un malestar en la sociedad generando situaciones no deseadas entre provincias hermanas (La Pampa y Mendoza)

La desarticulación en la implementación de políticas públicas e instrumentos de cohesión territorial ha conllevado la desigualdad económica y social de regiones.

PREGUNTAS DE REFLEXIÓN

- ¿Cómo compartir el agua de forma equitativa y asegurar la sostenibilidad de los ecosistemas naturales?
- ¿Cuáles son los retos de la gobernanza multinivel en la gestión de los recursos hídricos?
- ¿Cómo lograr la coordinación y articulación interministerial (coordinación horizontal) y, paralelamente, la coordinación vertical con los gobiernos sub-nacionales?
- ¿Cómo crear un clima de confianza entre jurisdicciones mediante la mejora del conocimiento mutuo de las aspiraciones y de los problemas de las otras jurisdicciones?
- ¿Es posible trazar un camino de coordinación y de construcción de acuerdos específicos sobre situaciones reales y concretas?
- ¿Es útil la construcción de un ámbito adecuado para confrontar y conciliar las visiones particulares de cada de las partes?



ANÁLISIS DEL CASO

A) CONTEXTO HISTÓRICO Y ANTECEDENTES

La provincia de La Pampa, ubicada en la región central de la República Argentina, integra parcialmente el colector de la vertiente oriental de los Andes áridos denominado Vinchina-Bermejo-Desaguadero-Salado-Chadileuvú-Curacó, según las comarcas que atraviesa y se localiza entre los 27° 37' y los 38° 50' de latitud sur. Su longitud aproximada es de 1.200 Km y sirve de desagüe a una vasta superficie que alcanza a 248.000 km², distribuidos entre seis provincias condóminas, a saber: Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y La Pampa.

El río Desaguadero-Salado-Chadileuvú cruza la gran diagonal árida del país en sentido N-S-SE recorriendo ámbitos físicos totalmente disímiles (cordillera, precordillera, estepas, llanuras aluviales, etc.) pero todos caracterizados por la escasez de precipitaciones. Salvo en la cordillera, origen de los tributarios, el resto del espacio de la cuenca tiene promedios de lluvias inferiores a 350 mm. Los afluentes principales son: San Juan, Mendoza, Tunuyán, Diamante y Atuel siendo su alimentación de tipo nival, por lo que la época de crecida se registra en primavera y verano.

En el caso del río Atuel, su confluencia con el colector Salado-Chadileuvú se desarrolla en el ángulo noroeste de La Pampa hecho que reviste un valor ambiental incalculable por los servicios y posibilidades que brindaba originalmente. Sobre los afluentes que bajan de la cordillera, desde muy antiguo se produjeron instalaciones humanas, hecho que pervivió y se acentuó a partir de la conquista española de estos territorios. Los cauces medios de los ríos antes mencionados, se constituyeron en los ámbitos propicios para iniciar labores de regadío que, a la vez que extraían caudales de los ríos, impulsaron el establecimiento de núcleos poblacionales que formaron el embrión de los grandes oasis de las provincias de San Juan y Mendoza. Tales instalaciones derivaron en la modificación del sistema en general, generando impactos negativos en los tramos finales de los afluentes tales como alteración y disminución de caudales, erosión, degradación ambiental, reducción de capacidades productivas, etc.

Actualmente el colector se halla mermado considerablemente y la necesidad de ordenar territorialmente el espacio por el que discurre, se hace cada vez más imperiosa.

El río Atuel no escapó a esta situación general y desde el momento en que se conquistó y colonizó su cuenca en Mendoza desde fines del siglo XIX, La Pampa ha sufrido un severo impacto ambiental, acentuado desde 1947 en adelante.

Es de destacar que el río Atuel es el afluente más austral de la gran cuenca hidrográfica interjurisdiccional Desaguadero-Salado-Chadileuvú-Curacó. Su régimen es nival, con caudales del orden de los 34 m³/s drenando una superficie de **38.898** km², según datos de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación. Se origina en la Cordillera de los Andes –provincia de Mendoza– y desemboca por medio de un delta en la mencionada cuenca destacándose los brazos denominados Atuel propiamente dicho, Butaló, de los Ingenieros, de la Barda y otros menores ya en el noroeste de La Pampa. En la actualidad el único brazo activo que ingresa a la provincia

de La Pampa en forma periódica es el arroyo de la Barda, que pasa próximo a la población de Algarrobo del Águila.

La del Atuel es una hidrografía profundamente alterada por acción humana. Hasta 1806 recibía como afluente al río Diamante, unidos por medio del arroyo de las Aguaditas, en cercanías de la ciudad de San Rafael (Mendoza). En aquella fecha fue desviado a una depresión de sentido O-E con el propósito de facilitar la travesía desértica entre el río Desaguadero y los oasis de la zona de San Rafael. El considerable caudal que debieron aportar ambos ríos en forma conjunta (el doble del actual para el Atuel), explican en parte la enorme llanura aluvial sobre la que discurre el curso.

Las alteraciones en el régimen de escurrimiento del río Atuel, al mismo tiempo que disminuían los aportes al Desaguadero - Salado de sus afluentes sanjuaninos y mendocinos, son de vieja data. Ya en 1918, obras clandestinas de captación y desvío ejecutadas al sur de Colonia Alvear (Mendoza), provocaron la extinción del brazo más oriental denominado Atuel. Luego a partir de la década del treinta la provincia de Mendoza, por medio de concesiones a empresas colonizadoras privadas, disponía de los caudales del río como si fueran de su exclusivo dominio. Sin embargo, el escurrimiento normal, aunque menguado no se interrumpe hasta 1947 año en que la construcción del dique El Nihuil incide drásticamente en el proceso al embalsar las aguas del río Atuel en Mendoza.

En efecto, la sanción de la Ley Nacional 12.650 en 1940, dispuso la ejecución de la obra "Los Nihuales" y para ejecutarla la Nación y la provincia de Mendoza suscribieron un convenio en 1941. Pero ni el texto ni la ley, ni las gestiones del convenio aludido, introdujeron cláusulas alguna que salvaguardara los derechos de La Pampa. Finalizada la obra se ejecuta y desaparecen, en consecuencia, los últimos caudales que llegaban a jurisdicción pampeana.

Sobre la cuenca interactuaban organismos públicos Nacionales y Provinciales con distintas competencias. La Nación por su característica federal, acordaba con las Provincias mientras que los territorios Nacionales eran políticamente y económicamente subordinados a la Nación. Vale aquí efectuar una breve digresión sobre la situación jurídica en que se hallaban inicialmente los territorios nacionales que luego dieron lugar a las provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Formosa, Chaco, Misiones y Tierra del Fuego. La ley N°1532 denominada de **Territorios Nacionales**, promulgada en 1884, se orientó hacia la organización de dichas unidades políticas confiriéndoles límites políticos, organizándolos administrativamente y determinando la manera en que alcanzarían su autonomía. Esto se establece claramente en el artículo 4º, donde se establece que "Cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada provincia argentina." En el caso de La Pampa, que ya en 1912 había superado largamente los 60.000 habitantes exigidos por la ley (88.683 habitantes según el censo de ese año), recién fue convertida en provincia en el año 1951.

El gobernador era elegido por el poder ejecutivo nacional con acuerdo del Senado y duraba tres años en funciones, dependía del Ministerio del Interior y debía prestar especial atención a la recaudación de las rentas de diverso origen que luego se transferían al gobierno nacional. Las facultades estaban muy acotadas y no podía tomar decisiones sin previa consulta y autorización del nivel superior, de allí que frente a problemas muy graves como fue la interrupción del escurrimiento del río Atuel, los pobladores de La Pampa quedaron en un estado de indefensión por cuanto el gobernador estaba impedido de actuar.

El interés básico del nivel nacional se orientaba hacia la recaudación de fondos para el tesoro sin que hubiese reinversión en los territorios por lo que, además de la sangría económica, se

encontraban en franco atraso con relación a las provincias. La falta de obra pública, comunicaciones escasas, pocas escuelas y baja asistencia de alumnos, pobreza y marginalidad, son características generales de la mayor parte del territorio pampeano, excepción hecha de la zona cerealera donde existían mejores condiciones de vida.

Lo expresado resulta de utilidad para comprender el rol que le cupo al estado nacional y al territorial en ocasión de la creación de las colonias agrícolas de regadío "25 de Mayo" (sobre el río Colorado) y "Butaló" (sobre el río Atuel) en el sudoeste y noroeste respectivamente. En realidad, el Gobierno Nacional llevó adelante una acción burocrática cual fue la mensura, subdivisión y entrega de parcelas a los interesados para luego dedicarse a inspeccionarlas y recaudar las rentas que abonaban los colonos, pero no solucionó los distintos inconvenientes que éstos sufrían: falta de caminos y medios de comunicación, nulo apoyo crediticio, carencia de infraestructura de riego, son algunos de ellos. Esta falta de una política hídrica concebida con real sentido Nacional que buscara la integración junto a la ausencia de una concepción unitaria de la cuenca del Desaguadero-Salado, provocaron el éxodo y la involución económica, humana y cultural a lo largo de los departamentos de Chicalcó, Chadileo, Limay Mahuida y Curacó del noroeste pampeano.

En 1949 y aún siendo territorio nacional, La Pampa logró que por medio de la Resolución Nº 50/49 del Consejo de Administración de la Empresa Agua y Energía Eléctrica, se dispusiera que, con carácter provisional, se entregaran caudales por tres semanas al año, de las descargas del embalse El Nihuil, por un total de 27,5 Hm³ anuales, con destino a bebidas de poblaciones y ganado, riego de las praderas naturales y alimentación de represas y lagunas en jurisdicción de La Pampa, aunque es de destacar que Mendoza nunca lo hizo efectivo.

Con el objeto de promover el desarrollo en base al riego, así como la generación de hidroenergía en la sub-cuenca del río Atuel, recurso hídrico interprovincial compartido entre las Provincias de La Pampa y Mendoza, se ha consolidado desde la mitad del Siglo XX un oasis de riego en el sur de esta última que cuenta en la actualidad con más de 100.000 has. empadronadas con derecho a riego y una red de canales de 2.530 km. de longitud, de los cuales solamente se encuentran revestidos menos del 4%. Este sistema hídrico fue posible desarrollarlo en base a las importantes inversiones iniciales que efectuara el Estado Nacional a mediados del Siglo XX, a las que se sumaron posteriormente otras inversiones provinciales y de diversos actores privados, todo lo cual ha permitido generar múltiples beneficios en el sur mendocino.

Esta formidable transformación y desarrollo socioeconómico, no obstante, genera daños económicos, sociales y ambientales aguas abajo, debido al impacto resultante de la regulación del régimen hidrológico natural del río Atuel y la derivación de las aguas para riego durante extensos periodos de tiempo que inclusive llega a la interrupción total de la escorrentía. Este manejo unilateral por parte de las autoridades hídricas de la Provincia de Mendoza se traduce en una afectación a los bienes y servicios ambientales provistos por la Subcuenca Baja y Bañados del Atuel, así como en la Faja Aluvial de los ríos Salado-Chadileuvú-Curacó aguas abajo en la Provincia de La Pampa, y al capital ecológico pampeano en general como resultado de regulación del régimen hidrológico, la interrupción de la conectividad ecohidrológica y la afectación a la recarga del agua subterránea.

A partir de la provincialización, La Pampa inició una etapa de reclamos en todos los niveles nacionales sin obtener respuesta por parte de Mendoza en cuanto al cumplimiento de las sueltas de agua. Al agotarse las instancias administrativas no quedó otra alternativa que la iniciación de un juicio ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por el cual se solicitó el reconocimiento

de la interprovincialidad del río Atuel, como también la entrega de un cupo equivalente a la mitad del módulo.

En 1979 se efectivizó la presentación que tuvo resolución mediante el fallo emitido en diciembre de 1987, que determinó la interprovincialidad del río Atuel, rechazó la solicitud de La Pampa en cuanto al cumplimiento de la Resolución 50/49 y también al pedido de manejo compartido de la cuenca, a la vez que aseguró a Mendoza la disponibilidad de los caudales permanentes para satisfacer los usos consuntivos, y finalmente exhortó a las provincias actoras a **“...celebrar convenios tendientes a una participación razonable y equitativa de las aguas del Río Atuel...”**

Como se desprende del fallo, la provincia de La Pampa resultó muy perjudicada puesto que no logró obtener la asignación de una cuota alguna de los caudales del río que era el reclamo mayor. Por otro lado, el dejar librado a la voluntad de las provincias la posibilidad de concretar algún acuerdo para entregar aguas del Atuel a La Pampa, no favoreció una rápida respuesta a la necesidad imperiosa de contar con caudales permanentes, manteniéndose de hecho la situación anterior hasta la actualidad, transcurridos ya 25 años desde el fallo.

Sustentando los pedidos en el punto 3 del fallo, La Pampa ha intentado que Mendoza acepte entregar caudales. Como consecuencia de diversas gestiones se firmó el **Protocolo de Entendimiento provincial firmado el 7 de noviembre de 1989 por ambos gobernadores en la Corte Suprema de Justicia de La Nación y se creó la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.)** constituida el 14 de diciembre del mismo año. Este fue el primer intento en la conformación de un **“organismo de cuenca”** para realizar una gestión integral e interjurisdiccional del recurso en cuestión. Entre 1989 y 2004 se realizaron numerosas reuniones que no lograron el objetivo final: un caudal asegurado para la provincia de La Pampa.

En 2008 y con la presencia de la Sra. Presidenta de la Nación, los Gobernadores de La Pampa y Mendoza, y dos Ministros del Gobierno Nacional firmaron un Convenio Marco para la distribución de caudales recuperados del sistema de riego, y que hoy se pierden. Las obras hidráulicas necesarias serán afrontadas por los tesoros nacionales y provinciales pero es necesaria la sanción de leyes provinciales que ratifiquen el Acuerdo. Hasta ahora la única que lo hizo es La Pampa.

Este convenio en cuya Primera Cláusula se indica que la Provincia de Mendoza elaborará los proyectos ejecutivos para la realización de las obras de impermeabilización de las redes principales de riego del Río Atuel en San Rafael, General Alvear y Carmensa, y la culminación y recrimiento definitivo del canal Marginal del Río Atuel Tramos I, III, y IV para poder transportar un mayor caudal que estará destinado a la Provincia de La Pampa.

En la cláusula octava del mismo acuerdo también se señala que **las provincias ratifican el compromiso de compartir en partes iguales la mayor disponibilidad de agua consecuen- te de las obras mencionadas**, sea cual fuere esa cantidad, que a la fecha se adopta como caudal medio referencial de 10 m³/seg. en los años medios, estimado en base al módulo de 34 m³/seg.

Complementariamente **se crea la Unidad de Coordinación Técnica del Río Atuel** que tiene a su cargo la coordinación y supervisión del Convenio Marco, así como la coordinación del estudio integral de la situación hídrica de la cuenca del Río Atuel.

En la actualidad al subsistir los sucesivos cortes del río, la Presidenta de la Nación media indicándole explícitamente al Jefe de Gabinete de Ministros que reúna las partes para que resuelvan las diferencias y se ejecute lo pactado en el convenio marco.

B) ANÁLISIS CAUSAL¹

B.1 Aspectos institucionales

Se ha dicho en numerosos trabajos especializados que “la dispersión es, sin lugar a dudas, la característica más dominante de la trama institucional de nuestro país en lo referente a la gestión de sus recursos hídricos” (Laboranti y Malinow, 1995). Asimismo, ha sido opinión coincidente de sucesivos diagnósticos del marco institucional en Argentina que la gestión de los recursos hídricos tanto a nivel nacional como a nivel provincial, se caracteriza principalmente por la fragmentación sectorial e institucional. La falta de coordinación interinstitucional, e incluso de comunicación e intercambio de informaciones entre las distintas dependencias, genera superposición de funciones y, en ocasiones, dilución de responsabilidades. La ausencia de coordinación ha favorecido el desarrollo de conflictos intersectoriales, especialmente entre usos competitivos como el riego y la generación de energía hidroeléctrica, así como de conflictos entre diferentes jurisdicciones.

Argentina no dispone aún de un mecanismo consensuado no contencioso de solución de conflictos. Tampoco tiene instrumentos económicos que mejorarían la eficiencia en la asignación del agua (como por ejemplo, mercados de agua), ni principios obligatorios para la evaluación de proyectos hídricos, lo que se ha traducido en proyectos de escasa o aun negativa rentabilidad. Carece además de procedimientos para evaluar y determinar los impactos de políticas macroeconómicas sobre la inserción sustentable de los recursos hídricos en el proceso de desarrollo nacional. Esto se vio claramente, por ejemplo, en los impactos que la política económica de los años ochenta y noventa tuvo sobre la agricultura de riego y la sustentabilidad de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento (Díaz y Bertranou, 2003).

B.2 Quien gestiona el agua a nivel nacional

Dado el carácter federal de su sistema de gobierno, no existe en Argentina una autoridad nacional de aguas. Sin embargo, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, existe una amplia y diversa cantidad de organismos con injerencia en la gestión del agua. Se destaca también una movilidad poco conveniente de las estructuras administrativas gubernamentales, en función de los cambios que se producen en los elencos gubernamentales.

En el nivel nacional, la organización institucional en lo que se refiere a los recursos hídricos, se modificó numerosas veces a lo largo de su historia y, especialmente, en los últimos ocho años. Tradicionalmente ubicada en los ministerios de obras públicas, hacia finales de la década de 1990 el área hídrica nacional estuvo situada durante dos años en la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente entonces de la Presidencia de la Nación. A fines de 1999 se incorporó al Ministerio de Infraestructura y Vivienda, de corta existencia; luego al Ministerio de Economía; y posteriormente, a la Secretaría de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación.

Desde mayo de 2003, el organismo rector de la gestión de los recursos hídricos a nivel nacional —la SSRH— depende de la **Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios**. De acuerdo al Decreto N° 27, del 27 de mayo de 2003, sus objetivos son, entre otros:

1. El análisis causal se ha realizado basándose en el documento de trabajo de CEPAL: Pochat, V. (2005), “Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina”, Serie Recursos Naturales e Infraestructura-CEPAL.

- la asistencia a la Secretaría de Obras Públicas en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional y la propuesta del marco regulatorio relativo al manejo de los recursos hídricos, vinculando y coordinando la acción de las demás jurisdicciones y organismos intervinientes en la política hídrica;
- la elaboración y ejecución de programas y acciones vinculadas a la gestión de los recursos hídricos internacionales compartidos, sus cuencas, cursos de agua sucesivos y contiguos y regiones hídricas interprovinciales;
- la formulación y ejecución de programas y acciones de gestión y desarrollo de infraestructura;
- la ejecución de la política nacional de prestación de los servicios públicos y de abastecimiento de agua potable y saneamiento básico;
- la coordinación de las actividades inherentes al Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo; y
- el ejercicio del contralor del accionar del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO), la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (AIC) y la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE).

Por su parte, la **Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el Ministerio de Salud y Ambiente**, es la autoridad nacional en lo inherente a la preservación y protección ambiental, a la implementación del desarrollo sustentable y a la utilización racional y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables, tendientes a alcanzar un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

Existen otros organismos nacionales con injerencia en la gestión del agua. La función del **Ministerio del Interior y Transporte es:**

- Organizar el funcionamiento de los comités de cuencas establecidos en la República Argentina para lograr una participación razonable y equitativa en los usos y beneficios de las aguas interjurisdiccionales, como así también los organismos y las cuencas internacionales.
- Realizar estudios e investigaciones con el fin de lograr la utilización eficiente de las aguas; procurando la protección integral y solidaria de los recursos acuíferos.
- Armonizar las posiciones de los representantes provinciales y adoptar las soluciones institucionales adecuadas, con el objetivo de lograr un crecimiento productivo y una gestión ambiental sustentable.
- Dicho comité de cuenca está integrado por un Consejo de Gobierno, una Dirección Ejecutiva y la Secretaría Técnica.

El **Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio** interviene en los asuntos que involucran recursos hídricos compartidos con los países limítrofes. La **Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, del Ministerio de Economía y Producción**, supervisa la ejecución de programas de rehabilitación de áreas de riego, y de recuperación de áreas inundadas o salinizadas. En dicho ministerio se encuentra también la Secretaría de Energía, que desarrolla esquemas básicos de aprovechamiento hidroeléctrico de cuencas hídricas, coordinando con otras áreas las compatibilidades y los usos prioritarios. La existencia de diversas instituciones vinculadas al sector hídrico ocasiona, inevitablemente, superposiciones de misiones y funciones que involucran, frecuentemente, a más de dos organismos dependientes de ministerios o secretarías diferentes, con las consecuentes incertidumbres que se originan en las tramitaciones de temas concretos. Ello no evita, asimismo, la existencia de lagunas o huecos en los que aquellas tramitaciones no encuentran el soporte institucional adecuado (Laboranti y Malinow, 1995).

B.3 Política hídrica

Desde la creación de la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SRH) en 1969, las sucesivas administraciones desarrollaron sus programas de acción siguiendo lineamientos de política hídrica, que generalmente no fueron explicitados en ningún documento que pudiera tomarse como referencia para asegurar una cierta continuidad en las estrategias a aplicar en la gestión de los recursos hídricos del país.

La SSR promovió a partir de 2000 un proceso de discusión con todas las provincias que culminó en la definición de una serie de principios rectores en materia de política hídrica. El propósito de los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina” es brindar lineamientos que permitan la integración de aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua, en una gestión moderna, armónica y sustentable de los recursos hídricos. En ellos se establece que la formulación de la política hídrica, su planificación, la evaluación y preservación del recurso, el dictado de normativas y la regulación y control del sector, son responsabilidades indelegables de las provincias. Asimismo, les cabe a los estados provinciales y nacionales la responsabilidad de resolver conflictos intersectoriales o interjurisdiccionales. La metodología utilizada, “de abajo hacia arriba”, procuró que el consenso se lograra a partir de documentos generados en las provincias. Se basó en la realización de talleres en ellas — veintidós en total— y de talleres regionales, convocando a integrantes de las autoridades hídricas provinciales y a miembros de otros sectores que participan o son afectados por la gestión de los recursos hídricos y del ambiente (organizaciones no gubernamentales, usuarios, ámbitos académicos, asociaciones de productores o empresas, municipios, etc.).

Como resultado de los talleres, en los que intervinieron alrededor de 3 mil participantes que aportaron sus conocimientos y experiencias, se sucedieron distintos borradores de un documento, hasta concluir en uno preliminar, que fue suscripto en el “Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica” (Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 17 al 19 de diciembre de 2002). En dicho encuentro, los representantes de los organismos del área hídrica de las provincias y de la Nación firmaron un acuerdo para la creación de un Consejo Hídrico Federal (COHIFE), que se constituyó formalmente el 27 de marzo de 2003, mediante un acta que cuenta ya con la ratificación formal de la mayor parte de las provincias y de la Nación.

Se esperaba que el enunciado de esos lineamientos de política (principios rectores) por parte de la comunidad hídrica del país, sirviera para guiar a los legisladores a traducir esa visión del recurso hídrico en una legislación coherente y efectiva. También que sirviera para guiar a los administradores en la creación de organizaciones y programas de acción adecuados. La adopción de estos principios rectores por parte de todas las provincias y la Nación, a la luz de un federalismo concertado, permitiría avanzar hacia un desarrollo armónico del recurso hídrico, disminuir los eventuales conflictos derivados de su uso e, incluso, facilitar su resolución. Sin embargo, la materialización de estos principios en acciones sustentables y eficientes requiere del apoyo participativo de la comunidad hídrica en su totalidad y de un férreo compromiso del sector político, en el entendimiento que de la gestión inteligente de las aguas depende la vida y la prosperidad del país.

B.4 Quien gestiona a nivel provincial

A nivel provincial, la situación institucional se caracteriza por una gran diversidad. No obstante, se pueden indicar algunas características comunes. Se destaca, en primer lugar, la proliferación de instituciones, lo que ocasiona superposiciones de misiones y funciones que involucran frecuentemente a más de dos organismos dependientes de ministerios o secretarías diferentes. La

gestión adquiere características diversas según los principales intereses y conflicto locales que devienen de la oferta y demanda del agua.

B.5 Gestión del agua a nivel de cuencas

Los organismos de gestión del agua a nivel de cuencas existentes en Argentina pueden clasificarse en: entidades inter-jurisdiccionales, provinciales e internacionales.

Respecto a las Entidades inter-jurisdiccionales, dado el dominio de los recursos hídricos por parte de las provincias y que un 90% de ellos es interprovincial, las tareas de planificación y gestión del recurso deben ser compartidas por las provincias involucradas. Ello determinó la creación de instituciones con intervención de las jurisdicciones provinciales y —en la mayoría de los casos— de la Nación.

C) LECCIONES APRENDIDAS DEL CONFLICTO ENTRE LA PAMPA Y MENDOZA POR LAS AGUAS DEL RÍO ATUEL

Una de las variables causales del por qué dura el conflicto es por la intervención de la Nación en acuerdos con las Provincias, en este caso Mendoza, con el afán de generar desarrollo decidió, embalsar agua de los ríos para la producción energética, generar zonas de regadío sin considerar la interjurisdiccionalidad, ya que el uso del agua de escurrimiento solo se pensaba de manera productiva sin tener en cuenta la parte ambiental ni la integración territorial.

Estas decisiones políticas, con los criterios en vigor en ese momento, generó el desarrollo sólo de una región, en desmedro de otras. En este caso la política nacional con la intencionalidad de desarrollar las provincias, promovió un gran desarrollo económico y social en la Provincia de Mendoza. El entonces Territorio Nacional de La Pampa sufrió las consecuencias negativas ante la falta de integración regional, ya que produjo un éxodo poblacional, salinización de los suelos, desertificación y un gran impacto ambiental.

Un Estado constituido (Mendoza), frente a otro con falta de decisión política (La Pampa), diferenció en la toma de decisiones, privilegiando los usos del agua solo en Mendoza sin tener en cuenta la interjurisdiccionalidad del río.

Al no llegar a un entendimiento de los Gobiernos de las provincias por la falta de coordinación horizontal en las tratativas, llevo a La Pampa a implementar un juicio contra Mendoza y por la acción posesora del agua del río. En 1987 la corte suprema de justicia emite el fallo donde si bien se reconoce la interprovincialidad del río no resuelve el conflicto ya que la situación no varió. La inequidad de las políticas e instrumentos implementada por los gobiernos, Nación-Provincia y Provincia-Provincia respecto a, la gestión integrada de los recursos hídricos, el desarrollo ambiental sustentable, y la cohesión territorial constituyen las razones del fracaso.

Ante el aumento de la conflictividad social y entre los gobiernos, la estrategia de solución es la búsqueda del consenso, promoviendo para la generación de organismos de cuenca, donde se programen las distintas problemáticas, soluciones e integración horizontal y vertical de los actores políticos.

Los cambios de los procesos naturales influenciados por las actividades humanas, como los impactos derivados de la creciente utilización de los recursos hídricos en las cuencas de nuestro

país, producen una degradación creciente de los ecosistemas cuando no son gestionados de modo integrado y en el marco de los principios del desarrollo sostenible, así como daños sociales, culturales y económicos cuando esa gestión no se basa en los principios del derecho y en la solidaridad.

Particularmente, la alteración del régimen hidrológico en la Subcuenca del Río Atuel de la Cuenca del Río Desaguadero, que ha llegado inclusive a la interrupción total de la esorrentía, es un caso emblemático de la generación de daños ecológicos, sociales, económicos y ambientales a la Provincia de La Pampa, por el uso asimétrico de la riqueza hídrica.

La Corte de La Haya ha adoptado en sus fallos el Principio Jurídico de la prohibición de que un Estado (Provincia) cause un perjuicio al medio ambiente de otro estado. Más allá del dominio sobre los recursos naturales de una de las partes, se debe proveer lo necesario para que ni por su conducta, ni por la de los particulares, se produzcan daños de una jurisdicción sobre otra.

CONCLUSIONES

- El aprovechamiento del agua en un curso interjurisdiccional debe ser tomado como una unidad ambiental debido a su dinámica, por lo tanto sus condóminos deben consensuar y llegar un **acuerdo equitativo** basándose en las normas internacionales, nacionales y provinciales para hacer un uso racional no solo en déficit sino en época de excedentes hídricos.
- Los organismos públicos deben **promover y articular políticas claras** para hacer un uso compartido de aguas en un río inter-jurisdiccional.
- La persistencia del conflicto se origina por la negatividad o resistencia de los Gobiernos a **compartir el uso de agua** de un río inter-jurisdiccional.
- El caso demuestra la **ausencia de políticas de desarrollo integrado** que conllevan a la desigualdad de regiones, generando graves daños, no solo ambientales sino económicos y sociales.
- La **falta de coordinación de los organismos públicos** para resolver este caso llevo al accionar de la máxima investidura del país para destrabar el conflicto que lleva más de 70 años y perdura hasta hoy en día.

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

www.eurosocial-ii.eu