

## **Significado del recurso hídrico para el ordenamiento territorial en un país federal**

**Alicia N. Iglesias** (Lic. en Geografía, Esp. en Economía Regional, Mg. en Ambiente Humano, Investigadora Independiente CONICET, Universidad Nacional de Luján, Argentina, [alicia.n.iglesias@gmail.com](mailto:alicia.n.iglesias@gmail.com))

**Adriana N. Martínez** (Abogada, Post. en Derecho del Turismo, Mg. en Ambiente Humano, Universidad Nacional de Luján, Universidad de Buenos Aires, Argentina, [anmart@arnet.com.ar](mailto:anmart@arnet.com.ar))

**Palabras clave:** Argentina. Recurso hídrico. Federalismo.

### **Introducción: Sobreentendidos y no tanto**

Todo lo concerniente a los recursos hídricos justifica la visión integradora y sistémica ambiental que cala hondo en la geografía y en su estrategia metodológica general de conocimiento, esto es, el interés por la trama de correlaciones que abarca, desde las interrelaciones –en este caso, específicamente- de los recursos hídricos con el resto de los fenómenos biofísicos hasta los lazos más sutiles que los conectan con los hechos humanos. Del nomenclador de unidades espaciales en las que tradicionalmente cuaja esta mirada geográfica de la realidad, destaca por sus límites evidentes en superficie y riqueza conceptual la cuenca hidrográfica<sup>1</sup>, integrada por un río principal y el territorio comprendido entre su nacimiento y desembocadura -inclusive tierras y los ríos menores que aportan agua al curso principal-, y su zona marino-costera cuando el río colector desagua en el mar (desembocadura y totalidad de la zona de transición adyacente entre las aguas dulces fluviales y las aguas saladas del mar). Además, cabe considerar el significado vincular para la cuenca de los campos de nieve persistente, glaciares y campos de hielo continental y de las aguas subterráneas, cuyos acuíferos poseen límites y gradientes de escurrimiento que no se corresponden con los de las cuencas superficiales pero, acorde con el sustrato geológico y las condiciones climáticas predominantes en la zona, intercambian agua con ellas, además de conectarse entre sí, con otros acuíferos.<sup>2</sup>

### ***La problemática:***

Diferentes dimensiones y escalas geográficas con que el recurso hídrico se presenta en Argentina y distintas perspectivas sociales implicadas con la planificación de su manejo, contribuyen a explicar una demorada política de ordenamiento y gestión territorial fundada en dicho recurso. Cabe analizar al respecto, además de los signos de su oferta a escala del país en su conjunto y del respaldo legal, normativo, abarcador de la problemática, cierta dispersión institucional en los diversos niveles de competencia vinculados al tema -más allá de la incorporación de la cuenca como unidad de

planificación y gestión-, que dejan en claro la vigencia de políticas nacionales sectoriales, poco claras en sus coincidencias y articulaciones con las políticas de los otros niveles.

Una apreciable experiencia acumulada en manejo de cuencas, no ha alumbrado aún en el país modalidades eficientes para la coordinación y el trabajo interinstitucional, a nivel general, pese al valor de su concepto como unidad natural para la ordenación del territorio, al proveer en su ámbito, además del cierre del balance del agua y de la energía, la contundencia sobre la responsabilidad de su gestión, dado que el accionar sobre alguna o algunas de sus partes supone una reacción mensurable sobre las otras. Tal dilación se vincula con la condición de Argentina país federal, de alto grado de fragmentación política y administrativa en los distintos niveles (nacional, provincial, municipal), tal que, aunque dueño de numerosa legislación a nivel provincial sobre recursos hídricos –asimismo discordante con constituciones, leyes y reglamentos que regulan competencias superpuestas, cuando no encontradas respecto de otros recursos naturales asociados-, no posee una normativa específica en materia de cuencas hidrográficas. No obstante, son signos positivos de evolución la dimensión ambiental y socioeconómica del tratamiento de las cuencas y la aplicación creciente de estrategias metodológico-técnicas interdisciplinarias de validación participativa por parte de entidades intermedias y comunidades.

### **Tres cuestiones en torno al ordenamiento territorial sostenible de cuencas**

#### ***Una: tipo de oferta y condición interjurisdiccional de los recursos hídricos:***

La República Argentina abarca un área continental de gran extensión, algo menos de 2.8 millones de Km<sup>2</sup> (3.694 km. de N a S y 1.423 Km. de E a O, entre los 33° de LS y los 55° 03' de LS, y unos 20° de longitud de E a O) que contiene, a partir de la diversidad topográfica de geoformas, variedad de tipos climáticos caracterizados por una gran disparidad en el monto y reparto de las precipitaciones. Fuente principal de alimentación de los recursos hídricos, superficiales y subterráneos, su distribución geográfica y magnitud se corresponden con sus caudales. El país acoge cuencas hidrográficas de importante magnitud y grandes ríos alóctonos (de aguas insumidas por evaporación o infiltración) alimentados por precipitaciones orográficas estacionales, que también dan vida a un gran número de pequeños cursos que tributan a cuencas endorreicas. A ello suma una riqueza singular de recursos hídricos expresados en *campos de nieve persistente, glaciares y campos de hielo continental* -que se

encadenan, de norte a sur, a lo largo de la cordillera de los Andes- y *aguas subterráneas* confinadas en acuíferos<sup>3</sup>.

Las líneas maestras de la sistematización de los recursos hídricos del territorio de Argentina son de trazo sencillo. La red de drenaje superficial descansa en los conceptos de *regiones hídricas*: a) *endorreicas*, en vastas áreas en el interior del país (en algunos casos, inducidas por la acción humana que interfiere el escurrimiento normal) y, en casos, sin desagüe (*arreicas*) cuando el escurrimiento superficial no alcanza a definir cursos de agua de modo permanente; b) *exorreicas*, integradas por *cuencas* y *acuíferos* agrupables bajo el factor común de dos tipos de *vertientes*: del océano Pacífico (de reducida extensión pero con grandes caudales y cursos muy activos en sus cabeceras) y del Atlántico<sup>4</sup> (que incluye a la *zona costera*), en la que descuella la cuenca del Plata.

La red hidrográfica argentina, aunque simplificable en su lectura, encierra diversidad de cuencas y subcuencas hidrográficas (SsRH, 2010), algunas de gran potencial de aprovechamiento múltiple, en un territorio que en sus dos terceras partes sufre problemas de aridez. En balance crematístico: sólo el 9 % de la superficie del país recibe precipitaciones de 1000 mm./año, un 52 % recibe menos de 500 mm./año y otro 29 % de menos de 200 mm./año; discordancia que es aún más acentuada por la irregularidad de la distribución temporal (anual) de las precipitaciones que encierran excedentes hídricos, con frecuencia ligados a la ocurrencia de inundaciones, en la extensa llanura Chaco-pampeana. De donde, aunque dispone de una importante oferta hídrica media anual por habitante<sup>5</sup>, su distribución es muy irregular, razón por la cual en varias provincias -de condiciones climáticas que van de subhúmeda a árida-, la disponibilidad de agua se ubica bien por debajo de ese valor.

Predomina en el régimen fluvial<sup>6</sup> de la red hidrográfica argentina, salvo algunas excepciones, la irregularidad, derivada de la incidencia de distintos factores, entre otros: variaciones de las fuentes de alimentación, naturaleza geológica y topográfica de los terrenos surcados por los cursos de agua, cobertura vegetal, regulación intensa con obras de ingeniería. Además, la mayoría de los sistemas fluviales desbordan los límites jurisdiccionales del territorio, tanto entre provincias como con respecto a otras naciones, lo cual significa, entre otras cuestiones, restricciones al uso del agua y ciertas limitaciones e impacto ambiental —en especial en los casos en que el país se halla ubicado aguas abajo— por influencia de usos a que el río se ve sometido en sus diferentes tramos.

Una visión distorsionada acerca del “potencial hídrico” nacional deriva, mayormente, de una lectura incorrecta de los contrastes señalados sobre la oferta hídrica y contribuye a condicionar la gestión de los recursos. La Cuenca del Plata (más del 85% del derrame total medido a nivel nacional), que beneficia el desarrollo de la mayor concentración urbana del país en el AMBA<sup>7</sup> (46 % del total de 40 millones de habitantes del país (INDEC, 2010)), comprende ríos monumentales (Bermejo, Paraná, Paraguay y Uruguay), compartidos con países limítrofes. Otros ríos importantes, que nacen en la zona cordillerana andina y desaguan en el océano Atlántico, crean transectas ecológicamente significativas a su paso por las bioregiones del pastizal pampeano, el monte de llanuras (espinal) y las áridas estepas patagónicas y sus caudales han justificado el desarrollo de sistemas de embalse para generación de energía eléctrica, regulación de crecidas, e irrigación y, en casos, sostén a significativas conurbaciones. Los sistemas fluviales de la vertiente pacífica, aunque de menor manifestación territorial, acreditan el mayor caudal específico (36,2 l/ seg. Km<sup>2</sup>), con referencia al promedio del país (6.4 l/ seg. Km<sup>2</sup>).

En la red hídrica argentina destaca por su representación el caso de las cuencas compartidas –cuerpos de agua trascienden los límites políticos de un Estado (provincial o nacional)- y, en particular, de las cuencas hidrográficas superficiales, que lo son con plena soberanía territorial sobre la parte de la cuenca perteneciente a cada Estado. La perspectiva jurídica y práctica responde a la realidad impuesta por la natural indivisión de las aguas y la necesidad de participar del usufructo de los recursos asociados; sin embargo, esta situación conduce a la discusión en torno a lo que se comparte: si además del curso del río principal, también se comparten sus tributarios, el agua subterránea, el resto de los recursos naturales geográficamente contenidos por la cuenca.<sup>8</sup> Ello pondera la situación, que a nivel nacional establece para el Estado el ejercicio del dominio sobre las aguas que nacen y mueren dentro de su territorio, cuando se trata de cursos compartidos por dos o más países, pues éstos ejercen cierta forma de condominio o soberanía compartida de sus aguas, sobre la base de su natural indivisión.<sup>9</sup>

La cuenca internacional designa a los ríos cuyo curso colector atraviesa dos o más Estados o les sirve de frontera; en tal sentido, son ríos nacionales los que se ubican íntegramente en el territorio de un solo Estado e internacionales los que pueden caer bajo la soberanía de varios, ya sea porque separan a dos Estados o bien atraviesan sucesivamente a dos o más Estados.<sup>10</sup> Argentina posee varios ríos en ésta condición<sup>11</sup>.

***Dos: el asunto de las competencias en un país federal:***

La organización del estado argentino agrega un elemento de particular complejidad: al marco regulatorio del recurso hídrico, dada la forma federal asumida (Art. 1 Constitución Nacional (CN), constituido por 23 Provincias y una Ciudad Autónoma (Buenos Aires-CABA)). El expreso reconocimiento de la autonomía municipal (Art. 5 y 123 de la CN), determina la coexistencia en su territorio de niveles de gobierno: Nación, Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios. El reparto de sus competencias refleja la relación de coordinación entre los elementos que integran el sistema federal argentino; el principio general sobre el que se deslindan entre la Nación (Gobierno Federal) y las Provincias, es establecido por el artículo 121 de la CN, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. En materia de organización interna de las provincias, el art. 124 in fine –clave en la cuestión- les reconoce, expresamente, el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y consecuentemente su administración.

La Nación posee facultades exclusivas ejercidas a través del Congreso Nacional, en virtud de delegación expresa de las provincias: legislar sobre navegación, que declara libre para todas las banderas (art. 26), reglamentar la navegación (art. 75, inc. 10), regular sobre comercio interprovincial e internacional (art. 75, inc. 13), fijar los límites (art. 75, inc. 15) entre los que se incluyen los referidos a los hídricos, aprobar los tratados internacionales, que el Poder Ejecutivo celebre (art. 75, inc. 22 y 24, que deben ser acatados por las provincias en que se encuentren las cuencas hídricas (art. 31). En ejercicio de la facultad atribuida al Congreso de la Nación para el dictado de los códigos de fondo, entre los cuales se encuentra el Código Civil, (art. 75 inc. 12), ha podido sentar principios uniformes en materia de agua mediante la legislación sobre cosas, dominio, servidumbres y otras instituciones. El Gobierno Nacional debe garantizar el goce y el ejercicio de las instituciones provinciales y sofocar toda hostilidad de hecho entre las provincias (art. 5º y 127), por lo que debe intervenir si una provincia afecta la cantidad o la calidad del agua que corresponda a otra o bien la desvía indebidamente.

Las Provincias, aunque poseen facultades propias de regulación del aprovechamiento de sus recursos hídricos, el dominio sobre los mismos no coincide necesariamente con la jurisdicción, ya puede haber dominio sin jurisdicción; en materia de ríos, las provincias tienen el dominio de los que corren por su territorio -sin perjuicio de las

facultades de la Nación descriptas-, y, en ejercicio de sus competencias, la materia ha sido objeto de regulación en las Constituciones Provinciales, Códigos Rurales y Códigos de Aguas provinciales. Además, las Provincias se están facultadas para celebrar tratados entre ellas con fines económicos y para trabajos de utilidad común (art. 125 CN) es decir no políticos, que las habilita para acordar el aprovechamiento y preservación de los cursos de agua interjurisdiccionales.

Entre Nación y Provincias existen competencias concurrentes en materia de usos no navegatorios; por las que, tanto el Congreso de la Nación como las provincias están facultadas para promover la construcción de canales navegables y la exploración de los ríos interiores por leyes protectoras y otros medios (artículo 75, incisos 18 y 125 de la CN).

Las Municipalidades poseen deberes y atribuciones relacionadas con el recurso hídrico y la salud, establecidas en las constituciones provinciales, leyes que fijan el régimen municipal y cartas orgánicas municipales. La delegación de competencias en materia de recursos naturales y ambiente es efectuada por las provincias a su favor. En algunos casos, provincia y municipio comparten el ejercicio del poder de policía dentro del marco de sus respectivas competencias. (ROVERE, 2004)

En materia ambiental las competencias son establecidas en el art. 41 introducido por la Reforma Constitucional de 1994<sup>12</sup>. Las facultades son concurrentes entre la Nación y las provincias, con un criterio de complementariedad: a la Nación corresponde el dictado de la normativa que incluya los niveles mínimos de protección y a las Provincias las facultades de complementar y enriquecer dicha normativa, no pudiendo legislar por debajo de estos niveles mínimos de protección<sup>13</sup>.

***Tres: la complejidad del marco jurídico-normativo del recurso hídrico:  
-Apostilla:***

Argentina no ha aunado criterios reconocidos por los todos los ámbitos con competencias para una definición propia sobre el manejo de las cuencas hidrográficas; desde mediados del siglo veinte han predominado distintas concepciones. Al imperio del criterio conservacionista de los recursos suelo-agua-bosques, con enfoque prioritario en la corrección de torrentes, control de erosión e hidrología forestal, le sucedió una perspectiva administrativista, con énfasis en el manejo del recurso hídrico y el aprovechamiento múltiple del agua, que condujo a la realización de importantes obras de ingeniería hidráulica para resolver problemas hidrológicos, de riesgo hídrico o de conservación de suelos; para, finalmente, receptar el marco conceptual del

desarrollo sustentable -que privilegia la visión ecosistémica de la naturaleza y el ejercicio democrático de los nuevos paradigmas de organización y participación social-, que reafirma la condición de la cuenca como espacio ambientalmente idóneo para la gestión integral de los recursos.

En tal contexto, adquiere singular importancia la ley sectorial de presupuestos mínimos Ley 25.688, Régimen de gestión ambiental de aguas (sancionada en el año 2002) que, entre otras cuestiones, instituye la indivisibilidad de las cuencas hídricas por su carácter de unidades ambientales de gestión del recurso (art. 3), que, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, la autoridad nacional, se encuentra autorizada para declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas acuíferas, áreas o masa de agua por sus características naturales o de interés ambiental (art. 8); y, en lo atinente a las cuencas interjurisdiccionales, la creación de *“los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas”*.<sup>14</sup>

La modificación del principio formulado por el art. 31 de la CN en su reformulación en la Reforma Constitucional, respecto a la gobernabilidad del agua y sus servicios, por la influencia que los acuerdos internacionales de protección a inversión y comercio, ha sido de notable importancia.<sup>15</sup> El derecho nacional de aguas es complementario a una política de aguas -influenciada por pronunciamientos, documentos y tratados internacionales que van marcando una tendencia respecto a la administración de los recursos hídricos- en la que, la influencia recíproca entre: política nacional, derecho nacional, política internacional y derecho internacional, impide realizar la división tajante entre un derecho nacional de regulación hídrica destinado a regir los temas nacionales sólo hasta la frontera y un derecho internacional que rijan las relaciones con otros estados, por cuestiones de tipo geográficas. (IZA; ROBERE, 2006).

#### ***-Situación de los recursos hídricos interjurisdiccionales:***

En el ámbito nacional, la ley 25.688 reavivó una discusión de larga data sobre la competencia en materia de cuencas que abarcan diferentes jurisdicciones, la cuestión federativa sobre: a) quién tiene la potestad constitucional de regular el uso compartido de aguas que corren por más de una provincia; b) a quién corresponde la decisión superior cuando se suscitan disputas respecto a obras o actividades a ejecutarse en una jurisdicción que puedan afectar a otras o al manejo racional y equitativo de la unidad de cuenca. La postura inicial del Gobierno Nacional fue la asunción de facultades normativas con la finalidad de racionalizar y armonizar el manejo de las

cuencas interprovinciales; parte de la doctrina y jurisprudencia sostiene que el dominio del agua, interprovincial o no, corresponde a las provincias en que se encuentre. Sin embargo, ese dominio público de las provincias no es exclusivo -por cuanto deben permitir los usos sujetos a la legislación y jurisdicción nacional (como el navegatorio) y respetar limitaciones y prohibiciones respecto a su uso y goce establecidas por Código Civil (art. 2646)<sup>16</sup> - y solo representa un paso hacia el manejo integral de las cuencas, al no concentrar el poder de decisión sino distribuirlo entre titulares de ese dominio y el gobierno federal que ejerce la jurisdicción delegada por la CN. Para cuencas interprovinciales, solo la concertación de voluntades logra alcanzar el objetivo del manejo integral e integrado (MARTÍNEZ, 2004).<sup>17</sup>

Las soluciones doctrinarias sobre regulación de aguas y cuencas interjurisdiccionales suman la establecida por el Congreso Nacional y la instituida por tratado interprovincial. Los poderes públicos han adoptado ambas, alternativamente, y a fin de superar dificultades interpretativas se han creado ámbitos de concertación (organismos federales) donde: a) las provincias utilizan el tratado interprovincial para acordaran entre sí las normas consideradas más adecuadas para la administración de las cuencas por ellas compartidas; b) el Estado Nacional participa con las provincias en acuerdos que han dado lugar a la creación de Comités de Cuencas Hídricas.<sup>18</sup>

En el ámbito internacional, distintos instrumentos atienden a la regulación del recurso hídrico de esa condición, su alcance y los organismos constituidos para lograr los fines propuestos. Una referencia simplificada de los mismos da cuenta de: *Tratado de la Cuenca del Plata* (Brasilia, 1969): entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, es un acuerdo marco para promover el desarrollo armónico y equilibrado, el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo sustentable de la cuenca. Adopta el concepto de cuenca, toda vez que se refiere a la “Cuenca del Plata y de sus áreas de influencia directa y ponderable”. Es considerado la piedra angular de la integración física regional, puede ser considerado como precursor, tanto en materia de protección ambiental como en la generación de una infraestructura y comunicaciones acordes con lo que, más de dos décadas después, sería el MERCOSUR.<sup>19</sup>

*Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo*: entre Argentina y Uruguay (Montevideo, 1973), comprende dos partes principales: Río de la Plata y Límite Lateral Marítimo. Fuera del Río de la Plata, el Tratado regula el llamado Límite Lateral Marítimo. Crea la Comisión Administradora.<sup>20</sup>



*Estatuto del Río Uruguay*: entre la Argentina y Uruguay (1975), reconoce como principal antecedente “El Tratado de Límites del Río Uruguay” (1961). La Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) es un organismo internacional creado por las partes como concreción de su voluntad de ambas de institucionalizar un sistema de administración global del Río Uruguay en el tramo compartido, con el propósito de contar con un mecanismo idóneo para un “*óptimo y racional aprovechamiento del Río*” (Art.1º)<sup>21</sup>

*Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija*: entre Argentina y Bolivia (Orán, Prov. de Salta, 1996), en uso de las facultades otorgadas por el Tratado de la Cuenca del Plata, busca establecer un mecanismo técnico jurídico permanente, responsable de su administración, para impulsar el desarrollo sustentable de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales, generar puestos de trabajo, atraer inversiones y permitir la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. Constituye la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE).

*Acuerdo Constitutivo de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo*: entre Argentina, Bolivia y Paraguay (La Paz, 1995); la Comisión Tripartita para el cumplimiento de los objetivos. (Declaración de Formosa, 1994).

*Acta de Santiago sobre Cuencas Hidrológicas*: entre Argentina y Chile<sup>22</sup> (Santiago de Chile, 1971), base del Protocolo sobre Recursos Hídricos Compartidos -adicional al Tratado sobre Medio Ambiente entre Chile y Argentina (Buenos Aires, 1991). A partir del concepto de manejo integral de las cuencas hidrográficas, resalta el deber de no causar perjuicio a los recursos hídricos compartidos, a la cuenca común o al ambiente.<sup>23</sup>

#### **-Sobre el estatus de recursos hídricos estratégicos:**

**Acuíferos**: El Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní, suscrito en el contexto del *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*<sup>24</sup> (Asunción, 2001), alude a uno de los reservorios de agua dulce subterránea más grandes del mundo que es compartido entre los estados parte del Mercosur. Más allá de su valor destacable de haber provisto al Acuífero Guaraní de un verdadero estatuto, la asignatura pendiente del instrumento es su silencio respecto a la gestión conjunta e integrada del agua subterránea con las demás aguas de la cuenca en que yace.

**Glaciares:** La dinámica de los glaciares andinos acredita en el último milenio una fluctuación relativamente homogénea y, en el siglo XX, un retroceso y adelgazamiento de las lenguas de hielo, en consonancia con el calentamiento significativo del extremo sur de Sudamérica (por lo menos, en los últimos 400 años), manifiesto por la recesión glaciaria generalizada y, posiblemente, la disminución de la precipitación como factor adicional para la pérdida de masa de hielo. Se constatan asimismo diferencias locales y regionales vinculadas a la topografía, el microclima y las condiciones de los frentes glaciares. (MASIOKAS y otros, 2009). En los Andes patagónicos se localiza la tercera masa glaciaria del mundo, después del Ártico y la Antártica, entre Chile y Argentina (a lo largo de 350 km.), abarcando 16.800 km<sup>2</sup>, un 15 % perteneciente a Argentina. Frente a tal escenario y pese a su evidente carácter estratégico como recurso natural básico, subsiste una carencia generalizada de legislación específica en materia de conservación de glaciares, en correspondencia con el nivel internacional y el de las legislaciones nacionales. Existe una serie de instrumentos internacionales de diverso ámbito de aplicación (ecosistemas de montaña y recursos naturales conexos a ecosistemas glaciares)<sup>25</sup> y principios generales del derecho internacional vinculables con la conservación de glaciares, en particular, en los casos de recursos compartidos entre Estados (cuando una misma masa de hielo “vierte y corre hacia ambos lados de la frontera política), que plantean la regulación conjunta para su efectiva cautela y adecuada utilización. En el caso de la República Argentina, la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos para la Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial<sup>26</sup> plantea la preservación de los glaciares y cuencas de alta montaña, considerados recursos naturales estratégicos como reservas de agua, lo cual incluye: la provisión de servicios al ecosistema, su biodiversidad, la recarga de las cuencas hidrográficas y aspectos vinculados con la población a través del consumo de agua, incluyendo las actividades económicas (agricultura, turismo). La citada norma también considera a los glaciares como fuente de información en relación con el Cambio Climático (y para ello establece las pautas para la realización del Inventario Nacional de Glaciares) y la regulación en la zona glaciaria de diversas actividades.<sup>27</sup> A la fecha, se encuentra pendiente por parte del Poder Ejecutivo Nacional su reglamentación.

**Zona Costera (ZC):** Integra a la cuenca hidrográfica cuando el río colector desemboca en el mar e incluye la zona de transición adyacente entre las aguas dulces fluviales y las saladas del mar, que se asocia al continuo fluvio-marítimo de costa –en Argentina.

4.725 Km.– que comprende al litoral de los grandes ríos de la cuenca del Plata, entre su línea de costa al oeste y el borde de la plataforma continental al este.<sup>28</sup> Argentina carece de políticas públicas explícitas, leyes u organismos específicos referidos a la planificación, gestión y/o el manejo integrado de las zonas costeras. Algunos proyectos de ley a escala nacional para la creación de instrumentos específicos para su manejo integrado, escapan a la consideración de procesos participativos y el consenso. Las iniciativas municipales, provinciales y regionales, no superan la fase propositiva. No existe una normativa específica para el manejo costero ni la definición jurídica de la zona costera, aunque la franja costera ha sido explícitamente asignada al dominio público. En cuanto a las competencias para su gestión, falta un organismo público específico responsable de la coordinación entre diferentes agencias e instituciones implicadas en el manejo de los recursos costeros; a escala nacional, las instituciones relacionadas con la zona costera y sus recursos, aunque numerosas son esencialmente sectoriales. En las escalas provincial y municipal, las dependencias específicas relacionadas con intereses sectoriales ligados a la costa (según los casos, Costas, Ambiente, Turismo o Planeamiento Territorial), generalmente son asignadas al rango de Secretarías o Direcciones. En cuanto a los instrumentos estratégicos y operativos, la mayor parte de las iniciativas de los últimos veinte años en relación a los recursos costeros están relacionadas con la explotación y puesta en valor de los recursos costeros; las vinculadas a usos del suelo, espacios naturales protegidos, recursos pesqueros, etc., han relegado a un segundo lugar su función de protección de los recursos<sup>29</sup>, favoreciendo la rentabilidad económica (BARRAGÁN et al., 2003).

### **Conclusiones**

La complejidad propia del régimen federal dificulta en Argentina la regulación de los recursos hídricos, en particular, para el ámbito interjurisdiccional, interno e internacional. Su superación requiere continuar con la aplicación de mecanismos propios del federalismo de concertación y la democracia participativa y la profundización del proceso de construcción de una política hídrica integrada a la protección ambiental, que sustituya al predominio de las aún vigentes nacionales de carácter sectorial.

Pende la incorporación plena de la cuenca como unidad de planificación y gestión, tanto a nivel nacional como internacional y regional; a la fecha, subsisten a nivel nacional dos enfoques conceptuales que responden a diferentes entidades de

aplicación de las políticas hídricas: a) en el ámbito de competencia de las políticas hídricas y obras hidráulicas, prevalece un enfoque sustentado en el conocimiento del sistema hidrológico (con sus estructuras superficiales y subterráneas), el uso múltiple y la administración del agua con criterio de sustentabilidad; b) en el ámbito de competencia relativo a la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, se sostiene la visión del manejo del territorio donde la cuenca opera como unidad natural para la planificación y gestión participativa (de lo micro a lo macro) de carácter multidimensional (ambiental, económico-productiva, de identidad sociocultural y protagonismo de actores sociales) y enfoque sistémico del desarrollo sustentable regional, con énfasis en el impacto ambiental de actividades humanas.

Por fin, es esperable la profundización del paradigma que visualiza al agua en forma transversal, junto con la conservación de la diversidad biológica, para favorecer la sostenibilidad del recurso y su gobernanza.

### **Bibliografía citada**

- ACOSTA, T. H. y DADON, J. R. (2008) "Gestión de los espacios protegidos del litoral marítimo argentino". Resúmenes III Congreso Nacional de Conservación de la Biodiversidad, Buenos Aires. 57 pp.
- BARRAGÁN, J. M.; DADON J. R.; MATTEUCCI, S. D.; MORILLO, J. H.; BAXENDALE, C. y RODRÍGUEZ, A. (2003) "Preliminary Basis for an Integrated Management Program for the Coastal Zone of Argentina". *Coastal Management*, 31(1): 55-77.
- CANO, Guillermo J., (1976) Colección de estudios jurídico-políticos sobre los recursos naturales y el ambiente humano, t. III, vol. 1, título 23, editado por Instituto Nacional de Ciencia y Técnica Hídrica, Instituto de Economía, Legislación y Administración del Agua, Mendoza, Argentina.
- CALCAGNO, Alberto; Marcelo GAVIÑO NOVILLO y Nora MENDIBURO (2000), *Informe sobre la gestión del agua en la República Argentina*, Comité Asesor Técnico de América del Sur (SAMTAC), Global Water Partnership (GWP), enero de 2000 (disponible en Internet: <http://www.unesco.org/uy/phi/vision2025/Argentina.pdf>).
- CAVALI, Luis Alberto (2007), "Derecho de Aguas", Documento de Trabajo N° 168, Universidad de Belgrano. [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/168\\_cavalli.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/168_cavalli.pdf)
- DADÓN, José R. (2010) "Manejo costero en la República Argentina", en: Barragán Muñoz, J. M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de Cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 235-260.
- DI PAOLA, M. E. (2010) "La protección de los glaciares y el ambiente periglacial: un hito legislativo", en "La Ley", 3 de noviembre de 2010, Buenos Aires.
- IGLESIAS, Alicia N. (1987) Atlas Físico de la República Argentina: "Cuenca del Plata", "Vertiente del Pacífico" y "Glaciares y nevados", en: Atlas Total de la República Argentina, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- IZA, Alejandro y Marta Brunilda ROVERE (Editores) (2006) "Gobernanza de Aguas en América del Sur: Dimensión Ambiental". UICN, Serie de Política y Derecho Ambiental No. 53 Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido.
- IZA, Alejandro y Marta Brunilda ROVERE<sup>b</sup> (Editores) (2006) *Aspectos jurídicos de la conservación de los glaciares*, UICN, Suiza. IUCN Environmental Law Centre.

MARTÍNEZ, Adriana N.; IGLESIAS, Alicia N.; ROSENFELD, Adriana (2010) “Complejidad del marco normativo del recurso hídrico en un país federal. Ámbito internacional e interjurisdiccional”, 5º CONGRESSO INTERNACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: GESTÃO COMPARTIDA DE RECURSOS HÍDRICOS INTERNACIONAIS, 27 y 28 de Octubre, Lisboa, Portugal.

MARTINEZ, Adriana N. (2004) “El recurso hídrico y su tratamiento en el marco de la normativa de presupuestos mínimos”, I Jornada Argentina Compromiso del Siglo XXI. Ingeniería para el desarrollo sustentable, Consejo Profesional de Ingeniería Civil-UTN-UBA. En CD.

MASIOKAS, M. H., RIVERA, A., ESPIZUA, L. E., VILLALBA, R., DELGADO, S., ARAVENA, J.C. (2009) “Glacier fluctuations in extratropical South America during the past 1000 years”, in: Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology, Vol. 281 (3-4), p. 242-268. Edición Especial PALAEO3, Octubre, 2009.

SUBSECRETARÍA DE RECURSOS HÍDRICOS (SsRH) (2010) *Microtesauro de Cuencas Hidrográficas*, en: Tesauro de Identificadores Geográficos, Secretaría de Obras Públicas, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Biblioteca de los Recursos Hídricos de la República Argentina:

<http://www.deltasur.org/tesauro/microtesauro.php>

VALLS, Mario F. (2008), “Derecho Ambiental”. 1ra. Edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina.

---

#### Notas:

<sup>1</sup> Identificada con toda área de la superficie terrestre que recoge la lluvia que cae sobre ella y la conduce, escurriendo hacia el centro y la parte de altitud inferior, delimitada por el *Divortium acuarium*.

<sup>2</sup> El acuífero Guaraní, en gran parte debajo de la cuenca del Plata, con la que forma un sistema de retroalimentación de agua dulce, en su parte austral recibe aportes del acuífero Puelche.

<sup>3</sup> Destacan, por su magnitud como reservorios de agua dulce: Puelche (40 millones de m<sup>3</sup>) y Guaraní (30.000 millones de m<sup>3</sup>).

<sup>4</sup> Los ríos de la vertiente Atlántica, de alimentación nival, pluvio-nival y glacial, transcurren por el oeste, centro y sur del país, desde las divisorias de agua de los Andes hasta la costa Atlántica, surcando el territorio de once provincias (La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Buenos Aires, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) sobre zonas donde las precipitaciones no superan los 400 Mm. al año, con excepción del sector andino patagónico, donde se originan grandes ríos (Negro y Santa Cruz) que aumentan su caudal con el derretimiento de la nieve y en gran parte transitan por zonas caracterizadas por la aridez, sin recibir aportes de importancia, a modo de corredores fluviales de gran importancia económica y ecológica. Descuella por su magnitud y desarrollo, la Cuenca del Plata (extendida sobre 3.100.000 Km<sup>2</sup> de superficie, entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay); once provincias argentinas alojan, en forma excluyente o compartida, varias de sus subcuencas –las principales, de los ríos Paraná, Uruguay, Paraguay, Bermejo y Pilcomayo, y otras menores, como las del Iguazú, de los ríos de Entre Ríos, del Pasaje-Juramento-Salado y del Carcarañá-, cuyos ríos son de alimentación pluvial.

<sup>5</sup> Superior a los 22.500 m<sup>3</sup>/hab., con respecto de un umbral de stress hídrico que equivale a 1000 m<sup>3</sup>/hab. (CALCAGNO y otros, 2000),

<sup>6</sup> Comportamiento del caudal de los cursos de agua a lo largo del año hidrológico.

<sup>7</sup> El área de crecimiento metropolitano de la ciudad de Buenos Aires comprende la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en forma total o parcial, 24 partidos-municipios de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>8</sup> Los recursos comprendidos por las cuencas hidrográficas internacionales (previsto ya en 1966 por las Reglas de Helsinki de la International Law Association) alcanzan a: las aguas de la corriente principal, los tributarios y los lagos que forman parte de ella; el cauce de dichas aguas y el subsuelo; el suelo, la flora y fauna silvestres y otros recursos naturales; las aguas subterráneas; y, por fin, la zona costera y marina adyacente.

<sup>9</sup> En las cuencas hidrográficas superficiales compartidas, todo curso fluvial puede ser: *sucesivo*, cuando el colector principal primero corre por un Estado, cruza una frontera política y luego pasa a otro Estado, y así sucesivamente; *contiguo*, cuando la frontera política pasa por el río mismo. Hay ríos que pueden tener tramos *contiguos* y *sucesivos* a la vez. En el caso de cuencas internacionales, sin desmedro de la soberanía territorial de cada país sobre el área de la cuenca que, es comúnmente admitido que ningún

---

Estado puede ejercerla irrestrictamente en su propio territorio causando perjuicios sensibles a los otros Estados ribereños, por uso de las aguas que se escurren en su propio territorio (por la cantidad de agua utilizada, época del año en que se utiliza, calidad del agua entregada al país o países situados aguas abajo, variaciones bruscas de nivel y velocidad, etc.).

<sup>10</sup> Si se trata de *ríos de curso sucesivo*, la determinación de la frontera entre los Estados está dada por una línea imaginaria que atraviesa el río y se conecta con los límites exteriores de las fronteras territoriales en cada un punto ubicado en cada una de las orillas; en tanto que, para el caso de *ríos contiguos*, la determinación de la frontera entre los Estados depende de factores geográficos físicos, tales como el comportamiento y el tamaño del río, lo cual implica una mayor complejidad en su reconocimiento.

<sup>11</sup> Con Bolivia (Grande de San Juan, Bermejo, Grande de Tarija, Itaú, y Pilcomayo), Paraguay (Pilcomayo, Paraguay, y Paraná), Brasil (Iguazú, San Antonio, Pepirí Guazú y Uruguay) y Uruguay (Uruguay y de la Plata). Asimismo, importantes ríos transfronterizos o de cursos sucesivos, fluyen dentro del territorio nacional, procedentes de otro país, hasta su desembocadura, en condición de tercer país, como los casos de los ríos Paraná y Uruguay.

<sup>12</sup> En su segundo párrafo, instituye claros mandatos a las autoridades nacionales, provinciales y municipales respecto a la protección a los bienes ambientales, mientras que en el tercer párrafo establece la competencia de la Nación para el dictado de *“las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”*, sin que dichas normas alteren las jurisdicciones locales y de las provincias para completar las normas que sobre la materia dicte el Congreso Nacional.

<sup>13</sup> La ley 25.675 (Ley General del Ambiente, sancionada en 2002), ley marco, de carácter mixto, constituye el andamiaje institucional básico de interpretación de las leyes sectoriales dictadas y las que se dicten en el futuro, correspondiéndole al COFEMA la concertación de políticas y el establecimiento de las pautas normativas. Por su parte, en varias provincias los Códigos de Aguas contienen principios e instrumentos de gestión ambiental e incluso mecanismos de coordinación para el uso múltiple de las aguas con los demás recursos naturales que integran la cuenca. Algunas leyes del ambiente provinciales fijan pautas para la utilización y protección del agua<sup>13</sup> y contemplan principios de avanzada en materia de cuencas.

<sup>14</sup> *“La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.”* (...) que, *“En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.”* (art. 6).

<sup>15</sup> Sin modificar el texto de la norma, el inc., 22 del art. 75 establece que *“Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”*. Tales instrumentos convencionales internacionales, con jerarquía superior a las leyes, pueden afectar los roles y funciones de gobiernos nacionales y locales, puesto que priman por sobre los mismos. (CAVALLI, 2007).

<sup>16</sup> Su *jus abutendi* se halla restringido ya que no pueden pasar aguas del dominio público al privado ni degradarlas (ley 2.797).

<sup>17</sup> En caso contrario y producido el conflicto, surgen dos supuestos: 1.conflicto entre la voluntad nacional y la provincial, en cuyo caso la cuestión se dirime conforme a los artículos 31, 121 y 126 CN, 2. conflicto planteado entre provincias, se produce un debate respecto a si debe ser resuelto por el Congreso Nacional, la Corte Suprema o por tratarse de facultades supremas de las provincias no puede ser dirimido por autoridad nacional.

<sup>18</sup> Para evitar inconvenientes referidos a la toma de decisiones derivadas de la pluralidad de normativa y jurisdicciones, se han realizado acuerdos, bajo la forma de ley de adhesión o de acuerdo interjurisdiccional. Este proceso de federalismo de concertación, de desarrollo dispar, presenta distintos grados de organización institucional de organismos de cuencas hídricas interjurisdiccionales, los que pueden ser clasificados en dos categorías (CAVALLI, 2007): los que carecen de personería jurídica y los que la poseen, de derecho privado y público: la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE), el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO) y la Autoridad de Interjurisdiccional de la Cuenca de los Ríos Limay, Negro y Neuquen (AIC).

<sup>19</sup> El Tratado y los instrumentos internacionales que de él derivaron, crearon y otorgaron funciones y competencia a los distintos órganos u organismos del Sistema: Reunión de Cancilleres; Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC); FONPLATA; Comité de la Hidrovía Paraná-Paraguay; Acuífero Guaraní; Comisiones hídricas bi y trinacionales.

---

<sup>20</sup> Las partes se obligan a proteger y preservar el medio acuático y a prevenir su contaminación, dictando las normas y adoptando las medidas apropiadas, de conformidad a los convenios internacionales aplicables y con adecuación, en lo pertinente, a las pautas y recomendaciones de los organismos técnicos internacionales. Y, en un claro reconocimiento de la ya apuntada relación entre el derecho interno y el internacional, también se obligan a no disminuir en sus respectivos ordenamientos jurídicos: a) Las exigencias técnicas en vigor para prevenir la contaminación de las aguas, y b) la severidad de las sanciones establecidas para los casos de infracción, así como a informarse recíprocamente sobre toda norma que prevean dictar con relación a la contaminación de las aguas y se responsabilizan frente a la otra por los daños inferidos como consecuencia de la contaminación causada por sus propias actividades o por las de personas físicas o jurídicas domiciliadas en su territorio.

<sup>21</sup> Los diferentes usos del río requieren una regulación jurídica, por lo que la CARU ha dictado un conjunto de normas conocido como "Digesto sobre usos del Río Uruguay".

<sup>22</sup> Determina que la utilización de los recursos hídricos se hará en forma equitativa y razonable; las Partes evitarán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la contaminación y preservarán los recursos ecológicos de las cuencas comunes; cuando una Parte se proponga realizar un aprovechamiento de una cuenca hidrológica común facilitará a la otra Parte en forma previa el proyecto de la obra, programa de operación y demás datos que permitan determinar los efectos que la obra pueda producir en el estado vecino. La Parte requerida deberá comunicar dentro de un plazo razonable (que no excederá de cinco meses) si el proyecto puede causarle un perjuicio sensible e indicará las razones técnicas en las cuales se funda y las sugerencias de modificación del proyecto. En caso de suscitarse una diferencia, esta será remitida a la consideración de una Comisión Técnica Mixta".

<sup>23</sup> El Grupo de Trabajo dentro de la Subcomisión de Medio Ambiente para determinar y priorizar los recursos hídricos compartidos y elaborar los planes generales de utilización; y determina la necesidad de realizar una evaluación de impacto ambiental para la introducción de especies exóticas en los recursos

<sup>24</sup> Tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población (art. 4°).

<sup>25</sup> Cabe destacar: La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convenio sobre Biodiversidad Biológica; Capítulo 18 de la Agenda 21; Pacto Internacional sobre Ambiente y Desarrollo; Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural; Convención sobre los Humedales de importancia internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas; Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación.

<sup>26</sup> La Ley 26.418 optó en su artículo 2 por la siguiente definición: "...se entiende por **glaciar** toda masa de hielo perenne estable o que fluye lentamente, con o sin agua intersticial, formado por la recristalización de nieve, ubicado en diferentes ecosistemas, cualquiera sea su forma, dimensión y estado de conservación. Son parte constituyente de cada glaciar el material detrítico rocoso y los cursos internos y superficiales de agua. Asimismo, se entiende por **ambiente periglacial** de alta montaña, al área con suelos congelados que actúa como regulador del recurso hídrico. En la media y baja montaña al área que funciona como regulador de recursos hídricos con suelos saturados en hielo."

<sup>27</sup> Tales como: instalación de industrias, construcción de obras de arquitectura o infraestructura, con excepción de las relativas a la investigación científica y prevenciones del riesgo), incluyen la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen, como así también la exploración y explotación minera e hidrocarburífera.

<sup>28</sup> El mar territorial -territorio sumergido del Estado sobre el que ejerce soberanía similar a la que posee sobre el terrestre (limitada por el derecho de tránsito inocuo de pabellones extranjeros)-se continúa con la plataforma continental (lecho y subsuelo de las áreas submarinas) de límites establecidos -por la presentación realizada por el país hizo el 21 de abril de 2009 ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas-, con Uruguay, por el artículo 70 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo de 1973 y con Chile, por el artículo 7 del Tratado de Paz y Amistad de 1984. El límite lateral marítimo y el de la plataforma continental, entre la República Oriental del Uruguay y la República Argentina, está definido por la línea de equidistancia determinada por el método de costas adyacentes, que parte del punto medio de la línea de base constituida por la recta imaginaria que une Punta del Este (República Oriental del Uruguay) con Punta Rasa del Cabo San Antonio (República Argentina).

<sup>29</sup> De 62 áreas costeras protegidas relevadas, 31% presentan un bajo grado de control y muchas están amenazadas por actividades turísticas, extractivas, pesca deportiva, etc. (ACOSTA y DADON, 2008). Los recursos pesqueros (en particular la merluza) también muestran evidencias de sobreexplotación.