

Los organismos de cuencas hídricas como herramienta de solución de controversias interjurisdiccionales

Matías REGAZZOLI | Juan MECCA

MATIASREGAZZOLI@hotmail.com

juanmecca@hotmail.com

Resumen: *La provincia de La Pampa integra cuatro cuencas hídricas interprovinciales. Ellas son: Desaguadero-Salado-Chadileuvú-Curacó, Atuel, Colorado y Quinto. Cada una de las mismas ha sufrido serias modificaciones a lo largo del tiempo por acciones antrópicas que han impactado de manera diversa sobre el territorio provincial.*

La Pampa ha sostenido desde su provincialización, la necesidad de formular acuerdos para lograr un manejo integral, racional y consensuado de tales sistemas a fin de beneficiarse todas las provincias partícipes de las cuencas.

La ley Nº 25688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas se presenta como el marco legal adecuado para poner fin a las controversias por medio de la creación de comités de cuenca.

Palabras claves: Cuencas hídricas. Ríos interprovinciales. Comités de cuenca.

Cuenca hídrica

Una cuenca hídrica es una superficie de tierra que drena hacia una corriente donde confluyen todas las aguas superficiales. Una cuenca se diferencia de otra mediante la divisoria de aguas, la misma es una línea que separa la superficie de tierra cuyo drenaje fluye hacia un río dado, de la superficie de tierra cuyos desagües corren hacia otros ríos.

Otra definición de cuenca hídrica estipula que es el área de captación del agua de las precipitaciones que confluye a un determinado río o lago. La cuenca hídrica es un espacio territorial y como tal está sujeto a jurisdicciones político administrativas de tipo internacional (países), nacional (provincias) y regional (departamentos, localidades y municipios).

Dentro de una cuenca hídrica existe interdependencia entre los distintos actores sociales que se ven afectados por la variabilidad del comportamiento del agua, que no respeta las jurisdicciones políticas y tampoco los derechos de propiedad.

Lo que se haga aguas arriba influye sobre la forma en que se presenta el recurso hídrico aguas abajo. Como también vale la recíproca: cuando el sistema jurídico vigente reconoce la interdependencia hídrica y asigna derechos a los que utilizan el agua, los usos aguas abajo pueden poner límites a la expansión de los usos aguas arriba.

La interacción entre los distintos sectores en una cuenca hídrica obliga a crear organizaciones y mecanismos institucionales para evitar los conflictos que puede causar, así como para facilitar la coordinación de acciones de personas u organizaciones autónomas dirigidas a mejorar la gestión del recurso hídrico, para beneficio de todos.

Cuando no se logran esos mecanismos institucionales, se activan las diferencias y se originan diferendos judiciales, políticos, económicos y sociales sobre el aprovechamiento del curso de agua.

Cuencas hídricas en las que se encuentra involucrada La Pampa. Situación de cada una de ellas

La provincia de La Pampa forma parte de cuatro cuencas hídricas, a saber: cuenca del río Colorado; cuenca del río Desaguadero-Salado; subcuenca del río Atuel y cuenca del río Quinto.

La primera de ellas es compartida con las provincias de Mendoza, Neuquén, Río Negro y Buenos Aires. La segunda nace en Catamarca e involucra además, a La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y La Pampa. El río Atuel forma parte del sistema Desaguadero-Salado pero a la vez es interprovincial ya que se origina en Mendoza y concluye en La Pampa. Finalmente, el río Quinto nacido en las serranías de San Luis, pasa por Córdoba, La Pampa y Buenos Aires.

Resulta interesante destacar que cada una de estas unidades presenta marcadas diferencias con relación a su estado prístino debido a la acción antrópica desarrollada en las provincias condóminos del recurso. Esto se verá en los siguientes párrafos.

La cuenca del río Colorado. Tratado del río Colorado. Ley 21611

La cuenca del Río Colorado, desde las nacientes de los ríos Grande y Barracas, hasta su desembocadura en el océano Atlántico, presenta asentamientos poblacionales y desarrollo de actividades productivas sobre ambas márgenes. Sus aguas abastecen las necesidades de consumo

humano en dichos asentamientos y áreas de regadío de las provincias ribereñas, que en la actualidad superan las 134.000 hectáreas. Esto constituye la base de la producción cerealera, forrajera, frutícola hortícola, vitícolas y ganadera en la cuenca.

En la cuenca media se encuentra en operación desde 1989 el embalse Casa de Piedra, el cual se crea a partir de un Convenio Interprovincial entre las provincias de La Pampa, Río Negro y Buenos Aires. La finalidad principal es la regulación y atenuación de crecidas. A estas funciones suma la generación hidroeléctrica. También, es de suma importancia la explotación petrolera y gasífera que se desarrolla en el área de influencia de la cuenca.

En el año 1956 se realizó en Santa Rosa la primera reunión de los gobernadores de la cuenca quienes convinieron en la necesidad de efectuar estudios sobre el río con vistas a un uso consensuado entre las mismas.

Ya en 1970 se constituyó el Comité Consultivo del río Colorado, integrado por representantes provinciales, un representante de la Comisión Interprovincial del Río Colorado -COTIRC - y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, a fin de asegurar la ejecución y marcha de los trabajos relacionados con la distribución de caudales del río.

En el año 1976, las cinco provincias condóminas de los recursos hídricos en la Cuenca del Río Colorado, acordaron un Programa Único de distribución de Caudales y Habilitación de áreas de riego, primero y único en su tipo a la fecha en la República Argentina.

Ese mismo acuerdo fue enmarcado en la ley Nº 21611 del 1 de agosto de 1977, ratificada por las leyes provinciales respectivas, que dio origen al Comité Interjurisdiccional del Río Colorado, COIRCO, como institución. Sus funciones básicas son asegurar, controlar y fiscalizar la ejecución de un programa único para la cuenca. Debe asegurar la ejecución de dicho Programa y avalar el cumplimiento del tipo de uso y cantidad de agua por parte de cada provincia, entre las principales facultades y obligaciones. Este organismo está formado por las cinco provincias condóminas y la Nación.

Actualmente, COIRCO es uno de los tres organismos de cuenca en funcionamiento en el país y constituye un excelente ejemplo nacional del uso y gestión a nivel de cuenca, logrando un uso equitativo, programado donde todas las jurisdicciones ceden y aprovechan.

La cuenca Desaguadero-Salado-Chadileuvú. Problemática

La cuenca en su totalidad presenta una longitud de 1.200 Km y sirve de desagüe a una vasta superficie que alcanza los 108956 km² según la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación, distribuidos entre seis provincias: Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis y La Pampa. Los principales afluentes del sistema se localizan en San Juan y Mendoza y enumerados de norte a sur son los ríos Jáchal, San Juan, Mendoza, Tunuyán, Diamante y Atuel.

Originalmente el río colector transportaba caudales superiores al del río Colorado alcanzando unos 200 m³/seg. A partir de la segunda mitad del siglo XIX y en particular de la década del 80 en adelante, el aporte inmigratorio en la región cuyana implicó el desarrollo explosivo del aprovechamiento hídrico, y en consecuencia una creciente merma de los caudales afluentes al Desaguadero-Salado.

En la provincia de La Pampa se desarrollan los últimos tramos del sistema del Desaguadero-Salado-Chadileuvú-Curacó, junto al delta del río Atuel, y que antiguamente desaguaba en el río Colorado conformando uno de los mayores sistemas hídricos del país.

El aprovechamiento intenso de los afluentes con destino a consumo humano, regadío, hidroelectricidad y otros, ha llevado a una progresiva desecación agravada en los últimos años por la construcción de la represa Caracoles sobre el río San Juan, mayor aporte al río Desaguadero. Hoy, el río Salado en La Pampa apenas supera caudales del orden del medio metro cúbico por segundo con una marcada tendencia a interrumpir los escurrimientos.

La Pampa viene reclamando desde largo tiempo atrás, sobre la necesidad de crear un organismo de cuenca en el cual se analice la problemática generada por el aprovechamiento inconsulto de los caudales del sistema con la finalidad de contar con un caudal mínimo que permita abastecer de agua al ganado como también generar un corredor húmedo en el medio de un área semidesértica con el consiguiente beneficio para la región.

En la actualidad, en el ámbito del Consejo Hídrico Federal –COHIFE- se llevan a cabo reuniones con las provincias de aguas arriba sin que se pueda llegar a un acuerdo que ponga fin a la situación.

La subcuenca del río Atuel

La del Atuel es una hidrografía profundamente alterada por acción humana. Hasta 1806 recibía como afluente al río Diamante, que se le unían en cercanías de lo que es hoy la localidad de Negro

Quemado. 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 corre el curso.

Las alteraciones en el régimen de escurrimiento del Río Atuel son de vieja data. Ya en 1918, obras clandestinas de captación y desvío ejecutadas al Sur de Colonia Alvear, a la altura de Paso El Loro (Puesto Bello), provocaron la extinción del brazo más oriental que pasaba al noreste de Santa Isabel. Luego, en los años 1933, 1937, etc. la provincia de Mendoza, si bien no a través de obras oficiales sino de captaciones ilegales ubicadas aguas debajo de la última toma “pública”, (la de San Pedro del Atuel), alteraba y disponía de los caudales del río Atuel como si fueran de su exclusivo dominio.

Sin embargo, el escurrimiento normal, aunque menguado no se interrumpe hasta que la construcción del Dique Los Nihuales incide drásticamente en el proceso.

Antes de las alteraciones que se ejercieron en el río, siempre en la provincia mendocina y por acción humana, los brazos que entraron en La Pampa, de este a oeste, eran: Atuel Viejo, cauce principal; Butaló; Tinajeras; De los Ingenieros y De la Barda,

En 1940 la sanción de la Ley Nacional 12.650 dispone 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. En 1948 la obra se ejecuta y desaparecen, en consecuencia, los últimos caudales que llegaban a jurisdicción pampeana.

La falta de una política hídrica concebida con real sentido Nacional, 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.

A partir de la provincialización de la provincia de La Pampa, se 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 que un juicio ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la cual La Pampa solicitó el reconocimiento de la interprovincialidad del río Atuel, como también la entrega de un cupo equivalente a la mitad del módulo, o sea $16 \text{ m}^3/\text{seg}$.

El 8 de octubre de 1979 se efectivizó la presentación que, luego de toda una serie de pruebas aportadas por las partes actoras y peritajes ordenados por la Corte Suprema de Justicia, llegó al fallo emitido en diciembre de 1987, por el cual se determinó:

1. Se reconoció la interprovincialidad del río Atuel dando la razón al reclamo de los pampeanos
2. Se 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.
3. Exhortó a las provincias actoras a fijar convenios tendientes a *“una participación razonable y equitativa 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 17 años desde el fallo.

Gestiones que siguieron al fallo

Sustentando los pedidos en el punto 3 del fallo, se llegó a la firma del Protocolo de Entendimiento Interprovincial firmado el 7 de noviembre de 1989 por ambos gobernadores en la Corte Suprema de Justicia de La Nación y posteriormente a la Comisión Interprovincial del Atuel Inferior (C.I.A.I.) constituida el 14 de diciembre del mismo año, ámbito que se consideraba el adecuado para generar un organismo de cuenca que permitiera realizar una gestión integral e interjurisdiccional del recurso en cuestión.

A partir de la primera reunión de la C.I.A.I. en el año 1992 se ratificaron los convenios (Ley Nº 1376, Ley Nº 5825) y se elaboró el reglamento interno de funcionamiento de la comisión aunque la misma no cumplió su cometido y perdió vigencia. .

Con posterioridad y en el marco de una serie de encuentros entre representantes de ambas provincias con autoridades hídricas nacionales, el día 7 de agosto de 2008 los gobernadores de La Pampa y Mendoza firmaron un Convenio Marco por el que se establecieron una serie de obras que permitirían generar excedentes hídricos que serían distribuidos equitativamente permitiendo

poner en marcha un área de riego en noroeste provincial. La firma del Convenio contó con la presencia de la Presidenta de la Nación junto a funcionarios de la Nación.

Para entrar en vigencia el acuerdo, debería ser ratificado por las legislaturas provinciales, trámite que ya se realizó en La Pampa a través de la ley Nº 2468. Esto no ha sucedido en Mendoza y a la fecha el río Atuel no ingresa caudales a nuestra provincia.

El río Quinto

La cuenca del río abarca unos 33000 km² y discurre por las provincias de San Luis, Córdoba, La Pampa y Buenos Aires. El régimen de alimentación es pluvial, y por ello es que sufre periódicas crecientes que, en caso de ser excepcionales permiten el ingreso del río en las provincias de La Pampa y Buenos Aires.

Desde el año 1979, se ha registrado su ingreso en la provincia de La Pampa en forma laminar anegando en su avance, paralelo a la ruta Nº 188, vastas extensiones. El hecho de que el fenómeno se sucediese en los años posteriores, llevó a que se constituyera una comisión a fin de hallar soluciones al problema de los derrames del río V.

En 1985 y año siguientes, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de La Nación participó en la solución de un conflicto entre las provincias de Buenos Aires, Córdoba y La Pampa, que finalizó cuando la Corte Suprema de Justicia estableció límites a los caudales que podrían ingresar a La Pampa desde Córdoba y a Buenos Aires desde La Pampa, sobre la base de la información provista por las partes.

En 1998 se constituyó, con la participación de las provincias mencionadas, Santa Fe y la Subsecretaría de Recursos Hídricos, el Comité Técnico del Río Quinto y Áreas de Derrame, el que contrató al Instituto Nacional del Agua y al Centro Regional Litoral para actualizar el estudio hidrológico realizado por la empresa Franklin Consult en 1986. El estudio fue presentado a los Intendentes del sur de Córdoba, noreste de La Pampa y noroeste de Buenos Aires y contribuyó a mejorar las relaciones entre ellos, al demostrar que las inundaciones no eran consecuencia del río Quinto sino de la lluvia caída en las mismas zonas inundadas.

Más tarde, el Comité Técnico acordó promover la constitución del Comité de la Región Hídrica del Noroeste de la Llanura Pampeana, integrado por los gobernadores de las provincias mencionadas y de la provincia de San Luis y por el Ministro del Interior, que será creado mediante un Tratado Interjurisdiccional. El objetivo del Comité Interjurisdiccional será impulsar nuevos

estudios y obras y la definición de cómo implementar un plan de gestión integrado de las obras que asegure la coordinación interprovincial.

En el año 2001 se realizó una reunión de la Comisión de Manejo de excedentes en el noroeste de la llanura Pampeana, en la ciudad de Santa Fe y en el mes de octubre de 2003 se firma el Acta Acuerdo para la creación del Comité.

En la actualidad y debido a la extensa sequía que asoló a la región, se ha producido una reducción de las actividades aunque queda en claro el interés de mantener la vigencia del Comité.

Marco Jurídico Provincial

La Constitución de la Provincia, dispone que el aprovechamiento de las aguas públicas superficiales y las corrientes subterráneas, será reglado por ley especial y el Poder Ejecutivo promoverá la celebración de convenios con otras provincias y la Nación, para el aprovechamiento de los cursos de aguas comunes, los que deben ser considerados en su unidad de cuenca¹.

Siguiendo el espíritu del constituyente, se sancionó la Ley Nº 2.581 (Código Hídrico de la Provincia de La Pampa). Con respecto a las aguas interjurisdiccionales establece en su art. 5 *“Todo cuerpo de agua que limita, atraviesa o abarca de algún modo en su recorrido territorios de la Provincia, aun cuando su caudal pudiere haber quedado limitado por cualquier causa y sin que esta circunstancia signifique pronunciamiento alguno o presunción de legitimidad acerca de la causa son del dominio público provincial.*

Toda agua que atraviese, penetre, salga o limite el territorio de la Provincia con el de otra, serán consideradas como aguas interjurisdiccionales a los efectos del presente Código y legislación dictada en su consecuencia”.

Este artículo es de gran importancia para la provincia de La Pampa por los problemas gravísimos que ha sufrido por las aguas interjurisdiccionales con la Provincias aguas arriba, es por ello que además de lo que establece el artículo anterior, en el artículo siguiente dispone que *“La Provincia de La Pampa reafirma su dominio y jurisdicción sobre sus aguas interjurisdiccionales, reconociendo igual derecho a otras provincias partícipes de una cuenca común o región hídrica, promoviendo la celebración de tratados y formación de organismos de cuenca basado en un conjunto de principios, objetivos y acciones que tiendan al logro de una planificación y gestión del*

¹ Art. 41, de la Constitución de la Provincia de La Pampa.

recurso en un marco que procure el uso eficiente, integral y sustentable del mismo..."². Además esta decir lo difícil que es lograr que las provincias acuerden, a pesar de lo dispuesto en el artículo 4° de la ley 25.688³, es por ello que mientras no se pueda lograr acuerdos, tratados u organismos de cuenca, el Código establece que la Provincia podrá adoptar por sí sola las medidas que juzgue necesarias para el mejor uso, preservación y protección contra los efectos nocivos de todas las aguas que se encuentren o limiten con su territorio.

Ley Nº 25.688. Régimen de Gestión Ambiental de Aguas

Esta ley es de suma importancia para la provincia de La Pampa, ya que en su articulado regula como debería gestionarse las cuencas hídricas interjurisdiccionales, a través de los Comités de Cuenca.

La citada ley establece en su artículo 3ª "Las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles".

Concordando con los que sostiene La Pampa, para lograr una gestión adecuada es que en su artículo 4º dispone "Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, 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. 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".

Manteniendo la coherencia, para lograr el objetivo es que consagra en su artículo 6º "Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. 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".

² Art. 6.- Capítulo II, Aguas Interjurisdiccionales.

³ Art. 4 de la Ley 25.688.- Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, 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. 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.

Relacionando los tres artículos mencionados, la Ley 25.688 establece por un lado la indivisibilidad de la cuenca al momento de gestionar; continuando con la creación de los comités para las cuencas hídricas interjurisdiccionales y finalmente establece que será vinculante la aprobación de los comités cuando el impacto sobre alguna de las jurisdicciones integrantes de la cuenca sea significativo.