

“Los recursos hídricos interprovinciales y el federalismo argentino”

María de las Nieves Cenicacelaya¹

¹ Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, calle 48 e/ 6 y 7, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Mail de contacto: edurneca@yahoo.com.ar

RESUMEN

Entre el cúmulo de competencias que las provincias argentinas ejercen de manera exclusiva, les corresponde el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio, lo que incluye sus cursos de agua. Si esas aguas nacen y mueren dentro de una provincia, ella tendrá absoluta potestad para su manejo. Pero cuando traspasan los límites provinciales, las entidades involucradas deberán acordar su gestión procurando un uso equitativo y razonable para todos.

El texto constitucional argentino prevé, a su vez, que las provincias puedan celebrar entre ellas tratados en múltiples materias. Estos acuerdos pueden ser una útil herramienta para llegar a consensos beneficiosos para todos los partícipes en relación al uso y aprovechamiento de sus ríos compartidos.

En este trabajo, y a partir de las ideas anteriores, daremos cuenta de aquellas iniciativas que hasta el momento se han instrumentado para la gestión de cuencas hidrográficas interprovinciales, en aras de materializar un federalismo de cooperación.

Palabras clave: Federalismo – Provincia – Aguas compartidas - Cuenca - Tratados interprovinciales.

ABSTRACT

Among all powers that Argentine provinces exercise exclusively, we can underline the ownership of the natural resources in their territory, including, its waterways. Provinces have absolute discretion about management of waters that are born and die within them. But when waterways cross provincial boundaries, the entities involved have to agree on its management seeking a fair and reasonable use for all.

According to Argentine Constitution, provinces can conclude treaties on multiple issues. These agreements can be a useful tool to reach beneficial consensus to all stakeholders regarding their shared rivers' use and development.

As from above ideas, in this paper we will report which initiatives have been implemented for interprovincial basins management up to now, in order to realize a cooperative federalism.

Keywords: Federal state – Province - Shared water resources–Basin–Interprovincial treaties.

1. Introducción

Al adoptar el federalismo, la República Argentina ha deslindado a través de la Constitución Nacional las competencias que le corresponden a la federación de las que son de sus entidades miembros y, también, aquellas en las que ambos órdenes jurídicos pueden intervenir. En este diseño constitucional, las provincias tienen el dominio de sus cursos de agua pero, cuando ellos son interprovinciales, deben arreglar su uso y aprovechamiento con las otras entidades involucradas. Para ello, cuentan con una herramienta que les provee el propio texto supremo: los tratados interprovinciales. En muchos casos, las provincias los han celebrado y han resultado un instrumento idóneo para la gestión de las aguas compartidas. En otras ocasiones, ha sido necesaria la intervención de la Corte Suprema para dirimir conflictos en torno a esta cuestión.

En el presente trabajo describiremos las fortalezas y debilidades que el sistema constitucional argentino, tal como está formulado formalmente, presenta a la hora de encontrar mecanismos eficientes para avanzar hacia un federalismo de cooperación con especial referencia a la gestión de los recursos hídricos interprovinciales.

2. Las provincias y sus recursos naturales

La Constitución Argentina de 1853, que tuvo como fuente a la hora de definir su forma de Estado a la Constitución de los Estados Unidos, adoptó el federalismo (artículo 1 CN) diseñado en Philadelphia en 1787, aunque con las adaptaciones necesarias a las realidades autóctonas. En nuestro modelo, las entidades integrantes de la federación, auténticos estados -no obstante conservar el nombre de provincias que proviene del antiguo régimen hispano-son autónomas en la medida que crean su propio derecho, aunque con ciertas limitaciones (artículos 5 y 123, CN) que se derivan de la supremacía del ordenamiento jurídico del Estado federal por sobre los respectivos ordenamientos jurídicos locales (artículo 31 CN).

La reforma constitucional de 1994 procuró, en alguna medida, fortalecer a las provincias frente a la fuerza avasalladora del Estado Federal que por décadas fue erosionando las competencias locales y con ello, de algún modo, desvirtuando la idea rectora que animó a los constituyentes del siglo XIX. En tal sentido, entre otras novedades, se les ha reconocido a las provincias en forma expresa el dominio originario sobre sus recursos naturales (artículo 124 CN), entre los que se encuentran, obviamente, sus cursos de agua.

En efecto, el dominio de los ríos, sean ellos navegables o no navegables, estén situados dentro de una provincia en la totalidad de su curso, transiten por más de una provincia o sirvan de límite entre provincias, en todos los casos, es provincial. A pesar que la Constitución histórica no tenía norma expresa al respecto, esto nunca debió ser puesto en duda en razón de que las provincias son preexistentes a la federación y que ellas delegaron al Estado Federal al momento de la organización nacional sólo ciertas competencias taxativamente enunciadas

en el texto supremo (entre las que, claramente, no se encuentra el dominio sobre sus cursos de agua) conservando todas las restantes tal como surge del actual artículo 121 CN. Y así lo declaró hace poco más de un siglo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Gobierno Nacional y Sociedad del Puerto de Rosario c/ Provincia de Santa Fe” (Fallos 111:179) cuando aún la letra de la Constitución no era tan categórica como ahora.

Este criterio que, en principio era indubitablemente aplicable a las provincias originarias, luego debió extenderse a las nuevas provincias, ya que, tal como también lo sostuvo nuestro cintero órgano judicial en el caso “Carlos H. Bressani c/ Provincia de Mendoza” (Fallos 178:9) siguiendo a su par norteamericana y su doctrina del “equal footing” (Pollard’s Lessee v. Hagan - 44 U.S. 212 -1845-) ellas son iguales en derechos a sus hermanas históricas, doctrina que reiteró décadas después en el caso “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos”, ante la demanda de un ex territorio nacional, devenido en provincia, contra una provincia “originaria”, en relación al Río Atuel cuya interjurisdiccionalidad estaba en duda y, por ende, la entidad competente para decidir sobre sus usos (Fallos 310:2478).

A su turno, a nivel infraconstitucional, ya el Código Civil sancionado en 1869 dispuso en sus artículos 2339 y 2340 inc. 3 que las aguas que se encuentran dentro de cada provincia pertenecen a su dominio público, inalienable e imprescriptible.

A partir de la reforma constitucional de 1994, cualquier eventual duda al respecto ha sido disipada entonces como anticipamos, al establecer categóricamente el nuevo artículo 124 CN que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales (entre ellos, los hídricos) existentes en su territorio.

Por el contrario, en virtud del reparto de competencias que efectúa la Constitución Nacional entre el Estado federal y los Estados miembros en atención a los intereses comunes o locales que cada uno defiende (Quiroga Lavié et al., 2001), le corresponde al gobierno federal de manera exclusiva la reglamentación de la navegación de los ríos interprovinciales (artículo 75 inc. 10 CN). Pero en todo lo demás, son las provincias quienes pueden decidir exclusivamente sobre la utilización y aprovechamiento de esos ríos.

Aunque parezca innecesario acotarlo, como consecuencia de lo anterior, la Nación carece en absoluto de competencias en relación a los ríos enteramente provinciales (cursos que nacen y mueren dentro de una provincia) y a los ríos interprovinciales no navegables.

En relación a lo último, la utilización de las aguas de ríos no navegables que atraviesan o limitan varias provincias, puede derivar en conflictos difíciles de resolver en un Estado federal como el argentino, cuya Constitución carece de normativas expresas al respecto.

Esas contiendas podrían suscitarse si, por ejemplo, la provincia situada aguas arriba hiciera un uso desmedido del recurso hídrico, llegando a despojar, incluso,

a la provincia aguas abajo de la posibilidad de uso alguno; o porque el curso fuese contaminado en la provincia aguas arriba y ello provocara luego daños en la provincia aguas abajo (Marienhoff, 1983).

En cualquier caso, son las propias provincias las que deben tomar las medidas necesarias en pos de un uso equitativo y razonable de estas aguas compartidas propendiendo a una obligada pero también conveniente cooperación y solidaridad interprovincial. Para lograr estos objetivos, la Constitución Nacional provee de un eficaz instrumento: los tratados interprovinciales que pueden celebrarse en virtud de lo normado por el artículo 125 CN y de los que nos ocuparemos a continuación.

Esos tratados permitirían evitar conflictos entre entidades autónomas en el ejercicio de competencias propias; en el caso, el aprovechamiento de los cursos de aguas que comparten. Es, además, la solución que más frecuentemente se encuentra en el derecho comparado en otros estados federales y también en el Derecho Internacional, para el caso de los ríos transfronterizos, cuyas pautas pueden ser aplicadas analógicamente a las entidades miembros de un Estado federal (Barberis, 1984).

Y si, de todas formas, el conflicto se produjese, una autoridad federal imparcial debería resolverlo. Esa autoridad es la Corte Suprema de Justicia de la Nación a quien la Constitución le concedió, a través del artículo 127 CN, 2da parte, la llamada jurisdicción “dirimente” como supuesto especial de competencia originaria y exclusiva del máximo tribunal federal contemplada en el artículo 117 CN.

Creada en 1853 para terminar con las entonces tan habituales guerras entre provincias -que terminantemente veda el propio artículo 127 CN en su primer tramo- se la denomina “dirimente” puesto que en este caso la Corte actúa más como árbitro que como juez. Como un árbitro federal al dirimir conflictos interprovinciales que, de otra forma, deberían considerarse como políticos (Quiroga Lavié et al., 2001) no siendo necesario que exista una contienda entre las provincias regulada por el derecho sino que basta que haya “quejas” de una contra otra o recíprocos reclamos. Estas “quejas” interprovinciales si bien deben deducirse en forma de demanda judicial y con los requisitos de ésta, como ha dicho la Corte Suprema en el caso “Gobernador de la Provincia de Mendoza c/ Provincia de San Juan (Fallos 165:83), no precisan que se funden en el derecho común, teniendo el Máximo Tribunal, en palabras del Procurador General de la Nación pronunciadas en 1987 en el caso “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos”, “amplias facultades para determinar el derecho aplicable” que, en principio, será el Derecho Constitucional nacional o comparado -si fuese pertinente- y eventualmente, el Derecho Internacional. (Fallos 310:2478).

De este modo, las provincias que tuviesen divergencias en el uso de los cursos de agua que comparten con otras, podrían acudir a la Corte Suprema para que ésta delimitara sus respectivos derechos si ello no hubiese sido objeto de un

acuerdo interprovincial; o incluso, luego de éste, en relación a su implementación efectiva.

Durante su efímera vigencia, la Constitución de 1949 estableció que le correspondía al Congreso Nacional “establecer el régimen de las aguas de los ríos interprovinciales y sus afluentes” (artículo 68 inc. 14 in fine) y al Poder Ejecutivo “ejercer la policía” de los mismos (artículo 83 inc. 2).

La solución que aporta el actual artículo 127 CN -también de raíz norteamericana- ha sido por décadas un eficaz instrumento para resolver en los Estados Unidos uno de los conflictos inter estatales más frecuentes: la utilización de sus aguas compartidas. (Connecticut v. Massachusetts - 282 U.S. 660 -1931- y New Jersey v. New York - 283 U.S. 336 -1931-).

Al contrario de lo ocurrido en los Estados Unidos, en nuestro país, y no obstante que más del 90% de las aguas –excluyendo obviamente las marítimas- que discurren por el territorio nacional son interprovinciales (Cano, 1976) hasta el momento sólo dos pleitos han sido dirimidos por el máximo tribunal federal: el ya apuntado entre las provincias de La Pampa y Mendoza por el Río Atuel en 1987, y otro resuelto en el año 2000 que intentaba precautoriamente evitar daños mientras se resolvía la cuestión principal en torno a la modificación del escurrimiento natural de aguas interprovinciales en la zona del noroeste bonaerense y sur santafecino, concretamente, las de la Laguna La Picasa: el caso “Buenos Aires, Provincia de c/ Santa Fe, Provincia de s/ sumarísimo – derivación de aguas-” (Fallos 323:1877).

En el derecho público local, cabe destacar que algunos textos supremos ratifican expresamente la dominialidad de los recursos naturales de cada entidad, en general (Chaco, artículo 50; Ciudad de Buenos Aires, artículo 8; Corrientes, artículo 58) o haciendo especial mención a sus cursos de agua (Chaco, artículo 50; Ciudad de Buenos Aires, artículo 8; Corrientes, artículo 58; San Luis, artículo 58). La Constitución correntina hace expresa referencia al Acuífero Guaraní y a islas que quedan entre sus costas y los canales principales de los ríos Paraná y Uruguay, que la separan de las provincias de Chaco y Santa Fe y de la República Federativa de Brasil y de la República Oriental del Uruguay, respectivamente (artículo 58). Por su parte, la Constitución de Santiago del Estero reivindica para dicha provincia los “derechos inalienables que, por razones jurídicas, geográficas e históricas le corresponden sobre las aguas del Rio Bermejo” (artículo 236) y la de la Ciudad de Buenos Aires declara ésta “es corribereña del Río de la Plata y del Riachuelo, los cuales constituyen en el área de su jurisdicción bienes de su dominio público”.

En varias constituciones locales se asume el compromiso de proteger el uso integral y racional de los recursos hídricos, preservando su calidad (Chaco, artículo 50; Ciudad de Buenos Aires, artículo 8; Corrientes, artículo 58; San Luis, artículo 58) sustentabilidad (Entre Ríos, artículo 85) o evitando su agotamiento (Santiago del Estero, artículo 109); o de promover la “protección, saneamiento,

control de la contaminación y mantenimiento de las áreas costeras del Río de la Plata y de la cuenca Matanza-Riachuelo, de las subcuencas hídricas y de los acuíferos" en el caso de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 27 inc. 6).

3. Los tratados interprovinciales

Como anticipamos, las provincias pueden celebrar tratados parciales -con otras provincias- "para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común con conocimiento del Congreso Federal" (artículo 125 CN) mientras que tienen vedado celebrar "tratados parciales de carácter político" (artículo 126 CN). Se trata, en definitiva, de instrumentos que permiten implementar en diferentes materias una acción coordinada entre los diferentes gobiernos locales, en pos de un federalismo cooperativo; y del que también puede ser parte el gobierno federal (Bidegain, 1995).

A pesar de la falta de claridad normativa en relación a la Ciudad de Buenos Aires, sin duda que ella también ostenta desde 1994 esta facultad en razón de la autonomía que se le ha concedido a través del artículo 129 CN y que es independiente a su condición de Capital Federal. Resulta evidente además que para la Ciudad serán estos tratados una herramienta de suma utilidad en múltiples cuestiones que necesitará concertar con la Provincia de Buenos Aires en relación al conurbano bonaerense. (Bidart Campos, 1998).

Las provincias, también como resultado de la reforma de 1994, pueden "crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines" (artículo 124 CN) para lo cual, evidentemente, deberán servirse de la firma de tratados en esta materia específica.

En relación al "conocimiento del Congreso" que exige la Constitución (y que se reitera en el artículo 124 CN para los acuerdos internacionales que también desde 1994 autoriza expresamente el texto supremo -siempre que no sean incompatibles con la política exterior nacional y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación- y en materia de regionalización) el mismo no implica el "consentimiento" (exigido por el artículo I, Sec. 10.3 de la Constitución de los Estados Unidos) ni la "aprobación", que preveía el artículo 104 del Anteproyecto constitucional de Alberdi.

Apartándose de dos de sus fuentes más directas, en la norma suprema argentina, esa participación federal no es constitutiva (Quiroga Lavié et al., 2001); y aunque no se excluye su debate parlamentario y un pronunciamiento consecuente del Congreso, no es admisible su desaprobación (Frías, 1980 y Castorina de Tarquini, 1990) sino, eventualmente, la adopción de otros remedios judiciales y/o políticos (Bidegain, 1995) en virtud de la subordinación jurídica en que se encuentran las provincias a fin de asegurar la supremacía federal (artículo 31 CN).

La mayor parte de los textos constitucionales locales hasta hace tres décadas carecían de normas o éstas eran muy escasas en relación a la celebración de estos

tratados intrafederales, los cuales tienen una mecánica semejante a la de los tratados internacionales: negociación, firma, aprobación y ratificación. Por ello es que puede aplicarse supletoriamente el Derecho Internacional para el caso de no existir normas expresas que regulen estos convenios entre entidades miembros de un Estado federal (Triepel, 1923). Así, a la hora de interpretar un tratado interprovincial, primero habría que tener en cuenta lo normado por el propio tratado, luego las normas federales y, finalmente, el derecho internacional (Castorina de Tarquini 1990).

Actualmente, todas las constituciones provinciales determinan los órganos locales habilitados para celebrar estos tratados, acuerdos o convenios, correspondiéndole siempre al gobernador la firma de los mismos; en tanto, es la legislatura—uni o bicameral— en todos los supuestos la encargada de su aprobación o rechazo. Lo mismo ocurre en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, según la cual la legislatura porteña aprueba o rechaza los tratados, convenios y acuerdos interjurisdiccionales concluidos y firmados por el jefe de gobierno local (artículos 80 inc. 8 y 104 inc. 2)

Más de la mitad de estos textos indican, además, quién debe comunicar el acuerdo al Congreso Nacional para que ejerza su potestad de control, quien, en todos los casos, es el gobernador de la provincia. A ese fin se creó en 1973 en el Senado de la Nación, el Registro de Tratados Interprovinciales (Sagüés, 1997) de dudoso cumplimiento efectivo.

Las expresiones “trabajos de utilidad común” e “intereses económicos” que contiene el artículo 125 CN son lo suficientemente amplias como para abarcar numerosas materias (Sagüés, 1997). En este sentido, algunas provincias optan por repetir la fórmula federal mientras que otras las especifican o incluso añaden nuevas, como, por ejemplo, explotación de recursos naturales, servicios y obras públicas, y preservación ambiental.

Junto con la constitución provincial, estos tratados interprovinciales son expresamente reconocidos en algunas constituciones como “ley suprema” local (Córdoba y en Tierra del Fuego); no pudiendo ser sometidos a referéndum y habilitándose la acción de amparo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos en ellos (Ciudad de Buenos Aires).

En aras de evitar en el futuro obstáculos en su aplicación, es conveniente que los tratados contemplen cláusulas de revisión. De ese modo será posible adecuar las previsiones iniciales a nuevas circunstancias facilitando su continuidad. (Moyano, 1998)

Estos convenios interjurisdiccionales internos son el instrumento idóneo para realizar la denominada concertación federal, como técnica de gobierno interestatal consistente en acordar la programación, toma de decisión, ejecución o control de acciones, medidas, política o programas entre las provincias (todas o

algunas) y el Estado federal. En este sentido, hace ya varias décadas Pedro J. Frías advertía "el federalismo no es ya estático, puramente normativo, sino contractual: se acuerda entre la Nación y las Provincias, o las provincias entre sí". Ese federalismo de "concertación" (Frías, 1998) que se opone al de "concentración", también ha sido reivindicado por la Corte Suprema en el caso "AGUEERA" como herramienta idónea para lograr el objetivo constitucional de la prosperidad (Fallos 322:1781).

Por su parte, varias constituciones provinciales expresamente se refieren a este "federalismo de concertación", estableciendo que les corresponde a los poderes públicos locales promoverlo a través de tratados y convenios interjurisdiccionales (Río Negro, Salta y Santiago del Estero), para facilitar el desarrollo armónico de las Provincias y la Nación (Catamarca) y con la finalidad de satisfacer intereses comunes y participar en organismos de consulta y decisión (Córdoba, Neuquén y Tierra del Fuego).

La corte norteamericana hace más de siete décadas y en relación a una reiterada disputa por el aprovechamiento del río Arkansas (Colorado v. Kansas - 320 U.S. 383 -1943-) destacó a los tratados inter estatales como el medio más adecuado para resolver, mediante la negociación y el acuerdo, las controversias que en esta materia enfrentan a los estados.

A su turno, en nuestro país, son varios los textos constitucionales provinciales que establecen la posibilidad de concertar con otras jurisdicciones el aprovechamiento de recursos hídricos compartidos (Catamarca, artículo 62; Chaco, artículo 50; Chubut, artículo 101; Ciudad de Buenos Aires, artículo 8; Corrientes, artículo 58; Entre Ríos, artículo 85; La Pampa, artículo 41; Salta, artículo 83; Santiago del Estero, artículo 109), en algunos casos reivindicando una participación equitativa y razonable (Ciudad de Buenos Aires, artículo 8; Santiago del Estero, artículo 109) o, incluso, apelando al concepto de cuenca hídrica (Chubut, artículo 101; Corrientes, artículo 59; Entre Ríos, artículo 85; La Pampa, artículo 41; Santiago del Estero, artículo 109). En tanto, la Constitución de San Luis declara "de interés público general el patrimonio acuífero de la Provincia" (artículo 58).

4. Los tratados interprovinciales y los organismos de cuenca

En Argentina se han celebrado varios acuerdos interprovinciales en pos de consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas. No obstante, no todos ellos presentan idénticas características, previniéndose en cada caso distintos tipos de vinculaciones interjurisdiccionales según los intereses en torno a los cuales las provincias deciden coordinar sus acciones. En otras ocasiones ni siquiera existen formalmente esos acuerdos, sino una mera coordinación administrativa -expresa o tácita-.

En estos acuerdos sobre recursos hídricos compartidos se adopta el concepto de "cuenca", que para la doctrina comprende el área geográfica delimitada por la línea divisoria de aguas, que fluyen hacia un término común (Moyano, 1998),

mientras que en el artículo 2 de la ley 25.688 (BO 03-03-2003) se define como “la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas”.

En el derecho interno de los Estados Unidos, ya en la década de 1930, se había comenzado a utilizar la cuenca como la unidad de gestión más adecuada en materia de recursos hídricos. En efecto, en 1933, a instancias del Presidente Roosevelt y con el fin de promover en plena crisis económica mundial y local el desarrollo de una subcuenca del Mississippi, el Congreso federal creó la Autoridad del Valle del Tennessee -Tennessee Valley Authority (TVA)- que permitió que una de las regiones más atrasadas del país se convirtiera en una de las más desarrolladas. (Valls y Valls, 1997). No obstante que fue recién en 1965 cuando, a partir de un proyecto del Presidente Johnson, se sancionó una ley federal -la ley de planeamiento de los recursos hídricos 89/90- que estableció el planeamiento por cuencas para todo el país. A pesar de las serias resistencias que el sistema tuvo que afrontar en su país de origen, el modelo tuvo amplia difusión y muy buena recepción en el ámbito internacional.

La idea recibió un fuerte impulso dos décadas más tarde cuando el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas encomendó al Secretario General de la organización “constituir un grupo de expertos de renombre mundial para que, con la concurso de la Secretaría de la ONU, estudie las consecuencias de orden administrativo, económico y social del aprovechamiento coordinado de las cuencas fluviales y asesoren sobre las medidas que convendría adoptar -incluso, si lo estiman conveniente, convocar a una conferencia internacional- para lograr el intercambio mundial de datos fundamentales y de resultados de la experiencia en esferas conexas”. (924ª. Sesión plenaria, 21ª. Período de sesiones, 599 (XXI) Cooperación internacional en materia de aprovechamiento de los recursos hidráulicos 3 de mayo de 1956)

El concepto de cuenca hidrográfica también fue receptado en las Reglas de Helsinki aprobadas por la International Law Association en 1966 en relación a los usos de las aguas de los ríos internacionales. En nuestro país fue destacada su relevancia jurídica por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1987 en el conflicto sobre el aprovechamiento del Río Atuel que suscitó el caso “La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos” (Fallos 310:2478).

La Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación promueve la creación y el fortalecimiento de organizaciones de cuenca interjurisdiccionales, cuya finalidad es facilitar la coordinación de la gestión hídrica de diferentes jurisdicciones y evitar conflictos surgidos a propósito del aprovechamiento de estos recursos. A instancias de este organismo, se logró consensuar los fundamentos de una política hídrica nacional, racional y aglutinante de todos los sectores vinculados con el uso, la gestión y la protección de los recursos hídricos, buscando establecer linea-

mientos que armonicen los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua en una gestión moderna. Lo hizo a través del Acuerdo Federal del Agua firmado en Buenos Aires el 17 de setiembre de 2003, que estableció cuarenta y nueve principios básicos de organización, gestión y economía de los recursos hídricos en concierto con principios de protección del recurso. Ellos son los “Principios Rectores de Política Hídrica” (PRPH), suscriptos por todas las provincias.

En esos Principios Rectores se recepta la conveniencia de institucionalizar la cuenca como una unidad de gestión (Principio 25) siendo para las cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional recomendable conformar organizaciones interjurisdiccionales de cuenca a efectos de consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas (Principio 22), en la medida que constituyen ámbitos propicios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos (Principio 23)

Existen en el Estado argentino distintos tipos de organizaciones de cuenca. Por un lado, los comités de cuenca interjurisdiccionales creados mediante acuerdos interprovinciales que son mesas de negociación en las cuales representantes de las jurisdicciones involucradas tratan de llegar a acuerdos por consenso sobre la gestión de los cursos de agua compartidos (aprovechamiento de las aguas, realización de estudios, monitoreo de la calidad del agua, obras de regulación, operación de embalses, prevención de la contaminación, control de inundaciones, generación y distribución de energía, asignación de caudales). Por su reducido ámbito de competencias y su debilidad estructural están lejos del modelo de la TVA. La Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SsRH) interviene en los comités de cuenca en una función facilitadora, cuando las jurisdicciones lo solicitan.

La autoridad de cuenca, en tanto, está dotada de autoridad regulatoria, y tiene amplias facultades control y fomento, respecto de cualquier actividad con incidencia en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Sus decisiones son tomadas, por votación, en un órgano de dirección en el que están representadas las jurisdicciones interesadas.

De los trece organismos de cuenca que existen en Argentina, todos salvo uno, son comités de cuencas, más allá de su denominación (tal el caso del Grupo Técnico del Río Desaguadero, la Autoridad de Cuenca del Río Azul y la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Negro). La única excepción es la ACUMAR.

4. a. Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo

La ACUMAR es resultado de una causa por daño ambiental en la que vecinos de la cuenca demandaron al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y a cuarenta y cuatro empresas radicadas en los már-

genes los ríos, y que fue resuelta por la Corte Suprema en instancia originaria: el caso "Mendoza, Beatriz S. y otros c/ EN y otros" (Fallos 329:2316). Inmediatamente después del fallo, las jurisdicciones en cuestión suscribieron un acuerdo para crear un ente interjurisdiccional, lo que luego se formalizó en el dictado por el Congreso Nacional de la ley 26.168 (BO 05-12-2006) que dispuso la creación de un organismo de cuenca. A ella adhirieron luego la Provincia de Buenos Aires mediante la ley 13.624 y la Ciudad de Buenos Aires por la ley 2.217.

La ACUMAR es un ente de derecho público interjurisdiccional que cuenta con un Consejo Directivo con cuatro representantes del Estado Nacional, dos de la Provincia de Buenos Aires y dos de la Ciudad de Buenos Aires. Tiene facultades de regulación, control y fomento de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra con incidencia ambiental en la cuenca pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Si bien por su origen, los objetivos de protección ambiental son especialmente relevantes en este organismo, ello no obsta a que tenga otras materias competenciales relativas a la gestión general de la cuenca. (Pinto, 2014)

4. b. Los comités de cuenca son:

Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO)

Tiene su origen en la Conferencia del Río Colorado que tuvo lugar, a iniciativa de La Pampa, en su capital, Santa Rosa, los días 29 y 30 de agosto de 1956, y de la que participaron, además, Buenos Aires, Mendoza, Neuquén y Río Negro. Allí declararon "Que es de su derecho exclusivo reglar el uso de las aguas del Río Colorado, mediante pactos interprovinciales entre todas ellas" y acordaron la creación de una Comisión Técnica Interprovincial Permanente (CoTIRC) encargada de estudiar todo lo relativo a la regulación, aprovechamiento y distribución de las aguas del río. En 1976 se suscribió el primer acuerdo interprovincial que conforma un organismo de cuenca, el cual fue ratificado por todas partes (Buenos Aires, ley 8.663; La Pampa, ley 750; Mendoza, ley 4.116; Neuquén, ley 982; Río Negro, ley 1.191) y la Nación (decreto-ley 21.611), denominado Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO). El Comité debe velar por el cumplimiento del Programa Único de Distribución de Caudales acordado en 1976 que es un compendio de alternativas de distribución de agua en base a un modelo matemático elaborado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (Moyano, 2007), monitorear la calidad del agua para prevenir la contaminación causada por la producción de petróleo y la minería y vigilar la contaminación salina proveniente de la cuenca del río Desaguadero. El Consejo de Gobierno es el órgano superior del ente y está integrado por los Gobernadores de las provincias signatarias y el Ministro del Interior.

Entre las atribuciones del COIRCO podemos mencionar: fiscalizar el cumplimiento de lo establecido en el Programa Único Acordado; controlar que el pro-

yecto, la construcción y los planes de operación y mantenimiento de las obras de derivación, regulación e hidroeléctricas, así como el caudal y salinidad de los retornos de las obras de regadío, se adecuen a lo previsto en el mencionado Programa; realizar estudios sobre los ecosistemas evaluando, determinando e informando con antelación el impacto ambiental de los programas a ejecutar; desarrollar programas de calidad de aguas que garanticen el suministro para los diferentes usos (agua potable, irrigación, ganadería e industrias), y la protección de la vida acuática; priorizar las obras de regulación; disponer y obtener información en la cuenca (meteorológica, hidrológica, sedimentológica, geológica y cualquier otra que se relacione con el Programa Único Acordado); completar los estudios y la evaluación de los recursos hídricos; ajustar los caudales derivados por las provincias ribereñas, cuando las variaciones del derrame así lo impongan; decidir los reajustes al Programa Único Acordado, de conformidad al grado de conocimiento de la cuenca y su comportamiento en la distinta etapas de su ejecución.

Comité de Cuenca del Río Juramento-Salado

El 12 de febrero de 1965 las provincias de Salta y Santiago del Estero junto al Estado Nacional y en virtud del Tratado de Cabra Corral, crearon la Comisión Interprovincial del Río Juramento. Años más tarde, y al igual que en el caso de la cuenca del Río Salí Dulce, esas provincias más Santa Fe, ratificaron la creación por parte de la entonces Secretaría de Recursos Hídricos (Res. 82/71) del Comité Hídrico del Río Pasaje-Juramento-Salado, al que posteriormente se sumaron las provincias de Tucumán y Catamarca.

Las acciones impulsadas por el Comité son la búsqueda de acuerdos sobre la distribución del agua entre usos y jurisdicciones; la realización de obras que permitan mejorar la eficiencia en el uso del agua; la realización de un estudio fluvial y geomorfológico, que sirva de base para el diseño de obras y de reglas de operación que tengan en cuenta los procesos de erosión y sedimentación que se producen en el tramo de llanura, debido a varios factores concurrentes; la instalación de nuevas estaciones de monitoreo en el río Salado; y la firma de un nuevo tratado interjurisdiccional.

Comité de Cuenca del Río Salí Dulce

El 3 de julio de 1967 las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán firmaron un tratado interjurisdiccional que definió cupos de distribución de agua al entrar en funcionamiento la represa de Río Hondo. Luego, en 1971, las mismas provincias ratificaron la creación por parte de la entonces Secretaría de Recursos Hídricos (Res. 83/71) del Comité de cuenca al que posteriormente se sumaron las provincias de Catamarca y Salta. El actual Comité nace el 21 de marzo de 2007, cuando se firma un nuevo acuerdo por parte de las provincias de Catamarca, Córdoba, Salta, Santiago del Estero y Tucumán y el Estado Nacional.

Es una instancia de cooperación, colaboración y de coordinación entre las provincias integrantes de la cuenca y las autoridades nacionales involucradas en la materia que tiene como objetivo acordar y avalar propuestas de acciones conjuntas o coordinadas encaradas por las partes firmantes, dirigidas a promover, facilitar una gestión eficiente, equitativa y sustentable de las aguas de las aguas de la Cuenca del río Salí Dulce; mantener y mejorar los recursos hídricos de dicha cuenca; prevenir y minimizar la contaminación de las aguas en la misma y la degradación de los ambientes relacionados con sus aguas; debiéndose contribuir a la progresiva reducción y eliminación de los vertidos de sustancias contaminantes en el agua; prevenir y mitigar los daños causados por excedentes o faltantes hídricos y por procesos de erosión en la cuenca; promover en sus respectivas jurisdicciones todas las medidas tendientes a garantizar la plena aplicación y el cumplimiento de la legislación relativa a la protección de las aguas; como asimismo promover la armonización de las respectivas normativas de aguas provinciales mediante sanciones apropiadas, efectivas, proporcionadas y disuasivas.

En su seno se consensuó un Plan de Gestión que tiene como premisa el concepto del desarrollo sostenible y como objetivo, alcanzar una mejora sustancial en la calidad de vida de la población de la cuenca. Es decir, asegurar el desarrollo de las actividades productivas, en un marco de equidad y de sustentabilidad de los aspectos ambientales involucrados (reducción de la contaminación, preservación de los humedales y mitigación de los efectos de la erosión).

Comité Regional del Río Bermejo (COREBE)

Se constituyó en virtud del acuerdo suscripto el 2 de octubre de 1981 que tuvo por fin “concretar las bases para la creación de un organismo interjurisdiccional con autoridad y competencia suficiente para la dirección del aprovechamiento racional y múltiple de los recursos hídricos de la cuenca del Río Bermejo” y que fue ratificado por la Nación (decreto-ley 22.697), las cuatro provincias que integran la cuenca (Chaco, ley 2.656; Formosa, ley 1.227; Jujuy, ley 3.823 y Salta, ley 6.135) y otras dos provincias vecinas de la cuenca (Santa Fe, ley 8.928 y Santiago del Estero, ley 5.053). Al año siguiente, el 14 de octubre de 1982 las provincias ribereñas firmaron un Convenio sobre distribución de caudales.

El órgano supremo de la entidad es el Consejo de Gobierno que está integrado por un Ministro designado por el Poder Ejecutivo Nacional y los Gobernadores de las seis provincias parte. El COREBE coordina, planifica y ejecuta los estudios, proyectos y obras de infraestructura que resulten relevantes para el desarrollo socioeconómico de la región. También ejerce la función de secretaría de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), cuyo tratado de creación fue suscrito por la Argentina y Bolivia en 1995.

Autoridad Interjurisdiccional de la Cuenca de los ríos Neuquén, Limay y Negro (AIC)

Fue creada el 6 de diciembre de 1985, en virtud del acuerdo suscripto por las provincias de Buenos Aires, Neuquén y Río Negro y el Estado Nacional, que luego fue ratificado legislativamente por todas las jurisdicciones (Buenos Aires, ley 10.453; Neuquén, ley 1.651; Río Negro, ley 2.088; y ley nacional 23.896). Tiene sede en Cipolletti y su cometido es entender en todo lo relativo a la administración, control, uso y preservación de las cuencas de los ríos Limay, Neuquén y su colector, el Río Negro, que atraviesa latitudinalmente el territorio nacional.

El tratado de creación –que es, recordemos, diez años anteriores a la reforma constitucional de 1994, comienza con un texto muy enfático: “Las Provincias detentan el dominio público, inalienable e imprescriptible respecto de los ríos que forman las cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Río Negro. Consecuentemente, corresponde a las mismas el ejercicio de la jurisdicción sobre tales recursos. Los Estados Provinciales signatarios tienen el derecho exclusivo de reglar el uso de tales recursos hídricos a través de tratados entre todos ellos”. El ente tiene por objeto el manejo armónico, coordinado y racional del recurso, tendiendo a optimizar su uso y el desarrollo regional. Su máximo órgano es el Consejo de Gobierno que está integrado por el Ministro del Interior y los tres gobernadores de las provincias signatarias.

Autoridad de Cuenca del Río Azul (ACRA)

En la década de 1970 funcionó brevemente un Consejo Interprovincial para el Estudio y Planificación de Áreas Comunes (CIEPAC) y aunque más tarde la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación invitó a las provincias en cuestión a constituir un Comité de Cuenca Hídrica, ello no llegó a formalizarse en aquella época. Recién en 1997 las provincias de Chubut y Río Negro firmaron un tratado por el cual constituyeron este ente, lo que luego fue ratificado por ambas legislaturas (Chubut, ley 4.364 y Río Negro, ley 3.218). La ACRA cuenta con un Consejo de Gobierno, que es su órgano superior encargado de fijar la política general a seguir y que está integrado por un representante de cada provincia. En su Comité Ejecutivo –encargado de la administración del ACRA) hay también un representante del municipio de Lago Puelo y un representante del municipio de El Bolsón.

Los objetivos del ACRA son: la ejecución de un sistema integral de registro hidrológico y meteorológico; el relevamiento de aprovechamientos hídricos existentes y factibles, y su relación con los usos posibles de la cuenca; la estabilización de los cauces y márgenes de los ríos; la normalización del uso de tierras ribereñas y la explotación de los recursos naturales con relación a la influencia y alteraciones que pueden ejercer sobre el escurrimiento fluvial y el control de cauces; la prevención de la contaminación; el mantenimiento del equilibrio ecológico; la ejecución de estudios y proyectos de infraestructura hidráulica; la

evaluación de las pautas de asignación de cupos de utilización de agua a cada jurisdicción.

Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa

Las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe para resolver en forma conjunta los problemas planteados por el crecimiento anormal de la laguna, acordaron crear esta Comisión mediante un tratado interjurisdiccional suscripto el 12 de abril de 1999, en el que se estableció que estará integrada por representantes de la áreas de Obras Públicas, Asuntos Agrarios y Ambientales de las tres provincias y del Estado Nacional.

La Comisión ha promovido la realización de obras de regulación y campañas de monitoreo de la calidad del agua, así como también un acuerdo interjurisdiccional que permite trasvasar agua a la cuenca del río Salado bonaerense en determinadas condiciones, con el fin de reducir el riesgo de un desborde incontenible de la laguna.

Comité de Cuenca del río Senguerr

Se conformó en abril de 2006, fruto del acuerdo entre las ejecutivos de las provincias de Chubut y Santa Cruz, que lo ratificaron más tarde mediante las leyes 5.473 y 2.866, respectivamente y con el objetivo de coordinar todas las acciones relativas al aprovechamiento integral del agua de la cuenca de este río, a la vez que reducir los riegos y daños por inundaciones.

Comité Interjurisdiccional del Río Pilcomayo

Fue creado el 5 de septiembre de 2008, día que se firmó el convenio entre las provincias de Salta, Jujuy y Formosa y la Nación con el objetivo de acordar, avalar y desarrollar propuestas de acciones conjuntas o coordinadas por las partes, dirigidas a lograr la gestión integrada y sustentable de la Cuenca del Río Pilcomayo en territorio argentino. Este Comité, que está integrado por representantes de todas las jurisdicciones interesadas, es una instancia de cooperación y colaboración entre las mismas.

En concreto, el Comité debe promover y facilitar una gestión eficiente, equitativa y sustentable de las aguas del sector argentino de la Cuenca del río Pilcomayo; prevenir la contaminación de las aguas y los sedimentos en el sector argentino de la cuenca, y la degradación de los ambientes relacionados con las aguas, y minimizar sus efectos; prevenir y mitigar los daños causados por excedentes o déficits hídricos y procesos de erosión y sedimentación en el sector argentino de la misma; promover en sus respectivas jurisdicciones todas las medidas tendientes a garantizar la plena aplicación y el cumplimiento de la legislación relativa a la protección de las aguas; como asimismo promover la armonización de las respectivas normativas de aguas provinciales; y coordinar sus acciones con

las actividades que se lleven a cabo en los sectores de la cuenca correspondientes a Bolivia y a Paraguay.

Comité de la Región Hídrica Bajos Submeridionales

Las provincias de Chaco y Santa Fe han firmado recientemente un tratado para reforzar lo actuado por un comité técnico integrado por esas provincias y la Nación en los últimos años, con el objetivo de atender el mantenimiento de las obras de descarga ya construidas y realizar estudios en forma conjunta para prevenir los efectos de las frecuentes sequías e inundaciones en la región.

Comité Interjurisdiccional de la Región Hídrica del Noroeste de la Llanura Pampeana (CIRHNOP)

En 1985 y años siguientes, la SsRH 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 y la SsRH, que incluyó un estudio hidrológico realizado por la empresa Franklin Consult.

En 1998 se constituyó, con la participación de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, La Pampa y Santa Fe y la Nación, el Comité Técnico del Río Quinto y Áreas de Derrame.

Dicho Comité 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 el de la provincia de San Luis y por el Estado Nacional, que será creado mediante un tratado interjurisdiccional. Su misión será evaluar y acometer en forma conjunta acciones de mitigación de los efectos de las inundaciones, así como promover la realización de estudios y monitoreos.

Grupo Técnico del Río Desaguadero

La ocurrencia excepcional de excedentes extraordinarios en la cuenca, que transportan sales del paleocauce del Río Curacó al Río Colorado y causan importantes pérdidas a regantes, ha inducido a COIRCO a solicitar a la Nación y a las provincias de la cuenca que se realice un estudio hidrológico integral, como paso previo al estudio de posibles acciones preventivas al respecto. El acuerdo de las cinco provincias de la cuenca del Río Colorado (Buenos Aires, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Río Negro) y de las otras tres provincias que son parte de la cuenca del Desaguadero (La Rioja, San Juan y San Luis) sirvió de base para la realización de un estudio hidrológico preliminar de dicha cuenca.

Comité Interjurisdiccional del Río Chubut

Las provincias de Chubut y Río Negro y el Estado Nacional están trabajando en la elaboración de un Estatuto para este Comité, cuya finalidad será promover la realización de estudios para el aprovechamiento de este recurso hídrico de manera conjunta.

5. Conclusiones

La Constitución Nacional no previó en sus orígenes de manera expresa que las provincias ostentan el dominio de los recursos naturales existentes en su territorio; no obstante que ello surgía claramente de una derivación lógica del reparto de competencias que establecía el mismo texto supremo. De todas formas, cualquier duda que podría haber al respecto, quedó totalmente disipada con la reforma constitucional de 1994 que de manera categórica reconoció que esta cualidad a las provincias.

Lo que sí contuvo desde 1853 el texto supremo nacional es la posibilidad de que las provincias celebrasen tratados interprovinciales. Por medio de ellos, aquéllas pueden arribar a acuerdos sobre diversas materias que les competen, como, por ejemplo, el aprovechamiento de los recursos naturales compartidos con otras provincias; entre ellos, los recursos hídricos interprovinciales. Son, de este modo, las propias provincias a través de la celebración de convenios con otras provincias las que deben regular el uso y aprovechamiento de los ríos que traspasan los límites de sus territorios.

En varios casos, las constituciones provinciales también han previsto este mecanismo de cooperación entre las entidades de la federación previendo la posibilidad de concertar la gestión de sus aguas compartidas teniendo en cuenta en concepto de cuenca hidrográfica que excede los límites político-territoriales.

A partir de la senda que marcara la Conferencia del Río Colorado hace ya más de medio siglo, se fueron celebrando otros acuerdos de estas características y en muchos casos creando organismos interjurisdiccionales con participación también de la Nación. Los contenidos de estos acuerdos, sus alcances, las características propias de cada uno, sus facultades y hasta los nombres van a depender de los condicionantes particulares de cada uno de ellos, las situaciones políticas y las motivaciones fundamentales tenidas en cuenta a la hora de acordarse los instrumentos de origen. Pero todos ellos tienen en común constituir un eficaz instrumento de concertación para el federalismo que ha adoptado como forma de estado nuestra república.

6. Referencias

Barberis, Julio. 1984. *Los sujetos del derecho internacional actual*. Tecnos. Madrid.
Bidart Campos, Germán J. 1998. *Manual de la Constitución Reformada*. Ediar. Buenos Aires.

- Bidegain, Carlos María. 1995. *Curso de Derecho Constitucional*. Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- Cano, Guillermo. 1976. *Derecho Política y Administración de Aguas*. INCyTH. Mendoza.
- Castorina de Tarquini, María Celia. 1990. La provincia y las provincias. En Dardo Pérez Gilhou, *Derecho Público Provincial*. Depalma. Buenos Aires. I: 221-240.
- Frías, Pedro J. 1980. *Introducción al Derecho Público Provincial*. Depalma. Buenos Aires.
1998. *El Proceso Federal Argentino*. Ed del autor. Córdoba.
- Marienhoff, Miguel S. 1983. El régimen de aguas en nuestro sistema federal. *El Derecho*, 106: 791-802.
- Moyano, Amílcar. 1998. Tratados sobre recursos hídricos compartidos en Argentina. *Jurisprudencia Argentina*, A: 1062-1070.
2007. Apostillas al dominio de las aguas en la Federación Argentina. *Revista de Derecho Ambiental*, 10: 1-48.
- Pinto, Mauricio. 2014. *El régimen jurídico de los ríos interprovinciales en Argentina*. Lajouane. Buenos Aires.
- Quiroga Lavié, Humberto, Benedetti, Miguel Ángel y Cenicacelaya, María de las Nieves. 2001. *Derecho Constitucional Argentino*. Rubinzal Culzoni. Buenos Aires.
- Sagüés, Néstor P. 1997. *Elementos de Derecho Constitucional*. Astrea. Buenos Aires.
- Triepel, Karl. 1923. Les rapports entre le droit interne et le droit international. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de Le Haye*, I: 73-122.
- Valls, Mario F. y Valls, Claudia F. 1997. La cuenca en el derecho de los Estados Unidos de América (De la planificación al desarrollo sustentable). *La Ley* IV: 1070-1077.