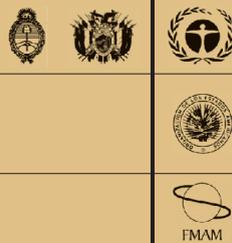


fortalecimiento y armonización del marco jurídico e institucional para la  
gestión ambiental de la cuenca del río bermejo



**PROGRAMA  
ESTRATEGICO  
DE ACCION**  
 PARA LA CUENCA DEL   
**RIO BERMEJO**



Fortalecimiento y Armonización del Marco Jurídico e Institucional para la Gestión Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo



Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
Organización de los Estados Americanos  
Fondo para el Medio Ambiente Mundial

elemento 4.2 del programa de trabajo  
Programa Estratégico de Acción Para la Cuenca del Río Bermejo  
**Fortalecimiento y Armonización del Marco Jurídico e Institucional para la Gestión Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo**  
documento final de Agosto de 1999

**FARN**

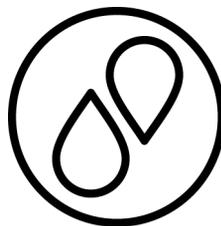
Dr. Daniel Sabsay

Dr. Daniel Ryan

Dra. Marta B. Rovere

Dra. María Elena Cabrera





Este documento ha sido elaborado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), en el marco del Elemento 4.2 del Programa de Trabajo para la Formulación del Programa Estratégico de Acción de la Cuenca del Río Bermejo (PEA). Las informaciones, elaboraciones, conclusiones y/o recomendaciones que contiene, han constituido un valioso aporte para el desarrollo del Proyecto. Los contenidos expresan la opinión del/de los autores y no reflejan necesariamente la de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija, de la Organización de los Estados Americanos, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Coordinación Técnica en Argentina Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo

∞	<b>Indice</b>	<b>**</b>
I.	Objeto del informe	11
II.	Enfoque	11
III.	Estructura	12
	<b>PARTE I: RECOMENDACIONES FINALES</b>	<b>13</b>
I.	Introducción	13
I.a.	Definiciones	13
I.b.	Consideraciones preliminares	14
II.	Recomendaciones finales	15
A.	RECOMENDACIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES JURISDICCIONALES	15
II.a.	NIVEL BINACIONAL	15
II.a.1.	Introducción	15
II.a.2.	Recomendaciones	15
II.b.	NIVEL NACIONAL	17
II.c.	NIVEL REGIONAL/ INTERPROVINCIAL	19
II.d.	NIVEL PROVINCIAL	20
II.e.	NIVEL MUNICIPAL	20
B.	ENTIDAD DE CUENCA	21
II.a.	Introducción. Aspectos generales	21
II.b.	Aspectos particulares	21
C	ACTORES DE LA CUENCA	22
D.	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA, ACCESO A LA INFORMACIÓN, EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL	22
II.a.	Participación	22
II.b.	Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)	26
II.c.	Acceso a la información	26
	<b>PARTE II: FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA</b>	<b>29</b>
I.	Introducción	29
II.	Estrategia	29
II.A.	Objetivos a corto plazo	29
II.B.	Objetivos a mediano plazo	33
II.C.	Objetivos a largo plazo	33
	<b>PARTE III: TERMINOS DE REFERENCIA DE LOS OBJETIVOS A CORTO PLAZO</b>	<b>35</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>43</b>
	ANEXO I	45
A.	Doctrina	45
B.	Tratados, acuerdos y actas	46
	ANEXO II: RESULTADOS DE LAS REUNIONES CELEBRADAS EN LAS PROVINCIAS CON REPRESENTANTES DEL SECTOR PUBLICO Y FARN	47
	*PROVINCIA DE SALTA	47
	* PROVINCIA DE JUJUY	49
	* PROVINCIA DE FORMOSA	50
	* PROVINCIA DEL CHACO	52
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	<b>55</b>



## **I. OBJETO DEL INFORME**

El objeto del presente informe consiste en la formulación de recomendaciones desde el punto de vista jurídico-institucional para el corto, mediano y largo plazo, en cuanto a las acciones y medidas cuya adopción será necesaria para el logro de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la Cuenca del Río Bermejo. Se incluirán consideraciones acerca del modo de implementación del sistema de gestión, a través de la identificación de los mecanismos jurídico-institucionales por medio de los cuales se instrumentarán las acciones y se promoverá la participación de los actores involucrados en la cuenca.

A partir de tales recomendaciones se procederá a la formulación de una estrategia que contemplará los objetivos proyectados para el corto, mediano y largo plazo y que fijará los lineamientos y bases para la implementación del sistema de gestión, con indicación de los instrumentos jurídico-institucionales y consideración de los elementos participativos y de gestión, que permitan una acción coordinada entre los distintos niveles jurisdiccionales y actores de cada uno de ellos.<sup>1</sup> Finalmente se elaborarán los términos de referencia que orientarán el trabajo a realizarse en la etapa de implementación de los objetivos a corto plazo contemplados por la estrategia.<sup>2</sup>

## **II. ENFOQUE**

El enfoque tenido en cuenta por la Fundación para la realización del trabajo fue el de integralidad. En tal sentido, el mismo deberá ser leído e interpretado como un todo armónico, evitando un análisis parcial de la propuesta de FARN, la cual en tal caso se encontraría desvirtuada.

A partir de la evaluación de los factores jurídicos e institucionales se identificaron ciertos aspectos que deben ser fortalecidos y otros que debido a su ausencia, deberían ser incorporados dentro del marco jurídico en los distintos niveles jurisdiccionales (binacional, regional, nacional, provincial y municipal), a fin de hacer posible la implementación de un sistema de gestión ambiental de la cuenca acorde a los principios de desarrollo sustentable, cooperación entre los Estados en los diferentes niveles, armonización en el ámbito normativo y de políticas, coordinación y participación de los actores de la cuenca, participación pública y acceso a la información, entre otros.

Se destaca la importancia que reviste la identificación de las particularidades de cada uno de los niveles jurisdiccionales señalados ut-supra, a fin de puntualizar las acciones cuya adopción es necesaria en cada caso, en miras a la formulación de una estrategia general para la implementación de un sistema de gestión ambiental integral de la cuenca.

Cabe señalar, que de acuerdo a lo que surge de los términos del contrato suscrito entre FARN y OEA, el presente trabajo tuvo por objeto principal la elaboración de una estrategia jurídica e institucional para la implementación de un sistema de gestión ambiental en la Cuenca del Río Bermejo. El mismo no alcanza sin embargo, todas las posibilidades futuras de los proyectos, obras, emprendimientos y fines que pudiera abarcar en un futuro en la cuenca.

Dicha estrategia fue diseñada teniendo en cuenta los objetivos a corto, mediano y largo plazo y que la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca, debe ser entendido como un proceso evolutivo y dinámico integrado por varias etapas, que requiere la participación de la totalidad de los actores involucrados.

Respecto del contenido del informe, se destaca que el mismo es el resultado del trabajo de investigación realizado por esta institución y contempla los comentarios y observaciones efectuadas por escrito y verbalmente durante las reuniones celebradas oportunamente, por la Coordinación del PEA, COREBE y Provincias de Formosa, Chaco, Salta y Jujuy, quienes a través del PEA recibieron los sucesivos informes parciales entregados por FARN. En cuanto a las cuestiones debatidas respecto de los criterios jurídicos e institucionales tenidos en cuenta para la formulación de las recomendaciones y diseño de la estrategia, éstas reflejan en última instancia la postura de FARN. Ello sin perjuicio de las observaciones receptadas por la Fundación para la confección del trabajo.

### III. ESTRUCTURA

#### PARTE I: Recomendaciones finales

Para su formulación fueron considerados los siguientes insumos: Anexo I «Áreas de Acción Estratégica» del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo, Borrador de Trabajo, Versión 01/99 - B y Versión 03/99; «Diagnóstico Jurídico Institucional Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo en Territorio Argentino» (Revisión 1), Programa Estratégico de Acción para el Desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo - Elemento de Programa de Trabajo 4.2. «Legislación Ambiental», Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija, FMAM-OEA-PNUMA; Documento «Recomendaciones para la formulación de un Sistema de Gestión Ambiental» - Programa Estratégico de Acción para el Desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo - Elemento de Programa de Trabajo 4.2. «Legislación Ambiental», Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija, FMAM-OEA-PNUMA, julio 1998; Bibliografía consultada por las investigadoras, enunciada en el Anexo I del Informe Final; observaciones realizadas al Informe Preliminar por la Coordinación del PEA (Ing. Alberto Calcagno); observaciones y comentarios al Informe Preliminar formulados durante la reunión celebrada con representantes de las Provincias (por Chaco: Lic. Ramón Vargas, por Jujuy: Ing. Roberto Bernal y por Salta: Ing. Oscar Dean), COREBE (Saúl Martínez), PEA (Ing. Alberto Calcagno, Lic. Claudio Daniele e Ing. Agr. Carlos Brieva) y el Ing. Fernando Pérez Ayala, en su calidad de Codirector por Argentina del PEA, en fecha 21 de abril; comentarios realizados por representantes del PEA, COREBE, Dres. Felipe González Arzac, Carlos von Ifflinger, Mónica Gabay en fecha 27 de abril; resultados de la reunión celebrada con el Dr. Felipe González Arzac, Dr. Carlos von Ifflinger, Dra. Mónica Gabay en fecha 30 de abril; Informe Preliminar - Elemento 4.2. Legislación Ambiental «Fortalecimiento y Armonización del marco jurídico e institucional para la gestión ambiental regional» elaborado por FARN en los aspectos que no fueron objeto de observaciones ni modificaciones; resultados de las reuniones celebradas en las Provincias de Salta, Jujuy, Formosa y Chaco en fecha 20, 21 y 31 de mayo y 1º de junio respectivamente, por las investigadoras de FARN con representantes de distintos organismos de cada una de ellas y observaciones y comentarios formulados por las provincias al borrador del informe final.

Las recomendaciones preliminares fueron tomadas como base para el diseño de las recomendaciones finales, modificándolas y adaptándolas a las observaciones y comentarios formulados por la Coordinación del PEA y conforme a los nuevos elementos que surgieron a partir del análisis jurídico e institucional efectuado por las investigadoras de FARN.

#### PARTE II: Formulación de la estrategia

Esta fue concebida tomando en consideración las recomendaciones finales formuladas en la Parte I y se diseñó contemplando objetivos a corto, mediano y largo plazo. Cada una de estas etapas contiene a su vez acciones puntuales para su concreción.

#### PARTE III: Términos de referencia para el corto plazo

##### ANEXOS

Anexo I: Bibliografía y documentación consultada.

Anexo II: Resultados de las reuniones celebradas con las Provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa.

## PARTE I RECOMENDACIONES FINALES

### I. INTRODUCCIÓN

En forma previa a la formulación de las recomendaciones finales y a modo introductorio, se expondrán ciertos conceptos que orientarán acerca del sentido en el que se utilizan los términos expuestos en el trabajo y que hacen al enfoque del mismo.

A su vez se realizarán algunas consideraciones preliminares que explican y fundamentan las recomendaciones finales y la estrategia sugerida para la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.

#### I.a. Definiciones

##### a.1. Cuenca

La Real Academia define como cuenca al «territorio cuyas aguas afluyen todas a un mismo río, lago o mar».<sup>3</sup>

FAO<sup>4</sup> define la cuenca hidrográfica como «una unidad territorial formada por un río con sus afluentes y por una colectora de aguas». En la cuenca están contenidos los recursos naturales básicos para múltiples actividades humanas, como agua, suelo, vegetación y fauna. Todos ellos mantienen una continua y particular interacción con los aprovechamientos y desarrollos productivos del hombre.

Por su parte la Ley de Aguas Nacionales de México define a la cuenca hidrológica como «el territorio donde las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboken en el mar. La cuenca, conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión del recurso hidráulico».

La ley 1060 de la Provincia de Formosa, que rige la política ecológica y ambiental define la cuenca hidrográfica como el «...territorio en que las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces secundarios, que convergen en un cauce principal único y las endorreicas». A su vez establece que aquélla es una unidad de gestión indivisible.

Por su parte el Código de Aguas de la Provincia del Chaco, aprobado por Ley 3230, define en su art. 17 la cuenca hídrica como «...una unidad hidrológico-geográfica indivisible...». La Ley de Medio Ambiente de Salta, cuando refiere a las aguas subterráneas alude al manejo teniendo en cuenta la entera cuenca hídrica» (art. 82, inc. h).

Siguiendo a Cano<sup>6</sup> quien toma como base la definición de cuenca prevista por la Regla 2 de Helsinki, la cuenca está integrada por los siguientes recursos naturales, aún cuando estén sujetos a distintos regímenes jurídicos: aguas superficiales y subterráneas, lechos o cauces y subsuelo de ellos, suelo, flora y fauna silvestre, y otros recursos naturales conexos, tales como por ej. aire, energía, minerales, etc.

En el presente informe se adopta el concepto de cuenca enunciado por FAO y aquel incluido en las Reglas de Helsinki, porque en ellos se entiende a la cuenca como unidad territorial integrada por todos los recursos naturales allí enunciados, que interactúan con las actividades humanas.<sup>7</sup>

##### a.2. Cuenca Internacional

Conforme a las Reglas de Helsinki<sup>8</sup> sobre los usos de las aguas de los ríos internacionales una cuenca hidrográfica internacional «es un área geográfica que se extiende por el territorio de dos

o más estados, delimitada por la línea divisoria del sistema de las aguas incluyendo las aguas superficiales y subterráneas, que fluyen hacia un término común.» (artículo 2º).

### **a.3. Gestión de Cuencas**

En cuanto a la gestión de cuencas, siguiendo a Dourojeanni<sup>9</sup> se entiende por tal la dirección de acciones coordinadas que realiza el hombre, considerando su efecto en el sistema natural formado por dicha cuenca, y la dinámica de dicho sistema.

Cabe señalar que dicha gestión reviste distintos niveles de complejidad y requiere de una visión integrada en cuanto a las áreas temáticas, recursos y actores involucrados.

### **a.4. Recursos compartidos**

Seguindo a Barberis<sup>10</sup> los recursos naturales compartidos están dados por dos especies de elementos: sustancias fluidas (líquidas o gaseosas) que pasan del territorio de un Estado a otro, o que se extienden a través del territorio de más de un Estado, y los animales que migran de un país a otro y aquellos cuyo hábitat comprende el territorio de más de un Estado. De acuerdo al concepto expuesto, son recursos naturales compartidos las especies animales señaladas precedentemente, la atmósfera y los ríos y lagos internacionales, aguas subterráneas, los yacimientos de gas, petróleo y energía geotérmica que se encuentran situados a través de un límite internacional.

### **a.5. Estados partícipes de la cuenca**

Según lo expuesto en el art. III de las Reglas de Helsinki, un «Estado-cuenca» (de la traducción del inglés) es aquel cuyo territorio abarca una parte de una cuenca hidrográfica internacional.

Tradicionalmente se entendía que los estados cuyo territorio toca un río que fluye por la superficie de la cuenca hidrográfica, formaban parte de la misma, denominándolos «ribereños» o «coribereños». Sin embargo, dicho concepto ha evolucionado y en la actualidad el término «Estados partícipes de la cuenca» incluye todos los estados que contribuyen con aguas a una cuenca hidrográfica internacional, sean o no ribereños.

### **I.b. Consideraciones preliminares**

Las recomendaciones formuladas en el presente trabajo son el resultado del análisis efectuado respecto de las variables jurídicas e institucionales de todos los niveles jurisdiccionales. A su vez se tuvo en cuenta como factor fundamental para arribar a la implementación exitosa de un sistema de gestión ambiental en la cuenca, la necesidad de que éste sea el resultado de un proceso de concertación en el que participen los actores involucrados.

Teniendo en cuenta las características geográficas y políticas de la cuenca del río Bermejo, el presente trabajo fue enfocado desde el punto de vista provincial, regional interprovincial y binacional, cada uno con sus particularidades, pero sin dejar de lado la visión integral<sup>11</sup> de la cuenca. Por tal se entiende la consideración de la totalidad de los recursos naturales en su relación con el recurso hídrico, considerado éste último como determinante a los fines del diseño del sistema de gestión ambiental, como así también los aspectos sociales, ambientales naturales y económicos que integran la cuenca.

Cabe destacar que de acuerdo a lo que surge de la Estrategia A.1. del borrador de Trabajo Versión 03/99 del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo, se propugna la promoción de «la construcción de una autoridad institucional de cuenca, con la participación de las provincias involucradas, que asegure la representación democrática y legítima de sus miembros, dotada de facultades y capacidad institucional, política, económica y de gestión y que promueva la más amplia participación de los usuarios directos».<sup>12</sup>

Asimismo durante una reunión celebrada en el mes de abril, con la participación de representantes de las provincias de la cuenca, COREBE, PEA y FARN, las Provincias plantearon la necesidad de una efectiva y directa representación de éstas en el nivel de concertación binacional. A su vez manifestaron su conformidad en cuanto a la organización de una entidad de cuenca que se constituya en una primera etapa en el nivel regional interprovincial, para luego concluir en un organismo binacional. Sin embargo, destacaron la necesidad que desde el comienzo del proceso de concertación se considere a la cuenca desde una visión integral que abarque el nivel binacional.

Cabe destacar la existencia a nivel binacional de la Comisión Binacional<sup>13</sup> para el desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, creada por el Acuerdo de Orán, que posee injerencia en los aspectos que hacen a la administración y aprovechamiento de los recursos naturales y gestión racional y equitativa de los recursos hídricos en el ámbito binacional.

Asu vez, en el nivel regional interprovincial, la COREBE (Comisión Regional del Río Bermejo) -creada por un Acuerdo suscripto entre la Nación y las Provincias del Chaco, Formosa, Salta, Jujuy, Santa Fe y Santiago del

Estero, ratificado por las respectivas Legislaturas provinciales y el Congreso Nacional- tiene por objeto la adopción de decisiones políticas y el ejercicio de las acciones necesarias para el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo, teniendo en cuenta el interés común que motivó su creación. A tal fin está facultada para realizar las acciones necesarias para la formulación y ejecución de un proyecto de desarrollo regional, que responda a la envergadura de los problemas que exigen solución (art. 2° del Estatuto). La COREBE cumple a su vez la función de Secretaría de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija.

Las recomendaciones que se formulan a continuación en el ítem II son el resultado del análisis de la situación jurídica, normativa e institucional en la cuenca y toman en consideración los resultados de los talleres celebrados en el marco del PEA y de las reuniones mencionadas ut supra (véase pto. III, «Estructura»).

A su vez contemplan aspectos cuya inclusión es necesaria para posibilitar una gestión ambiental adecuada, ajustados a las particularidades de la cuenca objeto de estudio, de manera tal que permitan la participación de la totalidad de los actores involucrados y la acción coordinada entre aquéllos. Las recomendaciones apuntan a un enfoque dinámico, interactivo y multisectorial y destacan la necesidad de contemplar una visión integral de la cuenca (recurso hídrico en su relación con la totalidad de los recursos naturales que integran la cuenca).

Un aspecto relevante en el nivel binacional, es aquél que refiere a la necesaria coherencia que deben guardar los programas nacionales e internacionales, como condición sine qua non para la optimización de los resultados, estableciendo objetivos armonizados y compatibles entre sí, teniendo en cuenta que se trata de la administración de un recurso común entre dos países en el nivel binacional y varias provincias, en el nivel regional interprovincial.

Cabe recordar al respecto, que el Programa Estratégico de Acción es concebido como un instrumento para concertar las acciones a ser ejecutadas por los Gobiernos de ambos países, la Comisión Binacional, la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) y las Provincias de la Cuenca con el fin de asegurar la sustentabilidad de las iniciativas de desarrollo que se proyectan llevar a cabo en ese ámbito geográfico.

Así para lograr una gestión integral de la cuenca del Río Bermejo es indispensable la concertación y accionar conjunto entre los actores involucrados en todos los niveles jurisdiccionales que la integran.

## II. RECOMENDACIONES FINALES

Las recomendaciones finales serán formuladas de la siguiente manera: en primer término se desarrollarán recomendaciones en los diferentes ni-

veles jurisdiccionales, a saber: binacional, nacional, regional-interprovincial, provincial y municipal. Esta división se realiza a los fines metodológicos y no debe interpretarse como orden de prelación entre los distintos niveles.

En segundo lugar se hará referencia a recomendaciones relativas a la entidad de cuenca (evaluando alternativas para su organización tanto en el nivel regional/ interprovincial como binacional), actores involucrados en la gestión de la cuenca, mecanismos de participación, acceso a la información, instrumentos de gestión, etc. Estas deben ser consideradas en forma integrada dentro de las primeras.

A los fines del diseño de la estrategia (véase ítem II, Parte II) para la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo, se formulan las siguientes recomendaciones:

### A. RECOMENDACIONES EN LOS DISTINTOS NIVELES JURISDICCIONALES

#### II. a. NIVEL BINACIONAL (14)

##### II. a. 1. Introducción

Según surge del análisis de los aspectos normativos e institucionales, existen acuerdos firmados entre Argentina y Bolivia que apuntan a diversos fines tales como: la generación de espacios de cooperación para alcanzar el desarrollo económico y social (Acuerdo de Creación del Consejo Permanente de Integración Binacional)<sup>15</sup>; fijación de mecanismos para la administración de la Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija para impulsar el desarrollo sostenible de la zona, optimizar el aprovechamiento de los recursos naturales y permitir la gestión racional de los recursos hídricos (Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija: Creación de la Comisión Binacional o «Acuerdo de Orán»<sup>16</sup>) y armonización de la utilización de los recursos naturales compartidos con la protección del medio ambiente, para contribuir de tal manera al desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos (Tratado sobre Medio Ambiente entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Bolivia<sup>17</sup>).

Ambos países reconocen que los problemas de medio ambiente, desarrollo e integración exigen una acción coordinada, para identificar y aplicar soluciones conjuntas.

##### II. a. 2. Recomendaciones

**1. Consolidar el proceso de concertación entre Argentina y Bolivia a través de la adopción de acciones conjuntas y coordinadas, a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.**

Tal como se mencionó en II. a. 1., la República Argentina, dentro del marco de su política exte-

rior celebró tratados con la República de Bolivia, para reglar situaciones económicas, sociales y ambientales que involucran a ambos países, fijando un marco de cooperación y armonización.

A modo de ejemplo en cuanto a la coordinación de acciones entre ambos países puede citarse lo dispuesto por los arts. II, III y IV del Tratado sobre Medio Ambiente, conforme a los cuales las partes se comprometen a emprender acciones coordinadas y conjuntas en materia de protección y prevención ambiental; intercambio de información acerca de la legislación vigente e instituciones existentes en tales materias; formación de bancos de datos que contengan información sobre el estado del ambiente; intercambio de información técnico-científica y realización de investigaciones conjuntas; promoción de la colaboración económica y tecnológica en el campo de protección ambiental; armonización de la legislación y elaboración y aplicación de normas comunes en materia de contaminación transfronteriza; protección contra los efectos ambientalmente negativos de actividades industriales, energéticas y mineras.

Cabe destacar que la gestión conjunta e integrada de la Cuenca del Río Bermejo requiere de una estrecha colaboración y participación de los Estados ribereños, a los fines de la consecución de los objetivos plasmados en los instrumentos jurídicos acordados entre aquéllos y de mecanismos que garanticen la participación efectiva de ambos Estados. Dicha participación podrá plasmarse en acciones tales como las enunciadas en las disposiciones del Tratado citadas precedentemente, pero requerirá para su implementación de instrumentos jurídicos adicionales, dentro del marco de los acuerdos existentes.

En lo referente a la cuenca del Río Bermejo, sería conveniente que ambos países continúen el proceso de concertación, con la efectiva participación de las provincias de la cuenca.

La consolidación del proceso de concertación entre ambos países deberá contemplar los siguientes aspectos:

**1.a. Concebir (18) una entidad de cuenca binacional acorde a una visión de gestión integral de la cuenca que comprende como eje al recurso hídrico y los demás recursos naturales y elementos que integran la cuenca.**

La entidad deberá reflejar el concepto de visión integral de la cuenca, recordando que el concepto de cuenca adoptado en el presente informe es aquel enunciado por FAO y las Reglas de Helsinki, en el sentido indicado en el ítem I.a.1.

**1.b. Promover la concertación para sentar las bases para el inicio de un proceso de armonización de las políticas binacionales que se aplicarán en materia de gestión ambiental de la cuenca del Río Bermejo.**

**1.c. Incorporar dentro del proceso de concertación la consideración del tema de los recursos compartidos que abarcan la cuenca. A tal fin deberán aplicarse los principios de derecho internacional vigentes en la materia.**

Según surge de las recomendaciones del denominado Plan Acción Mar del Plata 19, cuando existen recursos hídricos compartidos se requiere de una acción cooperativa para la producción de datos adecuados en los que pueda basarse la futura ordenación y de instituciones y acuerdos adecuados que propendan al desarrollo coordinado.

De acuerdo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, tal cooperación debe realizarse sobre la base de la igualdad, soberanía e integridad territorial de todos los Estados.

A tal fin se recomienda la fijación de comisiones conjuntas entre Argentina y Bolivia, con el acuerdo de las partes interesadas; el fortalecimiento de instituciones gubernamentales e intergubernamentales existentes, en consulta con los gobiernos interesados si ello fuera necesario; realización de estudios para el ordenamiento de los recursos hídricos compartidos y estímulo para el intercambio entre los países interesados.

En materia de recursos compartidos deberán considerarse una serie de principios, tales como 20:

a. Obligación prevista por el derecho internacional e impuesta a los Estados, de no causar un perjuicio sensible más allá del límite de su territorio. Este principio es consagrado por ej. por el art. VII del Tratado de Medio Ambiente suscripto entre Argentina y Bolivia.

b. Obligación de hacer un uso razonable y equitativo de los recursos naturales, en cuanto a la forma de explotar el recurso y distribución de los beneficios obtenidos.

c. Obligación recíproca de los estados de notificar al otro cualquier proyecto de aprovechamiento de los recursos compartidos que hacen al ámbito de la cuenca, y realizar un procedimiento de información y consulta previa.<sup>21</sup>

d. Identificación de los posibles impactos ambientales en la zona de la cuenca, previa evaluación de las fuentes de contaminación que se originan en cada uno de los países.

e. Implementación de procesos de negociación entre los países a partir de acuerdos adicionales al que suscriban en el marco de la estrategia planteada en el presente Informe, para resolver los problemas de contaminación, a partir de la distribución de responsabilidades entre los actores que la provocan.

f. Delinear los procedimientos de negociación y adopción de criterios de cooperación para la ejecución y el financiamiento de proyectos conjuntos de preservación y gestión ambiental de la cuenca, que consideren la situación económico-financiera de ambos países.

**2. Instrumentar el proceso de concertación a través de la suscripción de protocolos y acuerdos adicionales para la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.**

A partir de la existencia de acuerdos y tratados que rigen la relación entre ambos países, resulta necesario impulsar las medidas adecuadas para la implementación de los mecanismos allí previstos, a partir de la adopción de acciones y medidas concretas.

Dentro del ámbito de dichos acuerdos y previa concertación, se recomienda la firma de protocolos y acuerdos adicionales, que permitan instrumentar un sistema de gestión integral de cuenca del Río Bermejo. En particular, se destaca lo previsto por el Art. IV del Tratado de Medio Ambiente, que contempla la realización de acciones conjuntas en las materias referidas en dicho instrumento, a partir de la suscripción de protocolos adicionales.

En forma previa se recomienda el desarrollo de un proceso de concertación y consenso a nivel nacional, en el cual participen las Provincias de la cuenca (Salta, Jujuy, Chaco y Formosa), cuyo resultado sea tomado en cuenta al momento de acordar los términos de los acuerdos con Bolivia.

**II. b. NIVEL NACIONAL**

**1. Formular presupuestos mínimos en materia de protección y gestión de cuencas de conformidad a lo preceptuado por el art. 41 de la Constitución Nacional.**

**1.1. Introducción**

De conformidad a lo preceptuado por el art. 41 de la Constitución Nacional, corresponde a la Nación dictar los presupuestos mínimos de protección ambiental, ya sea a través de la promulgación de una ley marco ambiental o dictando leyes marco sectoriales, según cual sea la técnica legislativa que se adopte en base a la concertación a que se arribe con los distintos sectores involucrados.

Cabe señalar que los presupuestos mínimos a dictar referirán a los temas básicos y su objetivo será fijar los criterios rectores en materia ambiental, correspondiendo a las provincias la sanción de normas complementarias, las que podrán ser más exigentes, pero nunca inferiores a los presupuestos mínimos previstos por las normas sancionadas por el Congreso Nacional. 22

Un tema de importancia que surge a partir de la reforma constitucional en lo que hace a la fijación de presupuestos mínimos consiste en determinar el «quantum» de la delegación de fa-

cultades por las Provincias a la Nación.

En materia de modelos federales comparados cabe destacar que las reglas de distribución de competencias que imperan en otros países federales en general tienden a compatibilizar las facultades de los distintos niveles de gobierno, que redundan en una especie de «federalismo de concertación», en cuyo ámbito cada uno de los actores encuentra un ámbito de actuación que le es propio.<sup>23</sup>

A modo de ejemplo puede citarse el «Acuerdo Intergubernamental sobre el Medio Ambiente» de Australia celebrado en 1992, que compatibiliza las facultades entre distintas jurisdicciones. Este constituye un caos inédito de discusión entre todos los niveles de gobierno involucrados (Nación, provincias y municipios) para proceder a la firma de un Tratado de común acuerdo. Dicho acuerdo pone de manifiesto el carácter crecientemente interjurisdiccional que adquieren las cuestiones relativas a la protección ambiental y destaca que en un sistema federal la eficacia de todo proceso administrativo o política está relacionado directamente con los siguientes elementos:

a) grado de definición de los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno y de eliminación de situaciones de superposición de funciones entre los niveles de gobierno;

b) grado de organización de procesos efectivos de cooperación entre los niveles de gobierno en temas ambientales.

El Acuerdo a su vez consagró la elaboración de mecanismos adecuados para resolver problemas de competencia, solución de conflictos y compatibilización de intereses.

**1.2. Deslinde de competencias entre la Nación y las Provincias. Reglas constitucionales a considerar**

El deslinde de competencias entre la Nación y las Provincias surge de la Constitución Nacional. Esta en el art. 121 dispone que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, la cual posee una competencia de excepción, que debe resultar de una delegación expresa por las Provincias. Estas últimas poseen una competencia general, integrada por todas las atribuciones remanentes (aquellas no reconocidas expresamente a la Nación). 24

Por otro lado en el art. 124 la Constitución Nacional establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Ahora bien, en materia de fijación de presupuestos mínimos de protección ambiental el art. 41, 3º párrafo de la Carta Magna establece que corresponde a la Nación «dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alternen las jurisdicciones locales»,

los que deberán aplicarse en relación al uso de los recursos naturales. Así, a partir de la interpretación conjunta de los arts. 41 y 124 podría deducirse que la delegación a la Nación se hizo bajo la condición de que ese ejercicio no importe un vaciamiento del dominio que tienen las provincias sobre los recursos.

Debe destacarse también la existencia de otras disposiciones constitucionales introducidas por la reforma que hacen al fortalecimiento del ámbito local tales como el art. 75, incs. 30,31, 2 y 19 (que refieren a los establecimientos de utilidad nacional, intervención federal, régimen financiero y «nueva cláusula del progreso»), art. 123 que consagra el principio de autonomía municipal y art. 124, 1ª parte que alude a nuevas potestades provinciales.

Cabe señalar, que el deslinde de competencias entre la Nación y las provincias surge de la Constitución Nacional, independientemente de la materia de que se trate.

En virtud de lo expuesto, cabría interpretar que la determinación del alcance de las potestades nacionales derivadas de la expresión «presupuestos mínimos» debe hacerse con alcance restrictivo, de manera tal de respetar las jurisdicciones locales.

Sin embargo no resulta fácil fijar la línea divisoria entre las potestades nacionales y las provinciales al momento de legislar en materia de fijación de presupuestos mínimos. Así en forma previa debe existir un consenso entre los distintos niveles de gobierno dentro del marco de un federalismo de concertación.

Cabe estacar que en materia de presupuestos mínimos las Provincias deben respetar un piso y no un techo, de manera tal que ellas podrán ampliar el plexo de los derechos ambientales y fijar niveles más exigentes que los fijados por la Nación.

### **1.3. Fijación de presupuestos mínimos en materia de cuencas**

Siguiendo el criterio expuesto precedentemente, también corresponderá a la Nación la fijación de presupuestos mínimos en materia de protección y gestión de cuencas, que surjan de la acción coordinada y consensuada entre los distintos actores y sectores implicados (público -nacional, provincial, municipal y comunal- privado, sociedad civil, universidades, comunidades indígenas, etc.), que se traduzcan en instrumentos legales, administrativos y de gestión, que permitan la implementación de las políticas fijadas en la materia. Las provincias involucradas en el territorio de la cuenca del Río Bermejo podrán dictar las normas necesarias para complementar tales presupuestos.

La potestad atribuida por el art. 41 a la Nación no es óbice sin embargo, para que las Provincias introduzcan en su legislación conceptos relativos a cuencas y su gestión -de hecho en muchos casos ya lo hicieron a través de sus respectivas leyes y códigos de agua y del ambiente- antes de que la Nación dicte los presupuestos mínimos en la materia. Sin embargo, una vez dictados éstos, las Provincias deberán adoptar las medidas necesarias para que la legislación provincial sea acorde a los principios básicos fijados por la norma nacional que contenga los presupuestos mínimos.

Dentro del marco de la fijación de presupuestos mínimos en materia de gestión de cuencas, deberán contemplarse también ciertos conceptos e instrumentos que hacen a la gestión de cuencas, tales como la evaluación de impacto ambiental 25, ordenamiento territorial y uso del suelo, participación y acceso a la información entre otros.

### **2. Identificar los principios que deberán regir la formulación de una política en materia de gestión de cuencas.**

En forma previa a la formulación y adopción de una política en materia de gestión de cuencas, deberán tenerse en cuenta ciertos principios políticos que la deberán regir. Si bien no es objeto de este trabajo desarrollar en forma exhaustiva tales principios, se procederá a la enunciación de algunos de ellos, tomando como base el documento elaborado por los Dres. Guillermo Cano, Pedro Frías, Felipe González Arzac y Pedro Tarak titulado «Propuesta de Acuerdo Marco para ejecutar el Pacto Federal Ambiental», en el cual los autores establecen cuales son los principios que deben regir a una política ambiental. Estos serán adecuados para el supuesto objeto de análisis.

1. Principio fundamental del ser humano de gozar de un ambiente sano, seguro y equilibrado, capaz de garantizar su bienestar y el desarrollo sustentable de sus actividades.

2. Principio de subsidiariedad, por el cual el nivel jurisdiccional más apropiado se hará cargo de forma exclusiva o concurrente de la formulación de la política en materia de gestión de cuencas y/o de su ejecución, según el ordenamiento jurídico vigente.

3. Principio de rigor subsidiario.

4. Principio preventivo.

5. Principio precautorio (la ausencia de información o conocimiento científico suficiente no será motivo para la inacción frente al peligro de daño grave o irreversible en el sistema de la cuenca o la seguridad de los actores involucrados).

6. Principio de gradualidad o progresividad: implica la fijación de objetivos para la gestión ambiental de la cuenca, que serán alcanzados en forma gradual, según un cronograma de metas intermedias y finales, considerando a la cuenca dentro del contexto de un proceso evolutivo, que apunte a la gestión integral de la totalidad los recursos y elementos que la integran.

7. Principio de equidad intergeneracional, tomando en consideración que el modo en que se desarrollen las actividades que se realicen en el ámbito de la cuenca, afectarán el uso futuro que se haga de la misma.

8. Principio de la integración de las consideraciones ambientales en el conjunto de la toma de decisiones que se adopten en relación a la utilización y gestión de la cuenca.

9. Libre acceso a la información ambiental suministrada por el Estado y sus dependencias, que se relacione con la cuenca y las actividades que se realicen en su territorio.

10. Principio de participación ciudadana en los procesos de decisión relativos a la gestión y control de la cuenca.

11. Principio de solidaridad social ambiental.

12. Principio de realismo o aplicabilidad.

13. Consideración de los resultados del proceso de investigación científica.

14. Principio de valoración económica del ambiente y de los recursos naturales que integran la cuenca.

15. Principio de responsabilidad civil ambiental.

16. Conservación de la diversidad biológica del sistema de la cuenca.

17. Principio de utilización razonable y equitativa de los recursos naturales y de los ecosistemas que integran la cuenca.

18. Principio de responsabilidad del estado y de los particulares respecto de la predicción y prevención de los efectos ambientales adversos transfronterizos (entre Provincias y a nivel binacional), provenientes de su propio accionar.

Respecto de los efectos transfronterizos de las actividades económicas de las Provincias entre sí y de los estados nacionales en el manejo de recursos naturales o ecosistemas compartidos, éstos deberían considerar y adoptar gradualmente a través de actos legislativos o administrativos, la elaboración de programas, proyectos, medidas o procedimientos conforme a los siguientes principios: 26

(a) Utilización razonable y equitativa de los recursos naturales y ecosistemas compartidos.

(b) Principio de la responsabilidad de los Estados (provinciales y nacionales) y de los particulares, cuando ello corresponda:

(b.1.) Respecto de la predicción y prevención de los efectos ambientales adversos transfronterizos de importancia significativa derivados de su propio accionar.

(b.2.) En la corrección y mitigación de los riesgos o de los efectos adversos transfronterizos derivados de sus acciones y fijación de las indemnizaciones que correspondan.

(c) Principio de la responsabilidad común pero diferenciada frente a problemas ambientales en la cuenca que sean de repercusión regional o binacional.

(d) Principio de cooperación entre las partes.

(e) Principio de trato equitativo de las personas radicadas más allá de las fronteras jurisdiccionales, afectadas por acciones que generen riesgos o efectos ambientales transfronterizos adversos.

(f) Principio de la solidaridad en caso de emergencias ambientales.

(g) Principio de la notificación previa a los Estados ribereños potencialmente afectados, derivados de acciones que puedan tener un efecto ambiental transfronterizo significativo, en particular sobre los recursos naturales y ecosistemas compartidos.

## II. c. NIVEL REGIONAL/ INTERPROVINCIAL

**1. Generar ámbitos de concertación dentro del marco jurídico e institucional en el nivel regional, a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca, a través de los mecanismos jurídico-institucionales existentes u otros creados a tal fin.**

La implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca deberá ser el resultado de un proceso de concertación al cual se arribe a través de la participación y consenso con la totalidad de los actores involucrados en la cuenca.

Dicho proceso podrá adoptar diversas formas jurídicas e institucionales, las cuales serán expuestas en el punto correspondiente, cuando se formule la estrategia.

**2. Concebir (27) una entidad de cuenca regional/ interprovincial en la cual se encuentren representados todos los actores involucrados en el sistema de la cuenca, con una visión de gestión integral de los recursos y elementos que la integran**

De acuerdo a lo que surge de la Estrategia A.1. del borrador de Trabajo Versión 03/99 del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo, se propugna la promoción de «la construcción de una autoridad institucional de cuenca, con la participación de las provincias involucradas, que asegure la representación democrática y legítima de sus miembros, dotada de facultades y capacidad institucional, política, económica y de gestión y que promueva la más amplia participación de los usuarios directos».

Dicha entidad debe promover la participación de todos los actores involucrados en la cuenca (sector público y privado, ONGS, usuarios de recursos y servicios, comunidades rurales e indígenas), los cuales deberán estar a su vez debidamente repre-

sentados en dicho organismo y participar en la toma de decisiones que afectan al sistema de la cuenca.

Se deberán analizar las funciones y el alcance de la competencia de los organismos públicos con injerencia en la cuenca, a fin de plantear la mejor alternativa para la gestión integral y coordinada.

## **II.d. NIVEL PROVINCIAL**

### **1. Proceder a la armonización de la normativa vigente en las Provincias en las materias relativas a la temática de gestión de cuencas, a fin de sentar las bases adecuadas para un proceso de armonización regional.**

Del análisis comparativo realizado respecto de los cuerpos normativos provinciales, tales como códigos y leyes de agua, leyes del ambiente, disposiciones constitucionales -en particular en relación a la consagración del derecho al ambiente, protección y utilización de las aguas, identificación de conceptos relativos a participación ciudadana, acceso a la justicia, acceso a la información y evaluación de impacto ambiental - surge la necesidad de sentar bases normativas armónicas -respetando las particularidades de cada jurisdicción- que tiendan a un enfoque regional que sea el resultado de un proceso de armonización legislativa.

Por tal motivo se observa la necesidad de que las Provincias de la cuenca, dentro del marco de un proceso previo de concertación, asuman el compromiso de arribar a un criterio común en las materias relativas a la gestión de la cuenca, procediendo a la adaptación y reformulación de la normativa vigente en sus respectivas jurisdicciones, a los fines de la implementación de un sistema de gestión de cuencas a nivel regional (véase Términos de referencia formulados en la Parte III).

### **2. Generar un proceso de discusión y concertación en cada provincia a los fines de la coordinación y armonización en el ejercicio de las competencias de las autoridades de aplicación con injerencia en la cuenca, con una visión regional.**

Teniendo en cuenta que la cuenca involucra no sólo a la totalidad de los recursos naturales del sistema de la cuenca y sus actores -entre ellas autoridades y organismos públicos con competencia en la materia ambiental- sino que también a organismos diversos que se relacionan con aspectos de la salud pública, actividades sociales, de desarrollo, de servicios, productivas, económicas y comerciales en general, sería necesario generar un ámbito de discusión entre la totalidad de las autoridades y organismos públicos con competencia en todos los aspectos relativos a la gestión de la cuenca. Ello a fin de evaluar cuales son sus respectivas competencias, si existen superposiciones y si son ejercidas en forma coordinada.

Este ámbito de discusión e intercambio puede generarse en forma simultánea o paralela a aquel mencionado en II.d.1.

## **II.e. NIVEL MUNICIPAL**

### **1. Promover la participación de los municipios como actores necesarios en el proceso de concertación.**

A partir del principio de autonomía municipal consagrado por los arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional, el cual es reconocido en forma plena<sup>28</sup> por la mayoría de las constituciones provinciales, de conformidad a dos variantes,<sup>29</sup> los municipios aparecen como actores que ejercen un rol importante en el proceso hacia la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.

Más allá de las diferencias existentes entre Argentina y Bolivia respecto de su organización política e institucional (Argentina es un país federal y Bolivia posee un sistema unitario), a los fines de hacer posible la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca que sea el resultado de la acción participativa de todos los actores involucrados, aparece como necesaria la participación activa de los gobiernos locales de ambos países, en el proceso previo a la toma de decisiones (tanto en el proceso de concertación, como en la organización de la entidad de cuenca regional y binacional).

Si bien dentro del marco del PEA son las Provincias las que impulsan el proceso de coordinación de acciones para arribar a la implementación de un sistema de gestión ambiental en la Cuenca del Río Bermejo, los municipios también aparecen como actores de importancia. Así serán un marco adecuado para la participación pública, ejerciendo un rol importante para llevar adelante acciones coordinadas con la entidad a cuyo cargo esté la gestión de la cuenca, en todo lo relativo al control del uso de las aguas, control de la contaminación, participación pública, educación, acceso a la información, entre otros aspectos.

### **2. Fortalecer la capacidad institucional de los municipios en los asuntos referidos a la gestión de la cuenca.**

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, resulta adecuada y necesaria la implementación de acciones que promuevan la actividad coordinada entre ambos países, a los fines de la participación de los gobiernos locales, que tiendan al fortalecimiento de la capacidad institucional de aquéllos en los asuntos relativos a los recursos naturales compartidos, servicios y actividades involucrados en el sistema de la cuenca.

### **3. Asegurar la representación de los municipios en la entidad de cuenca y su participación en la toma de decisiones en los asuntos relativos a la gestión de la cuenca.**

Entre otras acciones a tal fin se recomienda:

3.1. Asegurar la representación de los municipios en las respectivas entidades de cuenca (regional/interprovincial y binacional). Involucrar su participación en la gestión de los recursos hídricos de la cuenca, sobre todo en los procesos de manejo de cuencas que impliquen la participación de la población.

3.2. Crear un marco de actuación que integre en el proceso de formulación de políticas en materia de cuencas y de gestión de los recursos hídricos a los gobiernos locales.

3.3. Promover el establecimiento de convenios intermunicipales y entre los gobiernos locales con las provincias para el manejo integrado de los recursos de la cuenca.

3.4. Involucrar a los municipios de la cuenca en el manejo sostenible de los recursos de la misma. 3.5. Dotar a los municipios de los recursos económicos y técnicos necesarios para el manejo de la cuenca.

Las acciones precedentemente expuestas refieren a ciertos conceptos que pueden actuar como «disparadores» para el logro de la recomendación expuesta. Los mecanismos necesarios para su implementación deberán surgir del consenso a que arriben los actores que participen en el proceso de concertación y armonización propuesto en el presente trabajo para arribar a la implementación de un sistema de gestión ambiental en la Cuenca del Río Bermejo.

## **B. ENTIDAD DE CUENCA**

### **II.a. Introducción. Aspectos generales**

De conformidad a lo ya señalado en I.b., Parte I, de acuerdo a lo que surge de la Estrategia A.1. del borrador de Trabajo Versión 03/99 del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo, se propugna la promoción de «la construcción de una autoridad institucional de cuenca, con la participación de las provincias involucradas, que asegure la representación democrática y legítima de sus miembros, dotada de facultades y capacidad institucional, política, económica y de gestión y que promueva la más amplia participación de los usuarios directos».

A su vez, en concordancia a lo manifestado por los representantes de las Provincias (véase I.b., Parte I) éstos solicitan una efectiva y directa representación de aquéllas en el nivel de concertación binacional.

Se recomienda que las Provincias durante el proceso de concertación y armonización que lleven a cabo entro del marco de la estrategia formulada en la Parte II del presente Informe, evalúen dos aspectos:

a) Conveniencia y viabilidad de organizar una entidad de cuenca que en una primera etapa tienda a reforzar el nivel regional/interprovincial para

luego ocuparse del nivel binacional (véase lo expuesto en I.b., Parte I del Informe).

b) Teniendo en cuenta las dificultades que podría implicar en sus comienzos la organización de un sistema de gestión ambiental integral de la cuenca, que contemple el manejo de la totalidad de los recursos naturales y elementos que la conforman, estudiar la conveniencia y viabilidad de organizar el funcionamiento de la entidad de cuenca en una primera etapa como organismo de gestión del uso múltiple del agua -dotada de las funciones necesarias que reflejen los principios de gestión, desarrollo sustentable, participación, acceso a la información y demás conceptos expuestos en III- para luego, en un proceso evolutivo, ir asumiendo en etapas ulteriores otros roles y funciones que abarquen a los recursos naturales en su conjunto.

Cualquiera sea la forma que adopte la entidad de cuenca, sus funciones deberían ser ejercidas dentro del contexto jurídico e institucional vigente, respetando la competencia de las autoridades de aplicación existentes que tienen injerencia en las materias relativas a la cuenca y su gestión.

Asimismo se destaca que en forma previa a la organización de un organismo de cuencas en cualquiera de los niveles (regional/interprovincial o binacional), resulta necesario crear un espacio de concertación en el cual participen tanto los actores gubernamentales, como el sector privado, usuarios, ONGs, comunidades rurales e indígenas y demás actores involucrados.

En cuanto a los actores en particular, debería propugnarse un sistema que permita su participación tanto en el proceso previo a la organización de la entidad de cuencas, como durante su funcionamiento.

### **II.b. Aspectos particulares**

#### **1. Organizar el funcionamiento de la entidad de cuenca en un instrumento legal que garantice entre otros aspectos los siguientes:**

\* Representación de todos los niveles jurisdiccionales y actores involucrados en la cuenca.

\* Determinación precisa y pública de las metas iniciales de la entidad de cuenca.

\* Enunciación de sus objetivos, funciones y atribuciones, fijándolas de manera tal que no reemplacen ni se superpongan con las de otros organismos competentes en la materia ambiental, hídrica y de los recursos naturales en general. Sería recomendable que dicho organismo actúe como foro de coordinación y estímulo de las iniciativas de tales organismos.

\* Una estructura de organización y reglamentos internos que rijan su funcionamiento.

\* Fijación de las condiciones y procedimientos para su creación y funcionamiento.

\* Funcionamiento de la entidad entro del marco de procesos participativos y con un amplio acceso a la información.

\* Implementación de mecanismos de coordinación y relación con los demás entes y organismos involucrados.

\* Estabilidad y autonomía institucional y financiera de la entidad, de manera tal que posibilite la recaudación de los fondos necesarios para una adecuada gestión del recurso, haciéndolo financieramente sustentable a largo plazo.

\* Capacidad técnica, legal y económica necesaria para el cumplimiento de sus fines.

\* Mecanismos de prevención y solución de controversias, conciliación, concertación y mecanismos similares de negociación que eviten la necesidad de acudir los mecanismos judiciales tradicionales.

## **2. Identificar los factores político-institucionales, sociales, económicos, legales que puedan afectar el funcionamiento de la entidad de cuenca.**

Para el logro de una gestión exitosa en la cuenca aparece como una cuestión de fundamental importancia la identificación de ciertos factores que puedan obstaculizar el proceso hacia la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo y el futuro funcionamiento de una entidad de cuenca acorde a los principios enunciados precedentemente. A título ejemplificativo se mencionan algunos de ellos:

\* Pretensiones y derechos invocados por cada uno de los actores involucrados en la cuenca y su gestión.

\* Posiciones contrapuestas desde el punto de vista técnico, jurídico y político entre los distintos sectores (Público, privado, comunitario).

\* Cuestiones interjurisdiccionales y de competencia.

\* Postura de las Provincias en cuanto a la titularidad del recurso hídrico de la cuenca del Río Bermejo dentro del contexto internacional.

\* Alcance del art. 41 de la Constitución Nacional en lo relativo al «quantum» de los presupuestos mínimos.

## **C. ACTORES DE LA CUENCA**

De acuerdo a lo mencionado en otros ítems del presente informe (véase Apartado A, ítems II.c., II.d. y II.e.), a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca, es necesaria la participación activa de la totalidad de los actores involucrados en ella. Dicha participación debería instrumentarse a través de mecanismos de coordinación, armonización, gestión, información, participación pública y concertación.

En particular se recomienda considerar los siguientes aspectos:

1. Promover la acción coordinada entre los distintos actores involucrados (sector público, privado, ONGs, comunidad y usuarios, comunidades indígenas), a través de la fijación de mecanismos de participación, EIA y acceso a la información, contemplados por las disposiciones constitucionales y normativa vigente, cuyos conceptos sean receptados a nivel regional.

2. Fijar de manera precisa los roles a ejercer por cada uno de los actores.

3. Coordinar las acciones entre el sector privado y ONGs para potenciar su acción conjunta.

4. Identificar organizaciones y autoridades destinatarias de los resultados de los proyectos y estudios que se preparen a partir de la implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca y del PEA, para su posterior manejo y seguimiento.

5. Fomentar en el nivel político y de las autoridades públicas, la necesidad de permitir la participación de los actores involucrados en las etapas previas a la toma de decisión.

6. Formular una estrategia que incluya la forma de comprometer a los actores involucrados en el proceso de gestión del agua y de los recursos naturales y elementos que integran al cuenca, fijando los plazos y mecanismos para consolidar su participación

## **D. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA, ACCESO A LA INFORMACIÓN, EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL**

### **II.a. Participación**

#### **1. Introducción**

A modo introductorio señalamos que la participación puede comprender distintos canales de actuación, reconocidos por las democracias consolidadas a sus habitantes, quienes pueden participar ya sea con anterioridad a la toma de decisiones por las autoridades (a través del asesoramiento, consulta o promoviendo proyectos) y con posterioridad (actuando o controlando la ejecución de las decisiones ya tomadas).

La participación puede ser promovida por las autoridades, requiriendo la opinión de los ciudadanos, o surgir espontáneamente de los propios gobernados. A su vez puede proceder en forma individual (cuando alguien decide peticionar a las autoridades, presentando proyectos o cuestionando decisiones) o grupal

(actuación colectiva). Esta última requiere de método y organización, por ej. a través de asociaciones u organizaciones no gubernamentales que actúan para la defensa de intereses públicos y comunitarios y permiten la agrupación de personas teniendo en mira temas fundamentales, alcanzando espacios de fuerza significativa frente a los poderes estatales.

## **2. Efectos jurídicos de la participación**

Las formas de participación se clasifican según tengan o no efecto vinculante para los decisores o gobernantes. Dentro de la primera categoría se encuentran las denominadas formas semi directas de democracia, que son decisiones tomadas directamente por los habitantes en países donde impera la democracia indirecta o representativa. Entre ellas se encuentran el referéndum, el plebiscito y la revocatoria, por medio de las cuales decide la ciudadanía. 3o La participación sin efecto vinculante procede a través de la consulta popular y audiencia pública, que complementan la decisión gubernamental.

## **3. La participación en las constituciones y normas provinciales<sup>31</sup> y Constitución Nacional**

La Constitución Nacional incorporó a su texto elementos propios de una democracia participativa, los cuales se traducen en sus arts. 39 y 40, que reconocen las siguientes modalidades:

\* Derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados. El Congreso debe tratarlos dentro de un plazo máximo de 12 meses. Ciertas materias quedan excluidas de esta modalidad, tales como tributos, reforma constitucional, tratados internacionales, presupuestos y materia penal.

\* Consulta por el Congreso a la ciudadanía acerca de proyectos de ley cuando lo considere conveniente. El voto afirmativo de los ciudadanos convierte el proyecto sometido a su consideración en ley.

\* Convocatoria al pueblo por el Congreso o Presidente de la Nación para una consulta no vinculante acerca de temas de sus respectivas competencias.

En materia de mecanismos de participación, la Provincia de Formosa contempla en el art. 183 de la Constitución y en el art. 193 de la Ley 1028, la consulta pública y la iniciativa popular. Por su parte, la Ley 1060 en su Título VI, establece un mecanismo de participación ciudadana democrática, a través de las audiencias públicas.

La Ley General de Medio Ambiente N° 5063, de Jujuy, cuando regula lo relativo a la evaluación de impacto ambiental establece que su reglamentación deberá prever la celebración de audiencias públicas, con el objeto de someter el proyecto a consulta de la comunidad involucrada (art. 45). A su vez en el Título IV, cuando refiere a la participación social obliga al Estado provincial a promover acciones tendientes a generar la conciencia y la participación de los ciu-

dadanos en las actividades de preservación, defensa y mejora del ambiente. A tal fin deberá realizar campañas de difusión y celebrar convenios (art. 142).

La Provincia de Salta en el art. 81 de su Constitución introduce en términos genéricos el derecho de participación de los usuarios, en lo concerniente al aprovechamiento del agua pública. La iniciativa popular y consulta pública están previstos en los arts. 58 y 59 del mismo cuerpo legal. A su vez el art. 6° de la Constitución establece que «tendrán canales de participación las asociaciones de trabajadores, empresariales, vecinales y las demás instituciones intermedias que contribuyan a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales para el desarrollo del Municipio». El art. 7° fija entre los deberes y atribuciones de la Municipalidad «...Cooperar con la Provincia o la Nación en la asistencia social, la salud pública, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales».

Cabe destacar que en la Carta Orgánica Municipal de Salta el art. 6° contempla el principio de participación y dispone que «...Tendrán canales de participación las asociaciones de trabajadores, empresariales, vecinales y las demás instituciones intermedias que contribuyan a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales para el desarrollo del Municipio».

## **4. Audiencias públicas**

Son oportunidades de encuentro entre ciudadanos (individuos o grupos) que se desarrollan durante el transcurso de procesos de toma de decisión.

Las decisiones pueden ser de dos clases:

\* Legislativas: tiene lugar dentro del Congreso.

\* Administrativas: tiene lugar en las distintas reparticiones que integran el Poder Ejecutivo.

A su vez éstas pueden ser adoptadas en el nivel nacional, provincial o municipal.

La expresión audiencia pública designa una institución que persigue que las personas se involucren de manera protagónica en aquellas decisiones susceptibles de afectarlas en forma directa o indirecta. Constituye una importante contribución en el paso de una democracia representativa (en la cual se deposita toda la responsabilidad que deriva del ejercicio del gobierno en una parte de la sociedad, los gobernantes) a una democracia participativa (que exige a los gobernados a tomar responsabilidades y a asumir un rol protagónico, ayudando a compatibilizar posiciones adversas y al conocimiento recíproco entre los distintos sectores de la sociedad).

Las audiencias públicas crean un espacio para los ciudadanos propendiendo a:

\* Un protagonismo cotidiano de los ciudadanos, quienes pueden actuar en la planificación del medio que los rodea o del patrimonio público que sienten como propio, incidiendo en las decisiones gubernamentales.

\* Una reducción de la frustración que muchas veces genera la actuación inconsulta de los gobernantes.

\* Ejercicio cotidiano del derecho a la opinión y a la objeción, con consecuencias sobre las decisiones públicas.

\* Logro de una decisión consensuada, que permite la participación del ciudadano en el proceso de toma de decisión, facilitando la aplicación posterior de la misma.

\* Desarrollo de una experiencia integradora y educativa, que a partir de la diversidad de puntos de vista permite aprender de los demás, brindando una oportunidad de expresar las vivencias propias en presencia de los decisores, en torno a un proyecto de interés común.

A su vez otorga una oportunidad a las autoridades de:

\* Convertirse en interlocutores permanentes de la ciudadanía y lograr una mayor legitimidad de las decisiones.

\* Mejorar la calidad de sus decisiones.

\* Acceder a mayor información social y capacitarse.

\* Obtener una mayor transparencia en todo el proceso de la toma de decisión.

\* Reducir la influencia de sectores particulares.

Dentro de las cuestiones importantes a considerar al momento de la celebración de una audiencia pública se señalan las siguientes:

\* Fijación del tema, el cual varía según cuáles sean las características de la sociedad en la cual se celebrará la audiencia. Es importante que quienes impulsen las audiencias identifique las cuestiones que preocupan a la gente como eje de discusión.

\* Participantes: deberá determinarse si se convocará a la ciudadanía en su conjunto o a un grupo de ciudadanos exclusivamente, lo cual dependerá del carácter de la reunión (técnico-especializado, por ej. convocatoria para determinar el uso obligatorio de tal o cual tecnología de depuración de efluentes en función de una determinada meta de calidad decidida con anterioridad; o general, por ej. si se discute el uso de un río, que hace al interés esencial de toda la comunidad).

\* Convocantes: pueden ser los poderes públicos o la sociedad. En el primer caso pueden hacerlo tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo (en cualquiera de los tres niveles jurisdiccionales).

\* Forma de efectuar la convocatoria y difusión de la misma: A fin de lograr la mayor participación en la audiencia deberá permitirse el fácil acceso al proyecto en un plazo previamente determinado, con la antelación necesaria; convocar a la audiencia con anticipación suficiente, a través de diarios u otros medios de comunicación masiva; los textos y fundamentos del proyecto deben ser de fácil comprensión y debe existir la oportunidad de evacuar las dudas que se susciten en relación a la comprensión del proyecto; fácil acceso al lugar de celebración dentro de horarios compatibles con la jornada laboral.

\* Elección adecuada de la persona que conducirá la reunión.

\* Contemplar un espacio para la intervención de los decisores -en particular cuando sean ellos quienes convoquen a la audiencia- y de los expertos, en el tema objeto de discusión.

\* Contar con los medios necesarios que receptionen fielmente lo ocurrido durante la audiencia y que aseguren su confiabilidad.

\* Dictar un Reglamento General de Audiencias Públicas que:

- Fije las reglas que serán seguidas por todos los participantes.

- Establezca las condiciones dentro de las cuales se convocará y celebrará la audiencia.

- Determine cuales serán los efectos jurídicos de su celebración.

##### **5. La participación dentro del marco del PEA**

Cabe destacar que el PEA, en lo que hace a sus contenidos e implementación tanto durante la etapa de su formulación como en etapas posteriores, se apoya en un Programa de Participación Pública, cuyo objetivo consiste en desarrollar mecanismos de información y consulta a todos los sectores representativos de la sociedad civil y de las instancias gubernamentales.

Dentro de los objetivos expresos del Programa figuran entre otros los siguientes:

a. Asistencia a los gobiernos para la incorporación de la temática ambiental en sus políticas, planes y programas de desarrollo;

b. Institución de un sistema de consulta pública para la implementación y desarrollo de proyectos de interés general en la Cuenca.

c. Fortalecimiento del marco vigente en materia de coordinación y programación regionales.

Con tales fines, el PEA está desarrollando un Programa de Participación Pública cuyos ejes de acción son:

a. Participación activa de organismos técnicos locales en la ejecución de los componentes del Proyecto.

b. Calendario de reuniones regionales, iniciado con el Primer Seminario Taller celebrado en Salta, seguido

por el Segundo Taller en Formosa y este Tercer Taller en Jujuy, que continuará durante el próximo año en otros encuentros regionales ya programados; y

c. Implementación de un mecanismo interactivo de comunicación y participación a través de Internet y correo electrónico, denominado RED PEA de la Cuenca del Bermejo.

Así el Área de Acción Estratégica G titulada «Fortalecimiento de la participación pública y la educación ambiental», del Borrador de Trabajo Versión 03, puntualiza metas a largo, mediano y corto plazo que consisten en fortalecer las políticas institucionales y procedimientos en materia de participación pública en los distintos niveles jurisdiccionales de la Cuenca del Río Bermejo; hacer operativos mecanismos regionales de consulta y participación en materia de uso de los recursos naturales; armonizar a nivel regional las normas que garanticen el acceso a la información y a la justicia, y diseñar y planificar el desarrollo y armonización de marcos legales en la materia.

Dentro del marco precedentemente expuesto, se recomienda:

1. Promover la participación pública tanto en la planificación, como en la toma de decisiones respecto de la gestión de la cuenca, en particular del uso de los recursos hídricos y los recursos naturales involucrados en aquella.

2. Instrumentar mecanismos de participación pública.

3. Armonizar la legislación en materia de participación pública en las Provincias que integran la cuenca, con una visión regional.

4. Fijar procedimientos para la celebración de audiencias públicas conforme a los principios y criterios enunciados precedentemente en 4.

5. Implementar programas educativos y de conciencia en escuelas y comunidades (a nivel provincial y municipal).

6. Instrumentar programas de capacitación a nivel público, que promuevan la adopción de medidas preventivas y permitan un mejor ejercicio del control del cumplimiento de las leyes.

7. Organizar talleres participativos en los siguientes niveles:

\* Binacional, regional, provincial y municipal para mejorar la capacidad de respuesta de las comunidades en el aprovechamiento del agua y de los recursos naturales en la cuenca, que comprenda entre otros los siguientes aspectos:

a. Entrenamiento de líderes comunales.

b. Promoción de capacitación comunitaria en la protección de la cuenca y uso racional del recurso hídrico.

c. Promoción de trabajos comunitarios de estudiantes universitarios en las acciones referidas a la cuenca.

d. Optimización del uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos para llevar adelante los programas de educación pública.

e. Lograr que se involucren en forma efectiva los medios de comunicación en los temas de divulgación y educación, referidos a la cuenca y a los recursos hídricos.

\* Itinerantes para:

a. Capacitar a profesores y maestros que impartan asignaturas relativas al tema hídrico y la cuenca.

b. Promover la confección de material didáctico formal e informal.

c. Compartir experiencias de proyectos en ejecución acerca de temas sobre el agua, con especial énfasis en el manejo de cuencas.

\* Para agricultores: utilización eficiente del agua para riego, protección y adopción de medidas preventivas para evitar la contaminación del agua.

\* Para políticos, periodistas, empresarios y encargados de tomar decisiones, para su sensibilización en temas relativos al uso y manejo integrado de los recursos hídricos y de la cuenca, con especial referencia a los siguientes aspectos: legislación vigente y futura, manejo racional e integrado del agua, aspectos institucionales, valor del agua como bien económico y su impacto a nivel social, político, y medioambiental. En los mismos se requiere al participación de: legisladores, gobernadores, intendentes, presidentes, directores y representantes de instituciones públicas y privadas, medios de comunicación, asociaciones y cámaras. Se sugiere que la organización de dichos esté a cargo de los gobiernos provinciales y municipales, con la asistencia de organismos regionales e internacionales.

8. Definir las acciones a ser asumidas por las organizaciones de usuarios y consorcios de usuarios.

9. Proceder a la inserción de las comunidades sociales de escasos recursos económicos en los procesos de gestión de los recursos hídricos y de la cuenca.

10. Facilitar el intercambio de información, a los fines de la transferencia de los conocimientos entre científicos y quienes formulan las políticas y toman las decisiones; también para aumentar el interés y la participación del público en general y del sector privado. Las actividades realizadas por instituciones internacionales y regionales deberían recibir el apoyo continuo de los gobiernos y del sector privado.

11. Instaurar un sistema de información adecuado de tipo gerencial por cuenca, que sea útil para tomar decisiones, no solo respecto de la distribución del agua sino también para mejorar la eficiencia del uso y mantener la calidad del recurso.

El acceso a la información supone por un lado la posibilidad de acceder a los datos para su conocimiento y análisis, y por el otro, la difusión de la información, documentación y conocimientos que poseen los organismos.

12. Adoptar las medidas necesarias para que los usuarios estén informados acerca del destino de los recursos económicos que transfieren a la entidad de cuenca.

13. Promover la participación pública en la formulación de políticas hídricas, a través del suministro de información al respecto.

14. Contemplar la inclusión en la normativa nacional, provincial y regional de la evaluación ex ante del impacto ambiental, como instrumento para minimizar y manejar externalidades no deseadas.

## **II.b. Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)**

### **1. Introducción**

Los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental son instrumentos para la predicción y prevención del deterioro del medio ambiente, que tienen por finalidad evitar y reducir las incidencias negativas de actividades y decisiones, como un modo de asegurar que las mismas no afecten la salud, ni el ambiente y los recursos naturales.<sup>32</sup>

La normativa vigente en la materia en Argentina y a nivel comparado establece en general la obligatoriedad de realizar tales estudios respecto de los proyectos, obras y actividades, según categorías, fijando los requisitos que tales estudios deben contener como mínimo.

### **2. EIA en la normativa de las Provincias de Chaco, Salta, Jujuy y Formosa**

En cuanto al instrumento de evaluación de impacto ambiental, la Ley 1060/93 de «Política Ecológica y Ambiental» de Formosa en su art. 4º, exige como requisito previo e indispensable para la planificación y ejecución de proyectos y actividades de desarrollo social y económico, la evaluación del impacto ambiental que éstos pudieran ocasionar.

Dicho instrumento también está previsto en la Constitución de la Provincia del Chaco, art. 38, inc. 8º, que pone a cargo de los poderes públicos el dictado de normas que aseguren la exigencia de estudios previos sobre impacto ambiental, para autorizar emprendimientos públicos o privados.

La Ley 5063 de Jujuy, en el Capítulo IV, Sección 3º, trata acerca de la evaluación del impacto ambiental y lo define como «el procedimiento destinado a identificar, interpretar, prevenir, evitar o disminuir las consecuencias o efectos que tengan sobre los elementos que integran al ambiente natural y humano, los proyectos de obras o actividades públicas o privadas» (art. 41). Establece que en la reglamentación se determinará cuales proyectos de obras o actividades deberán someterse necesariamente a la evaluación de impacto ambiental y preverá los mecanismos que aseguren la debida difusión de tales estudios (arts. 42 y 45).

Asimismo el artículo 8º del Código de Aguas de Salta establece que al momento de hacer el inventario de los recursos hídricos y regular su utilización, deberá tenerse en cuenta el impacto ambiental.

#### **3. Régimen jurídico de EIA**

Se remite a los términos de referencia formulados en la Parte III del presente informe.

## **II.c. Acceso a la información**

### **1. Introducción**

A modo de introducción cabe señalar que son varios los reconocimientos políticos internacionales que afirman que para garantizar una activa participación comunitaria es necesario asegurar una adecuada información ambiental.<sup>33</sup>

La Constitución Nacional en su art. 41 dispone que las autoridades deberán proveer a la información y educación ambiental. Por otro lado, el art. 42 establece que los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho en la relación de consumo a una información adecuada y veraz.

Si bien existen numerosos proyectos e iniciativas legislativas en la materia, aún no existe una norma que regule el acceso a la información ambiental a nivel nacional.

### **2. El acceso a la información en las normas provinciales**

La Provincia de Formosa pone a cargo del Estado Provincial sustentar y mantener el objetivo consagrado por el art. 7º, inc. g) de la Ley 1060, que refiere a «propender a la creación de un sistema de información sumaria de carácter provincial, regional, nacional e internacional». En el art. 26 impone a la autoridad de aplicación la implementación de un sistema de información ambiental que centralizará toda la información disponible en materia ambiental.

Cabe destacar que la Provincia de Salta en su Ley General del Ambiente contempla el «Sistema de Información Ambiental» (Título I, Capítulo VI, arts. 6 y 7). Así en el art. 6º dispone que «...El Poder Ejecutivo Provincial, a través de la Autoridad de Aplicación instrumentará el Sistema de Información Ambiental, en coordinación con los municipios de la Provincia. Dicho sistema deberá reunir datos físicos, económicos,

sociales, legales y toda información vinculada con los recursos naturales ...». Por su parte, el art. 7º establece que «Los habitantes de la Provincia gozan del derecho a solicitar y recibir adecuada información en poder de los organismos públicos relativa al Estado del Ambiente y al impacto que sobre él causan o puedan causar las actividades públicas o privadas». «...La reglamentación determinará la forma de publicidad y modo de acceso a la información, asegurando la mayor difusión».

La ley 5063 de Jujuy consagra el principio de acceso a la información cuyos términos serán fijados en la reglamentación (art. 11). En el Capítulo IV, Sección II, pone a cargo de la autoridad de aplicación de dicha ley la implementación de un sistema provincial de información ambiental y la organización de un registro de recursos naturales en el cual se sistematice la información que remitan los organismos con competencia en materia ambiental y recursos naturales. Los datos del sistema de información serán de libre consulta y deberán ser difundidos por medios eficaces cuando lo justifique el interés general.

#### **4. Consideraciones acerca de un régimen de libre acceso a la información ambiental**

A modo introductorio cabe hacer una distinción entre el derecho a la información ambiental y el derecho a su acceso, a cual ésta es sutil. Así, el primero de los derechos podrá ser satisfecho con la producción de información desde el Estado, y obliga a éste a adoptar una estrategia de publicidad de su actividad vinculada al medio ambiente y la elaboración y difusión de la información de naturaleza ambiental (por ej. a través de la preparación de Informes Periódicos sobre el estado del medio ambiente o difusión de estadísticas resultantes de sus actividades de monitoreo ambiental).

En el supuesto del acceso del ciudadano a la información ambiental administrada por el Estado, el derecho supone la posibilidad de seleccionar la información que se requiera de la información pública y obliga al Estado a instrumentar un sistema jurídico especial, que facilite la identificación y el acceso a la información seleccionada. Ello permite asegurar la transparencia en la gestión de gobierno.

Cuando se hace referencia a un régimen de acceso a la información, se quiere significar un conjunto de mecanismos contenidos dentro de una norma, que provean las garantías necesarias para un adecuado ejercicio del derecho de libre acceso a la información.

La existencia de un régimen de libre acceso a la información ambiental permite:

a) Mejorar los niveles de conciencia pública acerca de los problemas ambientales, la cual es condición necesaria para cualquier participación pública en la formulación de las políticas y en la gestión ambiental y en su control y fiscalización.

b) Mejorar en forma cualitativa las contribuciones y participación del público.

c) Aumentar la transparencia en la gestión pública ambiental. Así se introduce un mecanismo que facilita al ciudadano acceder a la misma información que es utilizada por las autoridades para tomar sus decisiones públicas, lo cual conlleva un efecto de control externo difícil de evitar, que obliga a comportamientos transparentes por parte de los decisores públicos.

d) Mayor confianza ciudadana en la gestión pública.

e) Ampliación de la base informativa de las autoridades públicas, que a partir de la instauración de un sistema de información ambiental, permite la realización de aportes por los ciudadanos, que complementa aquella provista por las autoridades públicas.

f) Mejorar la calidad de las decisiones públicas, contribuyendo a la realización de intervenciones fundamentadas y oportunas por parte de los ciudadanos, lo cual permite a las autoridades públicas perfeccionar sus propios fundamentos y otorga mayor legitimidad social a los actos de gobierno.

g) Oportunidad de demostrar una gestión transparente y recuperación de la credibilidad en las instituciones públicas.

Los regímenes de libre acceso a la información en general distinguen entre la información elaborada expresamente para informar al público y aquella que es resultante de las solicitudes individuales (por ej. búsqueda de información contenida en expedientes y bancos de datos).

Dentro de los aspectos que debería revestir un sistema de libre acceso a la información se pueden citar entre otros los siguientes:<sup>34</sup>

a) Información concerniente al modo operativo del acceso a la información que posee el Estado (en general los organismos deben publicar en su respectivo Boletín Oficial de su jurisdicción datos concernientes a por ej. dirección, horario de funcionamiento, estructura del organismo, nombre de la oficina de información, método empleado para solicitar información, costo de fotocopias, etc; información sobre la modalidad de funcionamiento del organismo; métodos de toma de decisiones y procedimientos administrativos; enmiendas y derogaciones de las normas mencionadas, etc.).

b) Obligación jurídica de cada organismo de disponer a los fines de su inspección y fotocopia la siguiente información:

\* opiniones, datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que justifiquen el otorgamiento de permisos o licencias de las actividades privadas o públicas que les corresponda autorizar por imperio de la ley;

\* declaraciones de política o interpretaciones legales elaboradas por el organismo, que no fueron publicadas en el Boletín Oficial;

\* manuales e instrucciones para el personal de la administración pública que atiende al público o cuya actuación puede afectar los derechos del público;

\* registros de datos que deban ser publicadas de acuerdo a la ley.

c) Excepciones a la regla, cuando la obligación de proveer información no se aplica por un interés común superior: La Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental en general contiene excepciones a la regla general, respecto a información concerniente a por ej. a:

\* interés de la defensa nacional o política exterior .

\* excepciones establecidas por otra legislación que luego de haber sido sometida al debate público son adoptadas (por ej. información relativa a la protección de la propiedad intelectual o secreto industrial).

\* secretos comerciales o financieros obtenidos de cualquier persona.

\* memorándums internos de la administración.

\* expedientes médicos o de personal de la administración, cuya difusión constituiría una clara violación a la privacidad.

\* información o registros vinculados a procedimientos de ejecución de normas de derecho, durante procesos de inspección.

\* información que posee el Estado acerca de las personas, cuya difusión generaría una violación a la intimidad de aquéllas.

Cabe señalar también que existen supuestos en que la información en manos privadas concierne también a la sociedad en su conjunto y por ende es de naturaleza pública ( por ej. información de empresas de servicios públicos). En tales casos la información derivada de sus tareas normales debe ser de libre acceso por parte de los ciudadanos y las empresas deben ponerla a disposición del público.

---

## §

## PARTE II FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA

### I. Introducción

A los fines del diseño de una estrategia legal e institucional que posibilite la implementación adecuada de un sistema de gestión ambiental en la cuenca, debe contemplarse el desarrollo e implementación de mecanismos que permitan la realización de un proceso dinámico y coordinado, en el cual participen todos los actores involucrados en el ámbito de la cuenca.

Cabe destacar, que a los fines de una implementación exitosa, la estrategia debe considerar entre otros aspectos los siguientes:<sup>35</sup>

1. Recopilación de la información necesaria para su diseño.
2. Conocimiento de todos los actores involucrados en el proceso de gestión de la cuenca, que incluye a los beneficiarios de la estrategia para su consideración y convocatoria a los fines del diseño y formulación de la estrategia.
3. Formulación de objetivos a corto, mediano y largo plazo.
4. Delimitación del ámbito de aplicación de la estrategia.
5. Planteo de alternativas para arribar a los fines propuestos, que impidan el fracaso de la estrategia frente a posibles obstáculos que pudieran presentarse.

Siguiendo esa línea de pensamiento, la estrategia que se formula a continuación contempla objetivos a corto, mediano y largo plazo. Para cada uno de ellos se plantean alternativas, las cuales deberán ser evaluadas durante la etapa de implementación de la estrategia, para la selección -previo consenso de los actores involucrados- de aquella que satisfaga más acabadamente los requerimientos de un sistema de

gestión ambiental en la cuenca objeto de estudio.

En el proceso de selección deberán participar los distintos actores involucrados en el nivel regional/interprovincial y binacional según sea el caso, y aquéllos de los respectivos niveles provinciales, departamentales y municipales.

### II. Estrategia

#### II.A. *Objetivos a corto plazo*

A modo introductorio cabe señalar que en nuestro país las Provincias como unidades políticas autónomas dentro de la federación argentina ejercen el poder constituyente y dictan su propia constitución que las rige, respetando la constitución federal.<sup>36</sup>

De acuerdo a lo expuesto en Parte I, II.b.1.2., el criterio general en materia de deslinde de competencias entre la Nación y las provincias surge de lo dispuesto por el art. 121 de la Constitución Nacional, donde se establece el denominado principio de reserva mediante el cual las Provincias conservan todas las atribuciones que no fueron expresamente delegadas al Estado Federal, ya sea en el texto de la Constitución o por pactos preexistentes.<sup>37</sup> Así la Nación posee una competencia de excepción, ya que debe provenir de una delegación expresa en su favor por las Provincias, y éstas últimas tienen una competencia general conformada por todas las atribuciones remanentes, es decir todas las que no fueron expresamente reconocidas a la Nación. Las Provincias poseen una competencia general, conformada por todas las atribuciones remanentes, es decir aquellas que no le fueron expresamente reconocidas a la Nación. Sin embargo, nuestra Constitución Nacional establece a su vez que la competencia nacional

tiene una jerarquía superior a la provincial y que por lo tanto es suprema.<sup>38</sup>

El principio de integridad territorial de las provincias hace que éstas ejerzan el dominio y la jurisdicción sobre sus recursos naturales (sus ríos, lagos, su subsuelo, playas marinas y riberas interiores de los ríos, etc.). A partir de la reforma constitucional de 1994, se dispone expresamente que les corresponde «...el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio» (art. 124 Const. Nac.).

Según se expone a continuación en 1., a partir del art. 124 de la Constitución Nacional se otorga a las Provincias la atribución de crear regiones con fines económicos y de desarrollo social. Cabe destacar al respecto, que el constituyente con esta nueva modalidad institucional tuvo en miras como finalidad el desarrollo económico social y también la necesidad de compatibilizar y armonizar facultades interjurisdiccionales y/o concurrentes. Ello, a fin de evitar la superposición de autoridades y fragmentación de responsables en aras al logro de la resolución concertada de conflictos y la búsqueda de soluciones conjuntas respecto de asuntos compartidos. No se crea así un nuevo nivel político de gobierno, sino que la provincia continúa siendo el centro de redistribución territorial del poder y la región está limitada al logro de objetivos fijados.<sup>39</sup>

Actualmente, las provincias del Chaco, Formosa, Jujuy y Salta, están llevando a cabo como actores dentro del ámbito del PEA, un proceso de concertación, en el cual participan también representantes de la CO-REBE, a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.

Las Provincias en mención, como impulsoras de dicho proceso deberían instrumentarlo a través de mecanismos jurídicos e institucionales, que otorguen un marco jurídico que permita la actuación efectiva de todos los actores de la cuenca en forma coordinada y agrupada. Así se recomienda la:

### **1. Instrumentación de un ámbito de concertación a nivel regional/interprovincial y su implementación a través de mecanismos jurídicos e institucionales. (40)**

A tal fin se proponen las siguientes alternativas:

A) Firma de un Acuerdo interjurisdiccional por aplicación del art. 125 de la Constitución Nacional.

Dicho artículo refiere a los tratados parciales interprovinciales como instrumento jurídico para la regulación de materias relativas a intereses económicos y trabajos de utilidad común, construcción de canales navegables y exploración de ríos entre otros.

Este instrumento fue utilizado para la creación de entes interjurisdiccionales tales como el CFI, COFEMA y para la gestión de cuencas<sup>41</sup> y realización de obras de infraestructura. También fue de utilidad para la efectivización del concepto de región desarrollado por el art. 124 de la misma norma.

Las facultades enumeradas por el art. 125 son de las denominadas «concurrentes», ya que pueden ser ejercidas tanto por la Nación (artículo 75, incisos 18 y 19) como por las Provincias. El artículo mencionado se complementa con el artículo 124, por el cual se establece que las provincias pueden crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines.

Tanto en el supuesto del art. 125, como en el del art. 124, las potestades otorgadas a las Provincias deben ejercerse «con conocimiento al Congreso Nacional». Parte de la doctrina interpreta dicha cláusula en el sentido de que se requiere únicamente su «conocimiento» -resguardando de tal manera la autonomía provincial- y que la Nación es susceptible de participar en aquellas iniciativas en que se encuentre involucrado algún aspecto que hace a su competencia, de tal manera que dicha intervención no invada de modo alguno esferas exclusivas de las Provincias. Otro sector de la doctrina entiende en cambio, que tales acuerdos requieren de la aprobación expresa del Congreso de la Nación.

B) Creación de un ámbito de concertación y discusión dentro del COFEMA.

A modo de alternativa para la instrumentación del proceso de concertación entre las Provincias se destaca la existencia del COFEMA<sup>42</sup>, como instancia descentralizadora en materia ambiental e instrumento de concertación entre las Provincias de la cuenca.

Teniendo en cuenta que dicho ámbito de concertación abarca a otras provincias además de las que integran el ámbito de la cuenca, cabría analizar la posibilidad de plantear como alternativa la creación dentro del ámbito del COFEMA de una «delegación», que actué como interlocutor a nivel regional y permita la coordinación y concertación de acciones respecto de los aspectos que hacen a la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca. No se propone aquí la creación de un nuevo organismo, sino que ésta delegación se concibe como una instancia que funcionaría dentro de la estructura ya existente del COFEMA.

A los fines de evaluar la viabilidad jurídica de esta alternativa, al momento de la implementación de la estrategia, se deberá analizar que implicancias tendría la creación de una delegación, cuales serían los instrumentos jurídicos que deberán crearse a tal fin y se si requerirá de una modificación de los términos del estatuto que rige actualmente al COFEMA.

C) En el ámbito del acuerdo suscripto por la región NOA<sup>43</sup> - NEA

A través de la firma del Tratado Interprovincial del Norte Grande, acuerdo suscripto entre las pro-

vincias que forman las regiones NOA-NEA se ha conformado un espacio interregional que tiene por objeto el desarrollo y crecimiento de la región. Las Provincias que conforman la cuenca del Río Bermejo integran dicho acuerdo (Salta y Jujuy por el NOA y Chaco y Formosa por el NEA).

Durante la etapa de implementación de la estrategia se recomienda a las Provincias de la cuenca evaluar la viabilidad de la institucionalización del ámbito de concertación dentro marco de dicho acuerdo.

D) En el ámbito de la COREBE:

Respecto de ésta alternativa se remite a lo expuesto en II.A.2.b. Cabe recordar también lo manifestado por las Provincias en cuanto la necesidad de una efectiva y directa representación de éstas en el nivel de concertación binacional y lo referido en cuanto a la «construcción de una autoridad institucional de cuenca, con la participación de las provincias involucradas, que asegure la representación democrática y legítima de sus miembros...» (véase I.b., Parte I).

## **2. Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca, en el marco de una entidad de cuenca regional/interprovincial**

El instrumento legal de la entidad de cuenca encargada de la implementación del sistema de gestión ambiental deberá:

1.-Precisar el objeto de manera tal que refleje el concepto de gestión ambiental de la cuenca, tenido en miras por el PEA.

2.-Establecer claramente las metas y objetivos a las cuales apuntará la entidad, contemplando las funciones que ejercen las autoridades competentes en cada nivel jurisdiccional.

3.-Establecer los mecanismos institucionales por medio de los cuales se relacionará con los actores involucrados (públicos, privados, ONGS, comunidades regionales indígenas, rurales, etc.). Por ej. mecanismos de concertación, coordinación, participación; acuerdos interinstitucionales.

4.-Asegurar la representación de todos los niveles jurisdiccionales (provincial, municipal, etc.) y actores involucrados (ONGs, sector público y privado, comunidades, usuarios, etc.).

5.-Crear un marco de actuación que integre en el proceso de formulación de políticas de gestión de la cuenca a los municipios, de manera tal de lograr la coordinación de todos los municipios ribereños.

6.-Garantizar la estabilidad y autonomía financiera de la entidad, que posibilite la recaudación de los fondos necesarios para una gestión adecuada.

7.-Promover los mecanismos de participación de los actores involucrados en la cuenca en lo que hace a su funcionamiento, instando a las Provincias a que legislen o reglamenten según el caso, lo relativo a esa materia

8.-a.-Identificación de los posibles impactos

ambientales en la zona de la cuenca, previa evaluación de las fuentes de contaminación que se originan en cada una de las jurisdicciones.

b. -Establecer la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental, en forma previa a la realización de obras, planes y proyectos en el ámbito de la cuenca.

9.-Propender a la creación de un sistema de información que garantice el libre acceso a aquella referida a todos los aspectos involucrados en la cuenca (estudios, bases de datos, proyectos y obras programadas, etc.).

10.-Actuar como ámbito de concertación entre las jurisdicciones representadas en la entidad, a fin de que mantengan un proceso constante de coordinación y armonización en aspectos involucrados en la cuenca (por ej. Normas de control de vuelco de efluentes y residuos; parámetros de calidad de agua; control de inundaciones; ordenamiento territorial y uso del suelo; uso y manejo racional y equitativo de los recursos hídricos y demás recursos naturales de la cuenca).

11.-Establecer un sistema de alerta para emergencias, frente a la contaminación de las aguas o demás recursos que incidan en la cuenca, inundaciones y otras situaciones que incidan en la cuenca.

12.-Incorporar en la evaluación de los proyectos, obras y actividades programadas en la cuenca, variables territoriales, ambientales, sociales y económicas, teniendo en mira el concepto de desarrollo sustentable.

13.-Fomentar la coordinación de los distintos actores involucrados en la cuenca, para potenciar su acción conjunta, en miras a la solución de potenciales conflictos.

Las alternativas posibles en cuanto a una entidad de cuenca son entre otras las siguientes:

a) Creación de una nueva entidad de cuenca y su organización de acuerdo a los principios enunciados ut supra.

A tal fin deberá evaluarse la viabilidad jurídica de su creación a la luz de la normativa vigente.

a.1.)Dentro de esta alternativa la creación de dicha entidad podría ser el resultado directo de la instrumentación del ámbito de concertación interprovincial (ver ítem II.A.1., Parte II).

b)Adecuación del estatuto de la COREBE a los principios enunciados más arriba, previo estudio de su viabilidad.

En ambas alternativas, sea cual fuere la seleccionada, deberá arribarse previamente a un consenso con las Provincias y demás actores involucrados en la cuenca, tales como aquellos pertenecientes al sector público, privado, ONGS, comunidades rurales e indígenas, sectores agropecuarios, usuarios, asociaciones, etc. De tal manera, el estatuto que rijas su funcionamiento traducirá los objetivos previamente consensuados entre los actores involucrados, lo cual promoverá una mayor participación de aquéllos.

### **3. Generación de un proceso de armonización legislativa a nivel provincial, a partir de una visión regional a través de: (44)**

3.a. Adecuación de la normativa provincial aplicable en las materias con incidencia en la cuenca, de conformidad a criterios armonizados y consensuados a través de la:

3.a.1. Modificación de los cuerpos legales referidos a la materia.

3.a.2. Reglamentación de las disposiciones que la regulan.

3.b. Instrumentación legal de los conceptos relativos entre otros a: participación pública, evaluación de impacto ambiental, acceso a la información, ordenamiento territorial, normas de vuelco a cuerpos receptores, estándares de calidad ambiental y emisión, uso y gestión del recurso hídrico, gestión de cuencas, teniendo en cuenta criterios armonizados y consensuados.

A los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca que responda a criterios armonizados previamente acordados en cuanto a las materias involucradas, cada provincia deberá adecuar su legislación a los mismos.

Más allá de las particularidades de cada Provincia respecto de por ej. la disponibilidad del recurso hídrico (por ej. escasez o abundancia del mismo), se recomienda la adopción de ciertos principios comunes, tales como: uso racional del recurso hídrico; fijación y percepción de cánones para todos los usos; desarrollo sustentable de la cuenca; valor económico del agua; instrumentos de gestión; medidas de prevención y promoción; concepto de integridad de la cuenca como unidad indivisible a los fines de su planificación; adecuación a los avances tecnológicos; adopción de criterios modernos referidos a la planificación hídrica; formulación de Planes Maestros Integrales para la gestión integrada de los recursos hídricos de la región; evaluación ex ante del impacto ambiental como instrumento para minimizar y manejar las externalidades no deseadas; mecanismos de participación pública de los sectores involucrados en la gestión de la cuenca

Una vez concertados los criterios a aplicar en la cuenca entre las distintas provincias, cada una de ellas deberá poner en marcha en su propio ámbito un proceso de adaptación de la normativa vigente a través de su modificación o reglamentación, según corresponda.

### **4. Generación de un proceso de discusión y concertación en cada provincia, para la coordinación y armonización en el ejercicio de las competencias de las autoridades de aplicación, con injerencia en la cuenca.**

En el ámbito de cada provincia existen distintos organismos competentes en materia de uso y gestión del recurso hídrico, recursos naturales y preservación del ambiente, obras públicas, desarrollo, etc. Estas autoridades deberán ejercer sus funciones de manera tal de evitar superposiciones en la gestión de la cuenca y actuar en forma coordinada, a los fines de lograr la implementación del sistema de gestión ambiental de la manera más eficiente.

Durante el proceso de armonización se recomienda analizar las funciones y atribuciones de cada una de ellas, a fin de determinar mecanismos que permitan la coordinación en el ejercicio de las mismas.

### **5. Consolidación e instrumentación del proceso de concertación entre Argentina y Bolivia, a través de la adopción de acciones conjuntas y coordinadas, a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo a través de la firma de Protocolos Adicionales por ambos estados nacionales.**

Tales acuerdos tendrán como objeto sentar las bases para el inicio de un proceso de armonización de las políticas que se aplicarán en materia de gestión ambiental de cuencas hidrográficas a nivel binacional.

#### **5.a. Como supuesto a analizar durante la implementación de la estrategia, se recomienda analizar la viabilidad y alcance de la suscripción de acuerdos entre una o más Provincias que conforman la cuenca del Río Bermejo con Bolivia, dentro del marco del artículo 124 de la Constitución Nacional.**

El artículo 124 de la Constitución Nacional reconoce a las provincias la facultad de celebrar convenios internacionales que no sean incompatibles con la política exterior del estado federal y que no afecten las facultades delegadas al gobierno federal, ni al crédito público del mismo.

Cabe destacar siguiendo a Bidart Campos, que la política internacional y las relaciones internacionales son competencia exclusiva del gobierno federal. Sin embargo las Provincias poseen ciertas competencias que admiten en algunos casos y con reservas una proyección a la esfera internacional. Dicho autor las engloba convencionalmente dentro de las denominadas «gestiones internacionales» (por ej. celebración de acuerdos transfronterizos con diversos fines tales como lucha contra inundaciones, conexión de redes cloacales, purificación de aguas, preservación del ambiente, etc.).

Tales acuerdos requieren del conocimiento del Congreso Federal. Algunos autores, entre ellos Bidart Campos<sup>45</sup>, sostienen que éstos necesitan ser aprobados por el Congreso.

Siguiendo a Sabsay y Onaindia<sup>46</sup>, en cuanto al «status jurídico» de dichos convenios, tales normas in-

ternacionales no integran el derecho federal, ya que sólo ingresan al derecho provincial y no al orden jurídico federal. Por tal razón tampoco se les aplica el art. 75, inc. 22 que otorga a los tratados internacionales superioridad jerárquica respecto de las leyes, ya que esta norma sólo se refiere a los tratados celebrados entre la Nación y Estados extranjeros.

Cabe señalar, que éstos convenios no son tratados internacionales en el sentido y con el alcance que les atribuye en la esfera internacional la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Bidart Campos entiende que respecto de nuestro derecho interno se encuadran dentro de la categoría de derecho intra federal.

El objeto de estos convenios con la reserva de su cláusula prohibitiva, puede versar sobre todas las materias que son competencia reservada de las provincias, comprendiendo también las de naturaleza concurrente con el estado federal.

Dentro de este contexto se deberá evaluar el alcance de tales acuerdos y la viabilidad de su implementación para cada situación en particular.

6. Participación de los municipios como actores necesarios en el proceso de concertación y la participación en la toma de decisiones en los asuntos relativos a la gestión de la cuenca.<sup>47</sup>

Se remite a lo expuesto en II.e.1.) y 2), Parte I.

## **II. B. Objetivos a mediano plazo**

### **1. Formulación a nivel nacional de presupuestos mínimos en materia de gestión de cuencas y recursos hídricos.**

Se remite a lo expuesto en II.b.1), Parte I.

2. Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca en el marco de una entidad de cuenca binacional que contemple el ámbito de la alta y baja cuenca.

A los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo se deberá partir de una visión sistémica del contexto en el cual se desenvuelve el ciclo hidrológico, lo cual requerirá de un enfoque interdisciplinario, intersectorial e interinstitucional. También será necesario tener conocimiento acerca de todos los componentes del sistema, sus interacciones y de las relaciones existentes entre aquéllos y las variables de su contexto externo. Ello de manera tal que cuando se actúe sobre uno de los componentes se puedan prever sus impactos en los demás.

Siguiendo lo expuesto en I.a.3., Parte I, la gestión de la cuenca implica considerar los efectos de las acciones del hombre sobre el sistema natural formado por ésta y la dinámica de dicho sistema. Dentro del

marco de la cuenca del Río Bermejo cabe destacar, que las acciones que se produzcan en la alta cuenca tendrán incidencia directa en la baja cuenca.

Así el organismo encargado de la gestión de la cuenca, deberá contemplar lo indicado precedentemente.

Durante la etapa de concertación entre Argentina y Bolivia, previo proceso de concertación con las Provincias de la cuenca y en forma previa a la implementación de la estrategia, se evaluarán las siguientes alternativas:

2.a. Ampliación y adecuación de las facultades de la Comisión Binacional a los fines de la gestión integral de la cuenca del Río Bermejo, que contemple la problemática de la alta y baja cuenca, con representación de todos los actores involucrados.

Teniendo en cuenta que la Comisión Binacional ejerce sus funciones únicamente en el ámbito de la alta cuenca, y que los efectos de las actividades realizadas en dicho ámbito repercuten en la baja cuenca, deberá evaluarse la viabilidad de adecuar las facultades de la Comisión conforme a este criterio.

2.b. Creación de una nueva entidad de cuenca, con incidencia en la alta y baja cuenca en la cual estén representados los sectores públicos, privados, ONGs, comunitarios, usuarios, etc.

### **3. Fortalecimiento de la capacidad institucional de los municipios en los asuntos referidos a la gestión de la cuenca del Río Bermejo.**

Se remite a lo expuesto en II.e.2), Parte I.

## **II. C. Objetivos a largo plazo**

### **1. Consolidación de un ámbito de encuentro con otros organismos de cuenca del país y países limítrofes**

A fin de promover el intercambio de experiencias, incentivar el debate de temas relativos a la gestión de cuencas y unificar criterios, la creación de un espacio de encuentro que reúna a representantes de organismos de cuenca ya existentes y de aquellas provincias, regiones y/o estados que aún no los hubieran creado, aparece como una instancia adecuada para incentivar el diálogo entre las diversas organizaciones.

Cabe destacar, que en Argentina funciona una «Red Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas» como organismo de coordinación y asistencia, conformada por entes públicos, privados y autónomos que se agrupan para aunar esfuerzos humanos, económicos y financieros, tendientes al manejo, conservación y desarrollo sustentable de los recursos naturales en el espacio de las cuencas hidrográficas existentes en el país.<sup>48</sup>



## PARTE III

### TERMINOS DE REFERENCIA DE LOS OBJETIVOS A CORTO PLAZO

A los fines de la implementación de los objetivos a corto plazo contemplados por la estrategia expuesta en II, a continuación se formulan los siguientes términos de referencia para cada uno de los objetivos a corto plazo planteados en la Estrategia (Parte II). Para cada objetivo se indican las actividades a desarrollar durante la etapa de implementación de la estrategia:

Estos términos de referencia deben ser considerados dentro del contexto de lo ya expuesto en las recomendaciones finales y la estrategia.

#### **1. Objetivos (Nota: en el pto. 2 se desarrollan las actividades para cada uno de los objetivos que se enuncian a continuación).**

a. Generación de un ámbito de concertación a nivel regional/interprovincial y su implementación.

b. Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca, en el marco de una entidad de cuenca regional/interprovincial:

b.1. A través de la creación de una nueva entidad de cuenca

b.2. A partir de la adecuación de las facultades de la COREBE, a los fines de la gestión integral de la cuenca del Río Bermejo.

c. Generación de un proceso de armonización legislativa a nivel provincial, a partir de una visión regional a través de:

c.1. Adecuación de la normativa provincial aplicable en las materias con incidencia en la cuenca, de conformidad a criterios uniformes, a través de:

c.1.1. La modificación los cuerpos legales referidos a tales materias.

c.1.2. Reglamentación de las disposiciones que las regulan.

c.2. Instrumentación legal de los conceptos relativos a: participación pública, EIA, acceso a la información, ordenamiento territorial, normas de vuelco a cuerpos receptores, estándares de calidad ambiental y emisión, uso y gestión del recurso hídrico, gestión de cuencas, teniendo en cuenta criterios uniformes.

d. Generación de un proceso de discusión y concertación en cada provincia, para la coordinación y armonización en el ejercicio de las competencias de las autoridades de aplicación con injerencia en la cuenca.

e. Consolidación e instrumentación del proceso de concertación entre Argentina y Bolivia a través de la adopción de acciones conjuntas y coordinadas, a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental de la cuenca del Río Bermejo.

f. Participación de los municipios como actores necesarios en el proceso de concertación y la participación en la toma de decisiones en los asuntos relativos a la gestión de la cuenca

#### **2. Actividades (Objetivo a):**

«Generación de un ámbito de concertación a nivel regional/interprovincial y su implementación.»

1. Análisis de los antecedentes y materiales disponibles elaborados en el contexto del proyecto PEA, entre otros los siguientes: «Elementos de programa de trabajo 4.2. Legislación ambiental - Diagnóstico jurídico-institucional ambiental de la cuenca del Río Bermejo en territorio argentino»; «Informe final: Elemento 4.2. Legislación Ambiental, Fortalecimiento y armonización del marco jurídico e institucional para la gestión ambiental regional» elabora-

do por FARN, mayo 1999; demás antecedentes del PEA que sirvan como sustento para el trabajo; antecedentes comparados. 2. Evaluación de los instrumentos jurídicos e institucionales: Acuerdo suscripto por la Región NOA-NEA; Acta Constitutiva del COFEMA; disposiciones constitucionales relativas a la creación de regiones y acuerdos interprovinciales; demás antecedentes normativos e institucionales necesarios para la evaluación de las alternativas expuestas en II.a. Parte II. 3. Identificación de la alternativa más adecuada, fundamentando la elección. 4. Formulación de una estrategia a los fines de la adopción de la alternativa elegida. 5. Individualización de las acciones y mecanismos para la implementación de dicha alternativa.

**Objetivo b):**

«Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca, en el marco de una entidad de cuenca regional/interprovincial».

1. Análisis de los antecedentes y materiales disponibles elaborados en el contexto del proyecto PEA, tales como los siguientes: «Elementos de programa de trabajo 4.2. Legislación ambiental - Diagnóstico jurídico-institucional ambiental de la cuenca del Río Bermejo en territorio argentino»; «Informe final: Elemento 4.2. Legislación Ambiental, Fortalecimiento y armonización del marco jurídico e institucional para la gestión ambiental regional» elaborado por FARN, mayo 1999; demás antecedentes del PEA que sirvan como sustento para el trabajo; antecedentes comparados.

2. Evaluación de las alternativas expuestas en la estrategia (Parte II), selección de una de ellas y fundamentación de la su elección. 3. Diseño o modificación del instrumento legal existente, según la alternativa seleccionada, de conformidad a los expuesto a continuación en 4. 4. Inclusión en el instrumento legal que regule el funcionamiento de la entidad, cualquiera sea la alternativa seleccionada, de cómo mínimo los siguientes conceptos:

a. Precisión del objeto de manera tal que refleje el concepto de gestión ambiental de la cuenca, teniendo en miras por el PEA.

b. Fijación específica de las metas y objetivos a las cuales apuntará la entidad, contemplando las funciones que ejercen las autoridades competentes en cada nivel jurisdiccional.

c. Determinación de los mecanismos institucionales por medio de los cuales se relacionará con los actores involucrados (públicos, privados, ONGS, comunidades regionales indígenas, rurales, etc.). Por ej. mecanismos de concertación, coordinación, participación; acuerdos interinstitucionales.

d. Garantía de representación de todos los niveles jurisdiccionales (provincial, municipal, etc.) y actores involucrados (ONGs, sector público y privado, comunidades, usuarios, etc.).

e. Creación de un marco de actuación que integre en el proceso de formulación de políticas de gestión de la cuenca a los municipios, de manera tal de lograr la coordinación de todos los municipios ribereños.

f. Garantía de la estabilidad y autonomía financiera de la entidad, que posibilite la recaudación de los fondos necesarios para una gestión adecuada.

g. Promoción de los mecanismos de participación de los actores involucrados en la cuenca en lo que hace a su funcionamiento, instando a las Provincias a que legislen o reglamenten según el caso, lo relativo a esa materia.

h. Identificación de los posibles impactos ambientales en la zona de la cuenca, previa evaluación de las fuentes de contaminación que se originan en cada una de las jurisdicciones.

i. Exigencia en cuanto a la realización de estudios de impacto ambiental, en forma previa a la realización de obras, planes y proyectos en el ámbito de la cuenca.

j. Creación de un sistema de información que garantice el libre acceso a aquella referida a todos los aspectos involucrados en la cuenca (estudios, bases de datos, proyectos y obras programadas, etc.).

k. Actuación de la entidad como ámbito de concertación entre las jurisdicciones representadas en la entidad, a fin de que mantengan un proceso constante de coordinación y armonización en aspectos involucrados en la cuenca (por ej. Normas de control de vuelco de efluentes y residuos; parámetros de calidad de agua; control de inundaciones; ordenamiento territorial y uso del suelo; uso y manejo racional y equitativo de los recursos hídricos y demás recursos naturales de la cuenca).

l. Creación de un sistema de alerta para emergencias, frente a la contaminación de las aguas o demás recursos que incidan en la cuenca.

m. Incorporación en la evaluación de los proyectos, obras y actividades programadas en la cuenca, variables territoriales, ambientales, sociales y económicas, teniendo en mira el concepto de desarrollo sustentable.

n. Fomento de la coordinación de los distintos actores involucrados en la cuenca, para potenciar su acción conjunta, en miras a la solución de potenciales conflictos.

**Objetivo c):**

«Generación de un proceso de armonización legislativa a nivel provincial, a partir de una visión regional».

La armonización referida procederá en general respecto de la normativa cuya aplicación incida a los fines de la implementación de un sistema ambiental en la cuenca del Río Bermejo. A tal fin se procederá a:

1. Concertar las pautas a seguir para la armonización de la normativa a nivel regional.
2. Fijar los lineamientos a seguir por las provincias para la generación y seguimiento de dicho proceso, conforme a los criterios armonizados.
3. Realizar un análisis comparativo de la legislación vigente en tales materias en las Provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa.
4. Evaluar la normativa vigente cada Provincia en las materias que se exponen a continuación a título enunciativo, a los fines de armonizar criterios y normas: ordenamiento y planificación territorial, emisión de contaminantes, mecanismos de participación ciudadana, acceso a la justicia, acceso a la información, evaluación de impacto ambiental, concesión y autorizaciones para uso del agua, distribución y reparto de las aguas, fijación de caudales, construcción de obras y desarrollo de proyectos que involucren a la cuenca, entre otras.
5. Adecuar la normativa de cada Provincia en función de los criterios armonizados a nivel regional, a través de su modificación, reglamentación o instrumentación.

A continuación se formularán términos de referencia para la armonización legislativa, que permita la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca. En primer término se formularán términos de referencia generales para proceder al proceso de armonización legislativo (desarrollados en el ítem 1). Luego se identificarán conceptos a contemplar para dicha armonización respecto a la gestión del recurso hídrico y de la cuenca (desarrollado en el ítem 2) y se desarrollarán términos de referencia para la evaluación de impacto ambiental de las actividades, proyectos y obras a desarrollar en el ámbito de la cuenca (ítem 3). A continuación se exponen los términos de referencia para los supuestos indicados, exponiendo para los supuestos de los ítems 1) y 3) objetivo general, objetivos específicos y actividades<sup>49</sup>.

## **1. Proceso de armonización normativo**

### **1.1. Objetivo general:**

Generar un proceso de armonización legislativa de las provincias involucradas en la cuenca del Río Bermejo, con una visión regional para permitir la implementación de un sistema de gestión ambiental en la misma.

### **1.2. Objetivos específicos:**

- Adoptar principios comunes y armonizados entre las provincias en el proceso de armonización.
- Adecuar la normativa provincial a dichos criterios, en las materias con incidencia en la cuenca.

- Instrumentar legalmente (a partir de la elaboración de normas) los conceptos relevantes para la gestión de la cuenca del Río Bermejo, tales como mecanismos de participación pública, EIA, acceso a la información, ordenamiento territorial, fijación de estándares, etc.

- Involucrar en el proceso de adopción de principios comunes, adecuación de la normativa a criterios armonizados e instrumentación de los conceptos consensuados respecto de las materias enunciadas, a los actores de cada una de las provincias y del nivel regional, promoviendo la participación y la acción coordinada de los mismos.

- Estrechar durante dicho proceso, la relación entre la comunidad, usuarios, funcionarios públicos y legisladores que tienen a su cargo la formulación de propuestas de normas y dictado de las mismas.

## **1.3. Actividades**

Estas se indicarán para el nivel interprovincial (regional) y provincial

### **a. Nivel regional interprovincial**

a.1. Adopción de principios comunes y armonizados entre las provincias involucradas en el proceso de armonización y la formulación de propuestas normativas.

1. Identificación y recopilación en cada una de las provincias de las normas jurídicas en las materias con incidencia en lo que hace a la implementación del sistema de gestión ambiental en la Cuenca del Río Bermejo.

- 1.1. Análisis comparativo de las Constituciones Provinciales, leyes de Medio Ambiente, Códigos de Agua y todas aquellas normas provinciales que regulen materias que incidan en la cuenca.

2. Identificación de principios y contenidos básicos comunes ya existentes en los distintos cuerpos normativos de cada una de las Provincias.

3. Identificación de conceptos que requieren ser armonizados para la formulación de los regímenes legales provinciales, con una visión regional.

4. Identificación y recopilación de normas jurídicas nacionales y tratados internacionales que se relacionen con la temática objeto del proceso de armonización.

5. Recopilación y análisis de legislación comparada y de información acerca de procesos similares desarrollados en otras cuencas del país o de países extranjeros.

6. Individualización de los conceptos y principios enunciados precedentemente en 2. y 3. para iniciar un proceso de consenso (tanto a nivel público como con los demás actores involucrados) respecto de los criterios a adoptar para la formulación de los principios y conceptos que imbuirán el proceso de armonización normativa.

A tal fin se procederá a:

6.1. Planificar, organizar y convocar talleres a tal fin. 6.2. Realizar reuniones de consulta con los representantes de los sectores comprometidos en el proceso.

a.2. Preparación de un Documento para ser presentado en cada una de las provincias donde se expliquen los principios, criterios y contenidos mínimos comunes consensuados para la implementación de un sistema de gestión ambiental en la Cuenca del Río Bermejo, que sirva como base para la adecuación y armonización de la normativa provincial aplicable en las materias con incidencia en la cuenca.

a.3. Difusión pública de las propuestas formuladas como resultado del proceso de concertación y armonización.

#### **b. Nivel Provincial:**

Se indican las actividades a ser desarrolladas por las autoridades de aplicación y organismos con incidencia en la cuenca, identificados en cada una de las Provincias, con participación de todos los actores involucrados en el proceso. Estas se llevarán a cabo una vez finalizado el proceso indicado precedentemente a nivel regional interprovincial, y tendrán en cuenta los resultados del mismo, conforme al Documento confeccionado por un Equipo de Trabajo interdisciplinario, que actuará coordinadamente con los poderes legislativos y ejecutivo, según corresponda.

**b.1. Adecuar la normativa provincial a los criterios comunes consensuados entre las distintas provincias, en las materias con incidencia en la cuenca.**

**b.2. Formulación de propuestas y proyectos de normas en aquellas cuestiones consensuadas, respecto de las materias evaluadas durante el proceso realizado a nivel regional interprovincial y que son relevantes para la gestión de la cuenca del Río Bermejo.**

1. Identificación y recopilación de normas jurídicas en cada una de las provincias y proyectos y propuestas de legislación relevantes referidas al tema de la Cuenca del Río Bermejo:

1.1. Análisis de la Constitución Provincial, Ley de Medio Ambiente, Código de Agua y todas aquellas normas que resulten pertinentes, de acuerdo a los criterios utilizados durante el proceso regional interprovincial, teniendo en cuenta el análisis comparativo allí realizado.

1.2. Análisis y evaluación de proyectos y propuestas de leyes presentados ante las respectivas legislaturas.

2. Identificación en la legislación vigente en cada provincia, de aquellos temas consensuados entre las Provincias y adopción de los criterios comunes adoptados durante el proceso de comparación y armonización regional interprovincial.

3. Elaboración de proyectos o propuestas de modificación de la legislación vigente, cuando éste último sea necesario para la armonización a nivel regional interprovincial.

4. Identificación de los conceptos técnicos y legales necesarios para abordar aquellos temas consensuados entre las provincias y que deben ser adoptados como principios básicos, que no son receptados por la legislación vigente en cada provincia.

5. Preparación de propuestas de normas y contribuciones legislativas respecto de los temas no receptados por la legislación vigente.

6. Elaboración de proyectos de reglamentación de normas en aquellos supuestos en que si bien fueron contemplados los conceptos o criterios relativos a las materias pertinentes (por ej. acceso a la información, EIA, acceso a la información, etc.), éstos no fueron reglamentados.

7. Celebración de reuniones de consulta con representantes de los sectores involucrados en el proceso de elaboración de las normas.

8. Realización de entrevistas con funcionarios de reparticiones públicas encargados de la aplicación de la normativa a dictar, asesores legales de legisladores, profesionales legales y técnicos, etc.

9. Organización de seminarios o talleres que promuevan la participación de todos los actores involucrados, generando un espacio de diálogo a los fines de la presentación de los proyectos o propuestas de normas elaborados conforme a lo indicado en los puntos precedentes y motivar el inicio de actividades e iniciativas en distintos ámbitos (académicos, técnicos, etc.).

#### **2. Conceptos a contemplar para la armonización respecto a la gestión del recurso hídrico y de la cuenca**

Los términos de referencia indicados precedentemente en 1) con sus respectivas actividades son aplicables en términos generales para el proceso de armonización normativa en los temas relativos al recurso hídrico y la cuenca.

A continuación se identificarán ciertos conceptos relativos a ambos temas cuya armonización sería necesaria para posibilitar la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.

Cabe señalar que las Provincias en algunos casos ya receptaron en los diversos cuerpos legales (códigos de agua, leyes ambientales, etc.) ciertos principios o conceptos que a veces son comunes. A título ejemplificativo entre aquellos se citan entre otros los siguientes: usos comunes y especiales del recurso hídrico; permisos, concesiones y autorizaciones de uso del recurso; registro público y censo de las aguas, obras hidroeléctricas; canon y contribuciones; referencia a principios e instrumentos de política ambiental; régimen de fiscalización, control y aplicación de sanciones; principios relativos al uso racional y manejo sustentable de los recursos hídricos; prevención y control de la contaminación de las aguas; evaluación de impacto ambiental; referencia a los recursos naturales en particular (flora, fauna, humedales, agua, suelo, atmósfera); daño ambiental; educación ambiental; participación; consorcios de usuarios.

Tales conceptos en algunos casos están contemplados en las distintas normas de las Provincias pero aún no fueron reglamentados o requieren ser adecuados a los criterios comunes, que se adopten durante el proceso de compatibilización y armonización indicado ut supra.

Los conceptos y principios que se exponen a continuación lo son al sólo efecto enunciativo y no excluyen otros que pudieran acordar las provincias durante el proceso de armonización:

1. Uso racional del recurso hídrico.

2. Valor económico del agua.

3. Contaminación de las aguas:

\* Criterios para la conservación integral del recurso hídrico.

\* Niveles máximos de contaminación.

\* Control de vuelco de efluentes.

\* Criterios de control y vigilancia en la regularidad del uso de las aguas.

\* Criterios para la fijación de aforos.

4. Permisos y concesiones de uso del recurso hídrico: Fijación y percepción de cánones para todos los usos del recurso hídrico:

\* Naturaleza del permiso y concesión de uso.

\* Indicación de los mecanismos y formas de percepción y asignación a un fondo creado a tal fin.  
\* Armonización respecto de los criterios para su determinación y fijación.

\* Procedimientos para otorgar permisos de uso.

\* Limitaciones.

5. Criterios para el aprovechamiento racional del recurso hídrico, preservación y reserva.

6. Mecanismos para el reparto y distribución del recurso hídrico.

7. Formulación de Planes Maestros Integrales para la gestión integrada de los recursos hídricos de la región.

8. Criterios para la fijación de estándares de calidad de las aguas (por ej. en función del daño para

el medio ambiente y la salud).

9. Criterios para la fijación de la calidad que deben reunir los efluentes cloacales e industriales previo a su vuelco a cuerpos receptores. Individualización de los sistemas de tratamiento, a través del concepto del uso de la mejor tecnología disponible.

10. Usos de las aguas públicas. Compatibilizar criterios respecto de los siguientes ítems:

\* Extensión del derecho de uso;

\* Determinación de usos especiales;

\* Limitaciones a los distintos usos;

\* Prioridades entre las categorías de usos;

\* Criterios y regímenes a fijar para otorgar autorizaciones de uso.

11. Criterios para la fijación de usos prioritarios del recurso hídrico del Río Bermejo, señalando las concentraciones que se consideran admisibles para no alterar la calidad del recurso, de manera tal que permita los usos consensuados por la comunidad durante un proceso participativo que fije los usos «deseados».

12. Participación de los actores involucrado en el uso del recurso hídrico (por ej. a través de la celebración de audiencias públicas) para determinar la relación entre los costos económicos, sociales y ambientales incluidos en la aplicación de los valores límites de concentración propuestos. Indicación de los desequilibrios y/o beneficios sociales, económicos y ambientales producidos a las comunidades afectadas, a partir de la gestión y aprovechamiento del recurso hídrico.

13. Aguas interjurisdiccionales:

\* Fijación de criterios respecto del dominio sobre aguas interjurisdiccionales de conformidad a la normativa vigente (constitución nacional, códigos de fondo, constituciones provinciales y demás normativa aplicable).

\* Dominio y jurisdicción sobre aguas internacionales;

\* Alcance de los actos del poder nacional respecto de las aguas de dominio público provincial.

14. Cuenca:

\* Aprovechamiento del recurso hídrico en el ámbito de la cuenca.

\* Consideración de la cuenca como unidad de acción.

\* Fijación de áreas de protección.

\* Determinación de mecanismos de coordinación para el uso múltiple de las aguas con los demás recursos naturales que integran la cuenca.

\* Desarrollo armónico e integrado de los recursos naturales que integran el sistema de la cuenca.

\* Concepto de integridad de la cuenca como unidad indivisible a los fines de su planificación.

\* Adopción de medidas de prevención y gestión sustentable del sistema de la cuenca y los recursos que la integran.

15. Adopción de criterios modernos referidos a la planificación hídrica.
16. Adecuación a los avances tecnológicos disponibles.
17. Contemplar instrumentos de gestión y los mecanismos y procedimientos para su funcionamiento.
18. Evaluación ex ante del impacto ambiental como instrumento para minimizar y manejar las externalidades no deseadas.
19. Acceso a la información y conformación de bases de datos.
20. Desarrollo de un sistema de información ambiental en la cuenca del Río Bermejo. Indicación del organismo que receptorá la información para su procesamiento y seguimiento.
21. Mecanismos de participación pública de los sectores involucrados en la gestión de la cuenca.
22. Consorcio de usuarios:
  - \* Naturaleza jurídica de los consorcios.
  - \* Criterios para su constitución.
  - \* Atribuciones y facultades asignadas a los mismos.

## **2. Evaluación de impacto ambiental (EIA)**

### **Objetivo general:**

Elaborar y presentar a las autoridades ejecutivas y legislativas de cada una de las Provincias que integran la cuenca contribuciones de política legislativa y propuestas específicas de normas consensuadas sobre EIA, como resultado de un proceso participativo, previo consenso político y de técnica legal que hagan viables las propuestas.<sup>50</sup>

A tal fin será necesario involucrar activamente a los actores ligados a los procesos de elaboración, aplicación y ejecución de normas (legisladores locales, miembros del poder judicial, miembros del Colegio de Abogados, académicos, funcionarios públicos, representantes de sectores empresarios y de organizaciones civiles y sus asesores legales, etc.). También deberán participar en la elaboración de las propuestas de normas profesionales y asesores técnico-científicos que aborden los aspectos relativos a sus respectivas áreas (ingenieros, biólogos, sociólogos, etc.).

### **B.2. Objetivos específicos:**

1. Alimentar el proceso de elaboración de normas sobre EIA a través de la elaboración de sucesivos documentos de trabajo y paquetes informativos, para su discusión por los actores participantes.
2. Involucrar a los actores sociales ligados a los procesos de elaboración, aplicación y ejecución de normas en el proceso de construcción de regímenes de EIA.
3. Generar espacios de participación y debate, a través de talleres para el análisis y discusión entre los actores del ámbito legislativo y jurídico acerca de las alternativas técnico-legales viables.
4. Fortalecer la formación e información de los funcionarios, legisladores y sus asesores acerca de los temas objeto de la propuesta.

### **B.3. Actividades:**

1. Constituir y consolidar un equipo de trabajo de alto nivel técnico para la elaboración de proyectos legislativos en el ámbito provincial y regional.
2. Identificación y recopilación de normas y Proyectos de normas a nivel local que sean relevantes para la formulación de un régimen de EIA.
3. Elaboración de un Documento de Trabajo para el Taller de Diagnóstico y Consulta sobre Construcción de Regímenes Jurídicos de EIA, el cual deberá plantear diversas propuestas de encuadre legal posibles del tema EIA y contener un agenda de política legislativa para ser discutida en el Taller.
4. Planificación, organización y convocatoria del Taller de Diagnóstico y Consulta acerca de la Construcción de Regímenes Jurídicos de EIA, el cual tendrá como finalidad:
  - \* Identificar los encuadres técnico-legales apropiados para abordar los temas de EIA, de acuerdo a lo establecido en las respectivas constituciones provinciales y demás normativa aplicable.
  - \* Identificar los instrumentos legales necesarios para la elaboración de los regímenes jurídicos de EIA.
  - \* Individualizar los principios y conceptos jurídicos básicos que deberán contener los regímenes de EIA.
  - \* Generar consenso respecto de las bases conceptuales e instrumentales de cada régimen que se identifique en el transcurso del Taller (se prevé la participación de funcionarios de los gobiernos locales, legisladores, representantes del poder judicial, Defensor del Pueblo, representantes del Colegio de Abogados, académicos, representantes y asesores legales de sectores económicos y sociales, ONGs, etc.).
  - \* Una vez identificados los instrumentos legales necesarios y definidos los principios básicos, se iniciará el proceso de elaboración de los anteproyectos de legislación necesarios para construir los regímenes jurídicos de EIA. Para ello se deberá proceder a:

a. Recopilar y analizar la legislación comparada existente en el tema.

b. Evaluar los proyectos normativos presentados ante las respectivas Legislaturas.

c. Diseñar matrices para cada Proyecto de Norma, respecto de los distintos aspectos jurídicos a considerar en la elaboración de los proyectos.

d. Realizar entrevistas con diversos expertos en temas técnicos, a partir de matrices de preguntas diseñadas a tal efecto

e. Celebrar entrevistas con funcionarios de reparticiones públicas, encargados de la aplicación de la legislación; asesores legales de legisladores; profesionales del derecho que asesoran a sectores empresarios interesados en los temas objeto del Proyecto; profesionales del derecho, que asesoran a Organizaciones de la sociedad civil, otros a determinar en cada caso.

f. Realizar reuniones de consulta con los representantes de los sectores comprometidos en el proceso de elaboración de las propuestas de normas, para el análisis de los borradores de los anteproyectos de ley.

g. Planificar, organizar y convocar a un Taller de Evaluación de Anteproyectos de Normas.

h. Organizar un Seminario sobre EIA de un día de duración, que tendrá por objeto plantear la problemática vinculada a cada uno de los temas mencionados y estará dirigido a funcionarios y legisladores.

i. Preparar las propuestas de normas y contribuciones legislativas para la construcción de los regímenes jurídicos de EIA en su versión definitiva, con sus fundamentos.

j. Organizar un evento de Presentación y Diálogo sobre el régimen de EIA, cuyo objeto será la presentación de los proyectos y contribuciones a la comunidad y las autoridades públicas, y generar un espacio de encuentro y diálogo entre la comunidad política, sociedad civil y comunidad técnico-jurídica respecto de los temas de EIA. Las propuestas serán distribuidas entre legisladores, jueces, Colegios de Abogados y de profesionales técnicos ..... ONGS, universidades, empresas interesadas, medios de prensa para multiplicar los procesos públicos de análisis y motivar nuevas iniciativas desde otros ámbitos.

**Objetivo d):**

«Generación de un proceso de discusión y concertación en cada provincia, para la coordinación y armonización en el ejercicio de las competen-

cias de las autoridades de aplicación con injerencia en la cuenca.»

1. Análisis de las funciones y atribuciones asignadas a los distintos organismos por la normativa respectiva, para determinar sus alcances.

2. Generación de un ámbito de concertación y coordinación para delimitar y fortalecer la competencias.

3. Promoción para la realización de actividades para el debate de las cuestiones relativas a la cuenca.

4. Adecuación de la legislación vigente en función de los criterios enunciados precedentemente.

**Objetivo e):**

«Consolidación e instrumentación del proceso de concertación entre Argentina y Bolivia a través de la adopción de acciones conjuntas y coordinadas, a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental de la cuenca del Río Bermejo, previo proceso de concertación con las Provincias de la cuenca».

1. Diseño de una agenda de actividades a ser consideradas por ambos países a los fines de la consolidación del proceso de concertación.

2. Identificación de las acciones a adoptar por cada uno de los países a los fines del cumplimiento de las acciones concertadas en la agenda.

3. Confección de un proyecto de protocolo o acuerdo adicional, dentro del marco de los tratados existentes, que contemple los temas previstos en la agenda.

**Objetivo f):**

«Participación de los municipios como actores necesarios en el proceso de concertación y la participación en la toma de decisiones en los asuntos relativos a la gestión de la cuenca».

1. Diseño e implementación a nivel provincial y regional de mecanismos que permitan la participación de los municipios en el proceso de manejo de la cuenca del Río Bermejo.

2. Precisión acerca de las acciones a ser llevadas a cabo por los municipios.

3. Fijación de los lineamientos para la creación de un marco de actuación que integre en el proceso de formulación de políticas hídricas a los municipios y departamentos, para propender a una gestión sostenible de las aguas.



**ANEXOS**



## ANEXO I

### A. Doctrina

1. BARBERIS, Julio A.: «Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional», Ed. TECNOS, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Relaciones Internacionales, Madrid, 1979.
2. BIDART CAMPOS, Germán J.: «Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino», Tomo VI, La Reforma Constitucional de 1994, Ed. EDIAR, Buenos Aires.
3. BLASCO LLANOS, José Antonio: «La participación de los usuarios en la gestión del agua. Las Confederaciones hidrográficas españolas» - documento de trabajo, Atelier RIOB.
4. CANO, Guillermo J.: «Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, p. 17, Ed. Victor P. De Zavalía, Buenos Aires, 1979.
5. CANO, Guillermo; FRIAS, Pedro; GONZALEZ ARZAC, Felipe González y TARAK, Pedro: «Propuesta de Acuerdo Marco para ejecutar el Pacto Federal Ambiental».
6. COUBILLOS, Gonzalo: «Bases para la formulación de leyes referidas a recursos hídricos» - Documento de trabajo preparado por el consultor de la División de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL, Ed. Comisión de Recursos Hídricos del H. Senado de la Nación y el CFI, con autorización de CEPAL, Buenos Aires, noviembre de 1998.
7. COULET, Monique: «Las asociaciones y los comités de cuenca» - Documento de trabajo, Atelier RIOB.
8. «Diagnóstico Jurídico Institucional Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo en Territorio Argentino» (Revisión 1), Programa Estratégico de Acción para el Desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo - Elemento de Programa de Trabajo 4.2. «Legislación Ambiental», Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija, FMAM-OEA-PNUMA.
9. Diccionario de la Lengua Española, Tomo I (Real Academia Española), Vigésimo Primera Edición, Madrid 1992.
10. DUROJEANNI, Axel y ACUÑA: «Participación municipal en actividades de gestión a nivel de cuencas» - Documento preparado para su presentación y revisión en el III Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe, celebrado en Buenos Aires en noviembre de 1998.
11. DOUROJEANNI, Axel, DASCAL, Guillermo y SALGADO, René: «Guía para la Creación de Entidades de Gestión de Cuenca», Marco de referencia para su elaboración - Documento de discusión presentado en el III Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 19-20 de noviembre de 1998.
12. FABIANO, Claudio F. y ANDREOLI, Cleverson V.: «Gestión de la información medioambiental para el manejo integrado de cuencas hidrográficas» - Documento de discusión, Consulta Regional para usuarios de la Cuenca del Plata - Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, abril de 1995.
13. Informe del III Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca de América Latina y el Caribe y 1ª Sesión Parlamentaria Latinoamericana de Políticas Hídricas, Buenos Aires, 17 y 18 de noviembre de 1998.
14. Informe del II Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca de América Latina y el Caribe y 1ª Sesión

Parlamentaria Latinoamericana de Políticas Hídricas, Santiago de Chile, 11 al 13 de diciembre de 1997.

15. LACIAR, Mirta Elisabeth: «Informe Final - Contribución al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de organización institucional para el desarrollo sustentable de la República Argentina», Programa Desarrollo Institucional Ambiental AR=0065/BID/SRNyAH Componente Política Ambiental, Buenos Aires, julio de 1995.

16. «La gestión integrada, planificación y legislación de aguas desde la perspectiva de los Principios de Dublín» - Documento de trabajo basado en los partes de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL a la Reunión del Comité Técnico Asesor de la Asociación Mundial del Agua, Manila, Filipinas, 9 al 13 de junio de 1997.

17. Ley de Aguas Nacionales de México, publicada el 12.1.94 en el Diario Oficial de la Federación el 1.12.92; Reglamento.

18. LLOP, Armando: «El Programa 21 en al Gestión Integral de los Recursos Hídricos en Argentina».

19. LLOP, Armando: «Sobre la innovación institucional necesaria para el manejo integrado de los recursos hídricos».

20. MAGNANI, César Raúl: «Influencias de la política y legislación de los recursos naturales y medio ambiente en el manejo de cuencas hidrográficas en zonas áridas y semiáridas de América Latina».

21. Material de los Talleres Regionales celebrados dentro del marco del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo celebrados en las Provincias.

22. Plan de Acción de Mar del Plata, «Resumen de recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París» - Documento sujeto a revisión, elaborado por al División de Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, octubre de 1998.

23. «Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable (aplicables a municipios, microregiones y cuencas), Documento preparado por la División de Recursos Naturales y energía de la CEPAL, NACIONES UNIDAS - Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 31 de agosto de 1993.

24. «Propuesta metodológica par la formulación del Plan e Integración y Desarrollo de los Sistemas de Integración y Desarrollo de los Sistemas Hidrográficos Orinoco, Amazonas y Paraná de la Plata» - Documento de trabajo elaborado pro el Consejo consultivo del Parlamento Latinoamericano - san Pablo, Brasil, noviembre de 1996. Ed. Comisión de Recursos Hídricos del H. Senado de la Nación y el CFI, con autorización de CEPAL, Buenos Aires, noviembre de 1998.

25. SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M.: «La Constitución de los Argentinos», Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994, 4ª edición actualizada y ampliada, Ed. ERREPAR, Buenos Aires, 1998.

26. SABSAY, Daniel A.: «El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias», LA LEY, Doctrina judicial, Buenos Aires, 1997.

27. 3º Taller Regional para la Formulación del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca del Río Bermejo - Síntesis y Resultados, p. 35, Jujuy, 25, 26 y 27 de noviembre de 1998.

28. TARAK, Pedro; WALSH, Juan Rodrigo y CASTELLI, Luis por la FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y H.V. DE BENJAMÍN, Antonio (Instituto o Direito por um Planeta Verde, Brasil); COUSILLAS, Marcelo J. (Instituto de Formación en Ciencias Ambientales del Uruguay); PREUSS, Federico C. (FARN, Argentina) y VILLAGRA DE BIEDERMANN, Soledad (Asociación de Abogados Ambientalistas del Paraguay): «Trabajo de investigación realizado por los autores y financiado por la Universidad de Miami, Centro Norte-Sur, Ed. FARN, 1997.

## **B. Tratados, acuerdos y actas**

1. Acuerdo de Creación del Consejo Permanente de Integración Binacional, suscripto por la República Argentina y la República de Bolivia.

2. Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija: Creación de la Comisión Binacional o «Acuerdo de Orán».

3. Acta de Creación de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE).

4. Acta Constitutiva del 31/08/90 que crea el Consejo Federal de Medio Ambiente, ratificado por Decreto Nacional N° 2878/90 y por los gobiernos provinciales.

5. Reglas de Helsinki, aprobadas por la 52º Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional celebrada en Helsinki en agosto de 1966.

6. Tratado de la Cuenca del Plata, suscripto por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en Brasilia el 23 de abril de 1969.

7. Tratado sobre Medio Ambiente entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República de Bolivia.

## ANEXO II

### RESULTADOS DE LAS REUNIONES CELEBRADAS EN LAS PROVINCIAS CON REPRESENTANTES DEL SECTOR PÚBLICO Y FARN

Dentro del marco del PEA, las investigadoras de FARN se reunieron con representantes de las Provincias de Salta, Jujuy (20 y 21 de mayo), Formosa y Chaco (31 de mayo y 1º de junio). Asistieron a dichas reuniones los directores de recursos naturales y representantes y asesores de los organismos competentes en materia de uso y gestión de los recursos hídricos, suelos, bosques y flora y fauna y recursos pesqueros, legisladores, entre otros.

Durante el transcurso de las mismas FARN expuso los lineamientos del Informe final, refiriendo a las recomendaciones, estrategia y objetivos a corto, mediano y largo plazo, a los fines de la implementación de un sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.

Oportunamente, el PEA había remitido la versión preliminar de dicho informe a las Provincias, respecto del cual éstas a través de sus representantes, hicieron sus comentarios y observaciones, las cuales fueron contempladas para la elaboración del informe final, junto con aquéllas realizadas por la Coordinación del PEA, representantes de la COREBE y demás asistentes a las reuniones de trabajo realizadas durante el proceso de elaboración del trabajo de investigación y formulación de la estrategia.

A continuación se hará una reseña de los temas tratados durante las reuniones referidas en el primer párrafo y los comentarios efectuados por los representantes y asesores de los organismos provinciales. El contenido del presente Anexo fue remitido a cada Provincia respectivamente para su revisión, antes de su inclusión en el Informe Final.

#### PROVINCIA DE SALTA

##### **I. Listado de representantes y asesores que asistieron a la reunión:**

1. Ingeniero Oscar Dean, Jefe del Departamento de Riego y a cargo del Despacho de AGAS, representante de la provincia ante el PEA.
2. Ingeniero Wanny Caramella, Jefe del Departamento de Riego y Recursos Hídricos del Ente Regulador de los Servicios Públicos.
3. Dr. Luis Ramón Arce, Gerente de Asuntos Jurídicos y Secretaría del Directorio del citado ente.

##### **II. Temas tratados durante la reunión:**

**a. Instrumentación de un ámbito de concertación a nivel regional/interprovincial y su implementación a través de mecanismos jurídico-institucionales (Estrategia- ítem II.A.1., Parte II- Informe Final):**

**b. Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca, en el marco de una entidad de cuenca regional/interprovincial (II.A.2., Parte II- Informe Final):**

1. Se mostraron de acuerdo con la institucionalización del proceso que vienen llevando adelante en el marco del PEA, a través de la creación de un «ente jurisdiccional de cuenca», en el que se fije la política global del manejo de la cuenca del Río Bermejo y que sirva como base para la creación de un organismo de cuenca.

2. Manifestaron además que en el documento de constitución del citado ente deben formularse claramente los objetivos perseguidos y las funciones asignadas en cada caso.

3. Expresaron que el tema del financiamiento resultaba decisivo y que en ese sentido debían analizarse todas las opciones a fin de garantizar la estabilidad y autonomía institucional del ente, así como la sustentabilidad financiera.

4. Consideraron que la función principal de la Nación en este tema era lograr la coordinación entre las provincias involucradas, quienes fijarían sus prioridades teniendo en cuenta el interés común.

5. Entienden que cualquier acción que se realice en la cuenca debe hacerse conforme a los siguientes principios:

- \* Igualdad de los iguales (no todas las provincias tienen derechos idénticos)
- \* El interés es la medida de las acciones
- \* Principio de solidaridad

6. Asimismo recalcaron que la Nación solo coordina y armoniza y que en algunos casos puede llegar a fiscalizar.

7. Destacaron la conveniencia de la firma de convenios o acuerdos entre dos o más provincias para temas puntuales referidos a la cuenca, en los que se encuentren interesadas solo algunas de ellas.

8. Consideraron que el organismo de cuenca debería estar formado por las provincias ribereñas, quienes deciden sobre el destino de sus recursos hídricos, lo que no implica que lleven adelante una gestión perjudicial para otras provincias que no son ribereñas.

9. Coincidieron también, en que era necesaria la determinación de criterios comunes entre todas las provincias ribereñas, para luego extenderlos a cada provincia en particular, con especial énfasis en lo referente a la armonización normativa.

10. Consideraron que el tema referido al reparto y distribución de las aguas es de vital importancia. La resolución del mismo a través de su fijación por convenio o acuerdo de las provincias ribereñas, resultaría un buen punto de partida para la implementación del sistema de gestión.

***c. Armonización de la normativa vigente en las Provincias en las materias relativas a la temática de gestión de cuenca, a fin de sentar las bases adecuadas para un proceso de armonización regional (Recomendaciones, II.d.1., Parte I- Informe Final)***

1. Consideraron este ítem como un requisito sine qua non a los fines de avanzar en el proceso de implementación de un sistema de gestión ambiental para la cuenca. Consideran que en el ámbito de concertación institucionalizado deben acordarse los temas o puntos fundamentales para una gestión sustentable de la cuenca y que ello debe plasmarse a través de la normativa específica.

2. Debemos recordar que la Provincia de Salta ha sancionado recientemente su nuevo Código de Aguas y la Ley del Medio Ambiente, por lo que la armonización o compatibilización se realizaría a través de la reglamentación de las mismas y la modificación de aquellas normas en las que ello resultare pertinente.

3. Este proceso, entonces se produce desde las Provincias que acuerdan en cuestiones básicas, que serán irradiadas en el ámbito de cada una de ellas.

4. Se consideró necesario la unificación del léxico en la instancia interprovincial, respecto de vocablos que se utilicen asiduamente en el tema de gestión de la cuenca, cosa que a veces ocurre con diferentes significados, evitando así dicho problema.

***d. Generación un proceso de discusión y concertación en cada provincia, a los fines de la coordinación y armonización en el ejercicio de las competencias de las autoridades de aplicación con injerencia en la cuenca con una visión regional del tema. (Recomendaciones, II.d.2., Parte I- Informe Final)***

1. Manifestaron que han pasado por una experiencia similar en la gestión de la Cuenca del Río Juramento, por lo que existe conocimiento y práctica en la materia.

2. Asimismo, en lo referido a este ítem, estuvieron de acuerdo en llevar adelante dicho proceso, para una mejor gestión de la cuenca.

3. Se advirtió que el seguimiento del tema de la Gestión de la Cuenca del Río Bermejo se estaba realizando en forma coordinada entre las dependencias que participaron de la reunión.

***e. Mecanismos de participación. Participación de ONG's, municipios, comunidades indígenas y sector privado (Recomendaciones, II.e y II.h., Parte I- Informe Final)***

1. Consideran de importancia la participación de los municipios, entendiendo que dicha participación resultaría muy enriquecedora a fin de determinar los particulares problemas que pudieran presentarse.

2. En general se estuvo de acuerdo con la participación de todos los sectores involucrados, poniendo especial énfasis en la participación de las provincias en su rol protagónico.

3. Se advirtió, que aunque informalmente, se está realizando una tarea de difusión respecto de

los temas de gestión y manejo de la cuenca.

4. Manifestaron la importancia de la participación de sectores tales como el privado, universidades y fundaciones.

## **PROVINCIA DE JUJUY**

### **I. Listado de representantes y asesores que asistieron a la reunión:**

1. Ingeniero Roberto Bernal, de la Dirección Provincial de Recursos Hídricos de la Provincia

2. Dr. Carrillo, presidente de la Comisión de Medio Ambiente de la Legislatura Provincial (Cámara de Diputados)

3. Dra. Andreusi, miembro de la Comisión de Medio Ambiente de la Legislatura Provincial

### **II. Temas tratados durante la reunión:**

Los representantes de la Legislatura Provincial estaban tomando conocimiento en esta reunión del diagnóstico encargado por el PEA a FARN, por lo que se hizo necesario una breve descripción del mismo.

#### **a. Instrumentación de un ámbito de concertación a nivel regional/interprovincial y su implementación a través de mecanismos jurídico-institucionales (Estrategia- ítem II.A.1., Parte II- Informe Final):**

#### **b. Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca, en el marco de una entidad de cuenca regional/interprovincial (II.A.2., Parte II- Informe Final):**

1. Los participantes consideraron, respecto al primer punto, que la instrumentación del ámbito de concertación podía realizarse siguiendo alguna de las alternativas propuestas en la estrategia, debiéndose explorar el ámbito recientemente creado entre las regiones NOA-NEA, pues entendían que podría ser el espacio más adecuado para llevar adelante la institucionalización.

2. Manifestaron también su adhesión y acuerdo al proceso que viene llevando adelante el PEA.

3. Expresaron que dicho proceso debía ser fruto de la concertación continua de las provincias, pero también dentro de cada provincia debía gestarse un proceso de concertación en la que participaran todos aquellos actores involucrados.

4. Asimismo los representantes de la Legislatura consideraron indispensable la continua coordinación y el acceso a la información a cerca del avance del proceso, de todas las autoridades del sector público, involucradas de alguna manera en el mismo y manifestaron su interés de participar en el mismo.

5. En lo referido al punto b. se analizaron las alternativas propuestas en la estrategia, concluyendo que la entidad debía cumplir con todos los requisitos allí enunciados. Se hizo referencia además al protagonismo que deben tener las provincias en la implementa-

ción del sistema de gestión ambiental para la cuenca, a través del fortalecimiento de sus facultades.

#### **c. Armonización de la normativa vigente en las Provincias en las materias relativas a la temática de gestión de cuenca, a fin de sentar las bases adecuadas para un proceso de armonización regional (Recomendaciones, II.d.1., Parte I- Informe Final).**

1. Tanto los representantes de las áreas del Poder Ejecutivo Provincial, como los de la Legislatura, manifestaron su acuerdo para llevar adelante el proceso de armonización.

2. Los representantes de la Legislatura consideraron que era necesario en una primera etapa, la regulación en cada provincia de las temáticas con relevancia para la cuestión.

3. Que en el caso de la Provincia de Jujuy se haría a través de la reglamentación de la Ley de Medio Ambiente (de reciente sanción) y de la modificación -si resultaba necesaria- del Código de Aguas y otras normas con injerencia en la materia. En una segunda etapa debería procederse a uniformar y realizar la armonización entre las diferentes provincias, haciendo hincapié en que este proceso debía ser realizado con la necesaria participación de representantes del poder legislativo de cada una de las Provincias.

4. Manifestaron la necesidad de que el trabajo de armonización debía ser realizado por las Provincias involucradas.

#### **d. Generación un proceso de discusión y concertación en cada provincia, a los fines de la coordinación y armonización en el ejercicio de las competencias de las autoridades de aplicación con injerencia en la cuenca con una visión regional del tema. (Recomendaciones, II.d.2., Parte I- Informe Final)**

1. Con referencia a este tema expresaron que se habían iniciado acciones a fin de lograr dicha coordinación en el ámbito de las dependencias del Poder Ejecutivo Provincial. Se mencionó que la discusión y el avance en el tema de gestión de la cuenca se estaba realizando de manera coordinada entre los diversos ministerios, secretarías y entes.

2. Los representantes de la Legislatura refirieron que si resultaba necesario alguna modificación en las reglamentaciones respectivas con este fin, las mismas se llevarían a cabo.

3. Refirieron también al avance producido en las conversaciones con los representantes de la Provincia de Salta con el objeto de uniformar tanto políticas como legislación, a fin de implementar un sistema de gestión ambiental en la cuenca.

#### **e. Mecanismos de participación. Participación de ONG's, municipios, comunidades indígenas y sector privado (Recomendaciones, II.e y II.h., Parte I- Informe Final).**

1. Se relató la experiencia negativa que se había

tenido en la Provincia respecto a la instalación del Gasoducto, sin que existiera en la discusión previa participación de los diversos sectores.

2. Expresaron que la participación de los municipios era muy importante, pero como un objetivo a prever en una segunda etapa, previo fortalecimiento de los mismos, y conforme a las características particulares de cada uno de ellos.

3. Se manifestó además que se encuentran constituyendo un Comité de Cuenca para el Río Bermejo dentro de la Provincia y que ya realizó la primera reunión, a la cual fueron convocados todos los sectores, la mayoría de los cuales asistió y participó (sector público, empresas, universidades, fundaciones, etc.). Se ha firmado una especie de acta constitutiva.

## PROVINCIA DE FORMOSA

### I. Listado de representantes y asesores que asistieron a la reunión:

1. Ing. Horacio Rodolfo Zambón - Subsecretario de Recursos Naturales y Ecología 2. Ing. Jorge Neri González - Director de Aguas y Suelos 3. Ing. Ftal. Edgardo Barraza - Director de Bosques 4. Dr. Vet. Juan Carlos Orozco - Director de Fauna 5. Ing. Graciela Gallardo - Técnica de la Dirección de Recursos Hídricos 6. Ing. Rafael Saliva - Asesor de Gobierno

### II. Temas tratados durante la reunión:

#### **a. Instrumentación de un ámbito de concertación a nivel regional/interprovincial y su implementación a través de mecanismos jurídico-institucionales (Estrategia- ítem II.A.1., Parte II - Informe Final):**

1. Respecto de la alternativa que refiere a su instrumentación en el ámbito del COFEMA, por medio de una delegación o Subcofema los asistentes refirieron que dentro del ámbito del COFEMA ya se habría hecho una división por regiones: región litoral (NEA) y región NOA. 2. Se mencionó también la existencia de organismos similares al COFEMA en otras áreas temáticas, tales como el SIMOP y el Consejo Federal Agropecuario. 3. En cuanto a las alternativas planteadas para la instrumentación del ámbito de concertación consideraron que las mismas deberían ser evaluadas.

#### **b. Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca, en el marco de una entidad de cuenca regional/interprovincial (II.A.2., Parte II- Informe Final).**

Se plantearon dos alternativas:

1. Creación de una nueva entidad de cuenca cuya sede funcione en el ámbito de las Provincias. 2. Fortalecimiento y modificación de la existente a nivel regional interprovincial (COREBE). Se propone un cambio del esquema que funciona actualmente y un fortalecimiento de los aspectos ambientales, en particular en cuanto a las actividades realizadas en una zona de la cuenca que puedan afectar a otra.

#### **c. Respecto de la COREBE:**

\* Los asistentes refirieron a que ésta tiene en cuenta los intereses regionales, pero no aquellos específicos de la cuenca hídrica como tal. El PEA en cambio refiere específicamente a la cuenca. \* Se refirió a que la propuesta de modificación del estatuto contempla que en lo sucesivo, en aquellas cuestiones referidas al recurso hídrico voten únicamente las cuatro provincias de la cuenca. Otra modificación propuesta es que la voz de las Provincias llegue directamente al delegado de Argentina para luego llevarla al nivel binacional.

#### **d. «Armonización de la normativa vigente en las Provincias en las materias relativas a la temática de gestión de cuenca, a fin de sentar las bases adecuadas para un proceso de armonización regional». (Recomendaciones, II.d.1., Parte I - Informe Final).**

\* Todos los asistentes expresaron su voluntad de trabajar en la armonización de la normativa, y coincidieron en la importancia de proceder a la misma.

\* Se sugirió a tal fin, y en forma previa al comienzo del trabajo de armonización en el ámbito regional interprovincial, definir un temario básico acerca de los puntos que requieren ser armonizados. Se citó a modo de ejemplo el tema del canon, para cuya fijación se requiere de un criterio armonizado en cuanto al monto a abonar por los usuarios del agua (en algunos casos se fijarían precios políticos que provocan el traslado de los inversores de una Provincia a otra) y al volumen o cantidad que se autoriza. Respecto del problema de la escasez del recurso hídrico se puntualizó que el mismo está generalizado en la región.

\* Surgió el interrogante de si dicho trabajo será realizado por consultores del ámbito provincial o nacional. Se aclaró que independientemente del trabajo de un consultor de cualquiera de los ámbitos,

el trabajo de armonización en sí mismo será realizado por las propias Provincias involucradas.

**e. «Generación de un proceso de discusión y concertación en cada provincia a los fines de la coordinación y armonización en el ejercicio de las competencias de las autoridades de aplicación con injerencia en la cuenca, con una visión regional del tema». (Recomendaciones, II.d.2., Parte I - Informe Final)**

\* Al respecto puntualizaron posibles superposiciones en el ejercicio de competencias entre algunos organismos. Se citó el ejemplo de la autoridad de aplicación del Código de Aguas de la Provincia (Dirección de Recursos Hídricos que depende del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos) y la de la Ley 1060 (Subsecretaría de Recursos Naturales, de la cual dependen la Dirección de Bosques, Aguas y Suelos y Fauna y Parques). Respecto de tales autoridades solicitan la enmienda de lo expuesto en el Informe «Diagnóstico Jurídico Institucional Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo en Territorio Argentino» (Revisión 1), Programa Estratégico de Acción para el Desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo - Elemento de Programa de Trabajo 4.2. «Legislación Ambiental», Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija, FMAM-OEA-PNUMA, de junio 1998", pág. F-8, 2º párrafo, donde se dice que la Dirección de Recursos Hídricos funciona en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Ecología. De acuerdo a la modificación de la Ley de Ministerios 1170, la Dirección de Recursos Hídricos actualmente depende del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

\* Se mencionó como antecedente en materia de superposición en el ejercicio de competencias, el caso de los residuos biopatógenos de los mataderos - hoy ya solucionado - en el cual intervenían la Dirección de Bromatología, Subsecretaría de Recursos Naturales y los municipios en forma superpuesta. Actualmente la habilitación es otorgada por los Municipios cuando los establecimientos se encuentran situados dentro del ejido municipal, y la Provincia cuando están radicados fuera de aquél. \* Respecto del listado de autoridades de aplicación mencionado en el Informe preliminar, se sugirió incluir las siguientes:

- Dirección de Recursos Hídricos que depende del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos;
- Dirección de Bromatología y Saneamiento Ambiental que depende del Ministerio de Desarrollo Humano; y
- Subsecretaría de Recursos Naturales, que comprende a la Dirección de Bosques, Aguas y Suelos y Fauna y Parques.

\* Se destacó la importancia de la Ley 23.879 de Obras Públicas y su modificatoria Ley 24.539 que establecen lo siguiente:

1. El Poder Ejecutivo debe realizar la evaluación

de las consecuencias ambientales que, desde el punto de vista sísmológico, geológico, hidrológico, sanitario y ecológico, producen o podrían producir en territorio argentino cada una de las represas nacionales o extranacionales construidas, en construcción y/o planificadas.

2. Dicho estudio debe realizarse sobre la base de las normas fijadas en el Manual de Gestión Ambiental para obras hidráulicas con aprovechamiento energético aprobado por las resoluciones 475/87 y 718/87 de la Secretaría de Energía o disposiciones técnicas que las reemplacen.

3. El mismo debe ser remitido a los Ministerios de Obras y Servicios Públicos y Salud y Acción Social de la Nación o aquel que esté facultado como autoridad nacional en materia de política ambiental, quienes juntamente con sus similares de las provincias afectadas aprobarán o rechazarán la factibilidad de las obras, en función del estudio de impacto ambiental realizado y recomendarán al Poder Ejecutivo en el caso de obras extranacionales que produzcan impacto en territorio argentino, las medidas y acciones necesarias para minimizar tal impacto, para que aquél gestione ante los respectivos gobiernos extranjeros la celebración de los acuerdos necesarios para su implementación.

4. Los estudios deben ser presentados en audiencia pública con los alcances que establezca la reglamentación. Dicha audiencia debe desarrollarse en el ámbito del Congreso de la Nación, de la cual participarán los funcionarios que lo elaboraron, ONGs especializadas en materia ambiental, universidades, centros académicos y el público en general.

**f. Mecanismos de Participación. Participación de ONGs, municipios, comunidades indígenas y sector privado (Recomendaciones, II.e. y II.h., Parte I - Informe Final).**

\* Se comentó un antecedente de audiencia pública realizada en la Provincia respecto de un Proyecto de desmonte de una cierta cantidad de hectáreas; se realizó un Estudio de Impacto Ambiental para evaluar la factibilidad del Proyecto. En dicha audiencia participó la Sociedad Rural, ENDEPA (ONG que representa a la comunidad indígena de la zona). Se solicitó ayuda al PEA y a COREBE para realizar el seguimiento del Proyecto.

\* Participación de los municipios: los asistentes coincidieron en la necesidad de prestar apoyo a los municipios y los identificaron como actores importantes en la detección de problemas en la cuenca.

\* Participación de las comunidades indígenas: existen antecedentes en cuanto a su participación en el reclamo respecto de los bosques, tierras y conservación de los recursos naturales por ej. fauna.

\* Participación del sector privado: Se puntualizó que cada sector participa en la medida de los intereses afectados.

\* Se refirió a la existencia de una ley que prohíbe la pesca comercial en todo el curso del Río Bermejo, lo cual generó un reclamo de la gente carenciada que vive de la pesca. La Dirección de Pesca les explicó que la ley permite la denominada pesca de «subsistencia».

\* También se mencionó en cuanto a la participación los problemas que se suscitaron por ej. entre los arroceros y ganaderos y la Sociedad Rural respecto del tema de las inundaciones.

\* Con respecto al tema de la participación en general, se refirió a la falta de coincidencia entre los tiempos políticos con los técnicos

\* En cuanto a las audiencias públicas se aludió al Título VI de la ley 1060, que la contempla.

## PROVINCIA DEL CHACO

### I. Listado de representantes y asesores que asistieron a la reunión:

1. Ing. Bruno Schwesig - Subsecretario de Recursos Naturales y Medio Ambiente
2. Ing. Roberto Olivares - Director de Suelos y Agua Rural
3. Dr. Raúl Casavechia - Asesor Jurídico APA
4. Dra. Verónica Dorronsoro - Asesora Jurídica APA
5. Dr. Omar Jorge Francia - Director de Fauna
6. Ing. Mario Bejarano - Director de Bosques
7. Lic. Ramón Vargas - Vocal del Directorio de APA

### II. Temas tratados durante la reunión:

#### a. Instrumentación de un ámbito de concertación a nivel regional/interprovincial y su implementación a través de mecanismos jurídico-institucionales (Estrategia- ítem II.A.1., Parte II- Informe Final):

\* Al respecto los asistentes respaldan una alternativa que consiste en la creación de un organismo de cuenca interjurisdiccional (subrayan que no desean hacer la distinción entre interprovincial y binacional) en el marco del art. 124 de la Constitución Nacional, que faculta a las Provincias a celebrar convenios internacionales.<sup>51</sup>

\* Mencionan como antecedente un convenio celebrado con Paraguay en temas relativos a los recursos ictícolas, en el cual participan las cuatro Provincias (Salta, Jujuy, Formosa y Chaco) que son las únicas que toman decisiones. Las Provincias de Entre Ríos y Santa Fe participan en calidad de observadores. También se invitó a participar a la Nación.

\* Se evaluó la alternativa que promueve la modificación del estatuto de la COREBE, para la exclusión de las Provincias que no comparten la cuenca.

\* Se estudia la interposición de una acción judicial por la Provincia, para plantear la inconstitucionalidad de la Ley por la cual Argentina ratificó el Tratado de Orán. Uno de los temas objetados en dicho convenio es la atribución de la Comisión Binacional en la fijación de cánones por uso del agua, lo cual entienden es atribución exclusiva de las Provincias de la cuenca.

\* Puntualizan que los temas relativos al uso y aprovechamiento del agua es competencia exclusiva de las cuatro Provincias (Salta, Jujuy, Formosa y Chaco) con competencia sobre el recurso hídrico del Río Bermejo.

\* Destacan la importancia de la inclusión del tema de la Baja cuenca.

#### b. Implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca, en el marco de una entidad de cuenca regional/interprovincial (II.A.2., Parte II - Informe Final).

\* Se remite a lo expuesto precedentemente en a).

#### c. Respecto de la COREBE:

\* Independientemente de lo expuesto en a), manifiestan la necesidad de reforma del estatuto de COREBE, debido a que en su ámbito participan otras provincias tales como Santa Fe, que no tienen injerencia en la cuenca ni competencia sobre el Río Bermejo.

#### d. «Armonización de la normativa vigente en las Provincias en las materias relativas a la temática de gestión de cuenca, a fin de sentar las bases adecuadas para un proceso de armonización regional». (Recomendaciones, II.d.1., Parte I - Informe Final).

\* Manifiestan que como instancia previa a la armonización es necesaria la concertación entre las Provincias, dentro del marco del art. 12552 de la Constitución Nacional. (véase ítem II.A.,1., alternativa A), Estrategia, Parte II - Informe Final).

\* Se refirió a la celebración de jornadas forestales con las demás provincias a los fines de la armonización de criterios. Preocupa la ausencia de la Provincia de Salta en las mismas.

**e. «Generación de un proceso de discusión y concertación en cada provincia a los fines de la coordinación y armonización en el ejercicio de las competencias de las autoridades de aplicación con injerencia en la cuenca, con una visión regional del tema». (Recomendaciones, II.d.2., Parte I - Informe Final).**

\* Destacan que dicho proceso ya está en marcha en el ámbito de la Provincia.

**f. Mecanismos de Participación. Participación de ONGs, municipios, comunidades indígenas y sector privado (Recomendaciones, II.e. y II.h., Parte I - Informe Final).**

\* Participación de los municipios: mencionan como antecedente la Ley Forestal Nacional a la cual adhirió la Provincia, y en la cual se estable-

ce una instancia de participación de los municipios, previa adhesión a la norma. A su vez fija un mecanismo de coordinación.

\* Respecto de la participación de ONGs refieren a la existencia de un Foro Provincial de ONGs; también aluden a la participación de los Colegios profesionales.

**g. Temas cuya inclusión fueron acordados con el PEA**

\* Cartas temáticas (para la evaluación de la Baja cuenca): mencionan que se hará una presentación a organismo provinciales con el INTA

\* Remoción de barreras en agua, tierra para posibilitar el acceso de la gente de bajos recursos en las localidades de Sausalito y Punta del Indio.





## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1 Véase «Términos de Referencia del Contrato por Resultado» N° USDE-013/99 (OEA- Secretaría General)-Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

2 La etapa de implementación de los objetivos a corto plazo no es objeto del presente trabajo.

3 Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, vigésima primera edición, tomo 1, pág. 616, Ed. Espasa, Madrid, 1992.

4 «Manejo integrado de las cuencas hidrográficas en América Latina» - El Manejo de Cuencas Hidrográficas, Documento editado por la OFICINA REGIONAL DE LA FAO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE - Red Latinoamericana de Cooperación Técnica.

5 Ley de Aguas Nacionales de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1.12.92; Reglamento, publicado el 12.1.94.

6 CANO, Guillermo J.: «Recursos Hídricos Internacionales de la Argentina, p. 17, Ed. Victor P. De Zavalía, Buenos Aires, 1979.

7 A los efectos de la consideración del concepto de cuenca deberán contemplarse las características geográficas y naturales particulares de la Cuenca del Río Bermejo.

8 Las reglas de Helsinki fueron aprobadas por la 52<sup>o</sup> Conferencia de la Asociación de Derecho Internacional celebrada en Helsinki en agosto de 1966.

9 DOUROJEANNI, Axel, DASCAL, Guillermo y SALGADO, René: «Guía para la Creación de Entidades de Gestión de Cuenca», Marco de referencia para su elaboración - Documento de discusión presentado en el III Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 19-20 de noviembre de 1998.

10 BARBERIS, Julio A.: «Los recursos naturales compartidos entre Estados y el Derecho Internacional», Ed. TECNOS, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Relaciones Internacionales, Madrid, 1979.

11 Armando LLOP en su trabajo remitido por el autor a FARN, en el marco del presente trabajo, «El Programa 21 en la Gestión Integral de los Recursos Hídricos en Argentina», menciona entre sus recomendaciones para la vigencia de lo acordado en el Capítulo 18 de la Agenda 21, la necesidad de «avanzar en el desarrollo de metodologías que faciliten el arreglo macroinstitucional adecuado para el manejo integral del agua o de la cuenca,, lo que implica el desarrollo de instancias de coordinación sectorial e interinstitucional».

12 Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo - Borrador de Trabajo, Versión 03/99, Buenos Aires, mayo de 1999.

13 Entre las funciones y atribuciones que le fueron asignadas figuran entre otras las siguientes: diseñar y administrar un sistema de alerta hidrológica; identificar programas de desarrollo sostenible; seleccionar las obras a realizar en los cursos de agua, sobre la base de la correspondiente evaluación del impacto ambiental, establecer los parámetros físico-químicos y biológicos para la regulación de la calidad de las aguas de acuerdo a criterios internacionales y gestionar la financiación de los estudios y proyectos seleccionados; adjudicar la realización de estudios y programas, proyectos y obras de los recursos hídricos; determinar las zonas en las

cuales no podrán efectuarse extracciones de recursos que afecten el comportamiento hidráulico y morfológico de los ríos; proponer normas que regulen las descargas de cualquier tipo de sustancias contaminantes; recopilar y actualizar la información necesaria para crear y mantener un banco de datos en un sistema de información geográfica y cumplir las demás funciones que surjan del Acuerdo y las que las partes expresamente le otorguen por acuerdos complementarios.

14 Nota aclaratoria: los aspectos que se reseñan a continuación acerca de los acuerdos internacionales suscriptos entre ambos países, se mencionan a título informativo.

15 Este acuerdo fue suscripto por la República Argentina y la República de Bolivia con fines de cooperación mutua, para alcanzar el efectivo desarrollo económico y social de ambos países y con tal fin llevar a cabo programas y proyectos específicos, promoviendo la integración bilateral. Se crea a través del mismo el Consejo Permanente de Integración Binacional, cuya finalidad consiste en promover y hacer dinámicas las relaciones bilaterales por medio de la cooperación, identificar y propender a la realización de proyectos comunes y efectuar el seguimiento de las acciones que lleven a cabo los organismos de ambos países, para fortalecer la relación bilateral, coordinando y orientando sus actividades. Podrá disponer la creación de otros órganos que estime conveniente para el cumplimiento de su cometido, así como invitar a participar en sus reuniones a los organismos gubernamentales y no gubernamentales, cuya participación se considere necesaria para el tratamiento de temas específicos. Dicho organismo es presidido por los respectivos Ministros de Relaciones Exteriores y Culto.

16 En aplicación del art. 6º del Tratado de la Cuenca del Plata (suscripto por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en Brasilia el 23 de abril de 1969, cuyo objeto es promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata; el mismo fue ratificado posteriormente por las legislaturas de cada país. En dicho tratado las partes acordaron mancomunar sus esfuerzos con el objeto de promover el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata. Asimismo se prevé la formulación de instrumentos jurídicos que propendan a la utilización racional del recurso agua, especialmente a través de la regulación de los cursos de agua y su aprovechamiento múltiple y equitativo. En este Tratado se reconoce como órgano permanente de la Cuenca al Comité Intergubernamental Coordinador, quien se encarga de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales, cuyo objeto sea el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata y de la asistencia técnica y financiera que organice con el apoyo de los organismos internacionales que estime conveniente y de ejecutar las decisiones que adopten los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros; en sucesivas reuniones de Cancilleres de los países de la cuenca se adoptaron numerosas resoluciones referidas al Estatuto del Comité Intergubernamental Coordinador, al aprovechamiento de Ríos Internacionales), que prevé la suscripción de acuerdos específicos, la República Argentina y la República de Bolivia acuerdan establecer un mecanismo permanente para la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, a los fines de impulsar el desarrollo sostenible de la zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales, atraer inversiones y permitir la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. A su vez por dicho Acuerdo se crea la Comisión Binacional, organismo constituido por dos delegados de cada Estado miembro. La Secretaría de dicha Comisión está en cabeza de COREBE en Argentina y la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo en Bolivia.

17 El marco de referencia del presente Tratado está dado por los resultados a los que se arribó en Río de Janeiro durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en junio de 1992. Asimismo encuentra sustento en lo manifestado en la Declaración Presidencial del 28 de junio de 1991, en la que ambos presidentes manifestaron su voluntad de adoptar medidas eficaces y urgentes para preservar el medio ambiente, como una nueva dimensión indispensable del desarrollo e integración entre los dos pueblos. En el ámbito del Tratado se prevé la creación de una Subcomisión de Medio Ambiente, en el marco del Comité de Coordinación como órgano operativo del Consejo Permanente de Integración Binacional, con facultades para promover, coordinar y efectuar el seguimiento del Tratado y protocolos adicionales que se suscriban. Ante la necesidad de armonizar la utilización de los recursos naturales compartidos con la protección del medio ambiente, a los fines de contribuir al desarrollo sostenible y la calidad de vida, y reafirmando la íntima vinculación entre medio ambiente, desarrollo e integración y la incidencia de los factores socioeconómicos en la degradación del medio ambiente, las partes deciden emprender una acción conjunta para identificar y aplicar soluciones a dichas cuestiones. A su vez reconocen la necesidad de asumir la responsabilidad conjunta en los problemas ambientales que trascienden las fronteras nacionales.

18 Este término se utiliza en el sentido enunciado por el Diccionario de la Lengua Española, Tomo I (Real Academia Española) que alude a «formar idea, hacer concepto de una cosa», página 529, Vigésimo Primera Edición, Madrid 1992.

19 Plan de Acción de Mar del Plata, «Resumen de recomendaciones de las reuniones internacionales sobre el agua: de Mar del Plata a París» - Documento sujeto a revisión, elaborado por la División de Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL, octubre de 1998.

20 Véase referencia a los recursos compartidos en la Estrategia B.1. del Programa Estratégico de Acción para

la Cuenca Binacional del Río Bermejo - Borrador de Trabajo, Versión 03/99, Buenos Aires, mayo de 1999.

21 BARBERIS, Julio A.: «Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho Internacional», Ed. Tecnos, Madrid, 1979.

22 LACIAR, Mirta Elisabeth: «Informe Final - Contribución al desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de organización institucional para el desarrollo sustentable de la República Argentina», Programa Desarrollo Institucional Ambiental AR=0065/BID/SRNYAH Componente Política Ambiental, Buenos Aires, julio de 1995.

23 SABSAY, Daniel A.: «El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias», LA LEY, Doctrina judicial, Buenos Aires, 1997.

24 Op. cit. en (23).

25 En Argentina no existe en el ámbito federal un régimen general de EIA entendido como procedimiento administrativo. En el ámbito normativo nacional se identifican sin embargo una serie de normas que contemplan la EIA como procedimiento administrativo o proceso de evaluación ambiental. Existen regímenes sectoriales o específicos que pueden caracterizarse como procedimentales per se. A modo de ejemplo de éstos últimos se cita al Código de Minería modificado por la Ley 24.585, el cual no cuenta sin embargo con una instancia clara de participación pública como elemento integrante del procedimiento. La Ley 24.197 vetada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto 1096/93 establecía la obligatoriedad de llevar a cabo un procedimiento de EIA para todo emprendimiento público que pudiera tener un impacto ambiental significativo. (véase el Trabajo de investigación realizado por Pedro Tarak, Juan Rodrigo Walsh, y Luis Castelli de la FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES y un equipo de profesionales investigadores integrado por Antonio H.V. de Benjamín del Instituto o Direito por um Planeta Verde, Brasil; Marcelo J. Cousillas del Instituto de Formación en ciencias Ambientales del Uruguay; Federico C. Preuss de FARN, Argentina y Soledad Villagra de Biedermann de la Asociación de Abogados Ambientalistas del Paraguay, financiado por la Universidad de Miami, Centro Norte-Sur, Ed. FARN, 1997). A su vez, por Ley 24.354 (BO: 29.8.94) se crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), cuyos objetivos son la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas. Están sujetos a las disposiciones de la ley, de las reglamentaciones que de ellas deriven y de las metodologías que se establezcan a través del sistema nacional de inversiones públicas, todos los proyectos de inversión de los organismos integrantes del sector público nacional, así como los de las organizaciones privadas o públicas que requieran para su realización de transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos y/o cualquier tipo de beneficios que afecten en forma directa o indirecta al patrimonio público nacional, con repercusión presupuestaria presente o futura, cierta o contingente.

Se dispone a su vez que el Plan Nacional de Inversiones Públicas estará integrado por proyectos de inversión pública que se hayan formulado y evaluado según los principios, normas y metodologías establecidos por el órgano responsable del SNIP, incluyendo las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje.

Los proyectos de inversión que se incluyan en el proyecto de ley del presupuesto de la administración nacional cada año, y aquellos que soliciten transferencias, aportes, créditos u otorgamientos de avales del Tesoro Nacional para la realización de obras públicas nacionales, provinciales, municipales o privadas deben ser seleccionados según lo establecido precedentemente. La propuesta de selección de los proyectos la realiza el Órgano Responsable (OR) del SNIP que por designación del Decreto 720/95 es la Dirección Nacional de Inversión Pública y Financiamiento de Proyectos de la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en coordinación con los correspondientes organismos integrantes del sector público nacional que presentaron los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP).

El PNIP se formula anualmente, y para su confección debe solicitarse la opinión de los gobiernos provinciales donde se efectúen las inversiones. A tal efecto el OR solicitará tales opiniones acerca de los programas y proyectos ubicados en los territorios provinciales, incluidos en el anteproyecto del PNIP. Según lo previsto por el Decreto en mención, para que un programa o proyecto sea incorporado al PNIP deberá ser presentado al OR dentro de los plazos que éste fije a tal efecto y debe cumplir los requisitos fijados por el art. 7º del Decreto. Entre éstos el inc. c) establece que cuando se trate de proyectos o programas comprendidos por el Anexo I de la Ley 24.354 (en dicho Anexo se mencionan los proyectos que deberán realizar estudios de factibilidad o impacto ambiental) deberán enviarse copia de los antecedentes y estudios relacionados con el medio ambiente presentados ante la Autoridad Ambiental que corresponda, con constancia de autenticidad y efectiva recepción, sellada y firmada por dicho organismo. Cabe señalar que los proyectos mencionados en el Anexo I requieren obligatoriamente la intervención de la autoridad ambiental que corresponda.

Se invita a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (ahora Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) a establecer en sus respectivos ámbitos sistemas similares y compatibles con los previstos en esta ley.

26 CANO, Guillermo; FRIAS, Pedro; GONZALEZ ARZAC, Felipe González y TARAK, Pedro: «Propuesta de Acuerdo Marco para ejecutar el Pacto Federal Ambiental».

27 Op. cit. (18).

28 SABSAY, Daniel A. y ONAINDIA, José M.: «La Constitución de los Argentinos», Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994, 4ª edición actualizada y ampliada, Ed. ERREPAR, Buenos Aires, 1998.

29 Una concede la posibilidad de dictar sus cartas orgánicas a todos sus municipios (por ej. La Rioja), y la otra le reconoce esta facultad sólo a los de primera categoría (por ej. Córdoba).

30 SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro: «La participación vecinal y la gestión del medio ambiente. Audiencias públicas-gobierno local», FARN, 1995. Proyecto financiado por la Embajada de Canadá en Argentina a través de su programa Fondo Canadá.

31 Se hace referencia a las normas de las Provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa.

32 Op. cit. (30).

33 A modo de ejemplo se cita el Principio 19 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, adoptada en Estocolmo, Suecia el 5.6.72 que refiere a una «opinión pública bien informada».

34 SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro: «El Acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable», Manual N° 3, FARN - Proyecto financiado por la Embajada de Canadá en Argentina a través de su programa fondo Canadá, Buenos Aires, 1997.

35 «Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable (aplicables a municipios, microregiones y cuencas), Documento preparado por la División de Recursos Naturales y energía de la CEPAL, NACIONES UNIDAS - Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, 31 de agosto de 1993.

36 BIDART CAMPOS, Germán: «Derecho Constitucional Argentino», T. I Buenos Aires, 1994.

37 Op. cit (23).

38 SABSAY, Daniel Alberto: «Situación del Federalismo luego de la Reforma Constitucional», Anuario de Derecho 4.

39 Op. cit. en (38).

40 Para la instrumentación de dicho ámbito de concertación se plantean alternativas, las cuales serán evaluadas por las Provincias para la selección de aquella que consideren más adecuada para la implementación del sistema de gestión ambiental en la cuenca del Río Bermejo.

41 Creación de Comités de cuenca tales como el COIRCO (Comisión Interprovincial del Río Colorado); Comité de Cuenca del lago San Roque, AIC (Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y Río Negro).

42 El Consejo Federal de Medio Ambiente se crea por Acta Constitutiva del 31/08/90, ratificado por Decreto Nacional N° 2878/90 y por los gobiernos provinciales. Como persona jurídica de derecho público está constituida por los estados que lo ratificaron, el Gobierno Federal y las provincias que adhieran con posterioridad y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

Este Consejo fue creado con el fin de atender las complejas relaciones que se generan en materia ambiental y que trascienden las fronteras provinciales, como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros.

Entre sus objetivos figuran los siguientes: coordinar estrategias y programas de gestión regionales y nacionales en materia ambiental propiciando políticas de concertación permanentes; promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la nación, provincias y municipios; exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales; propiciar programas de educación ambiental; constituir un banco de datos y proyectos ambientales y gestionar el financiamiento internacional de proyectos ambientales. El órgano superior del Consejo es la Asamblea, posee poder de decisión y es la encargada de fijar la política general y acciones a seguir por el Consejo. Está integrada por un ministro o funcionario representante designado por el poder ejecutivo de cada Estado miembro.

La misma se expide en formas de recomendaciones, sin efecto vinculante para los miembros.

La Asamblea posee las siguientes atribuciones entre otras: dictar el reglamento de funcionamiento del Consejo, adoptar las medidas y dictar las normas generales necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y aprobar anualmente un informe ambiental elaborado por la Secretaría Ejecutiva que será difundido entre los Estados miembros.

La Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Nación fue designada por el Estado Nacional ante el COFEMA como organismo competente para la implementación de las acciones a desarrollar a efectos de dar cumplimiento a los principios contenidos en el Pacto Federal Ambiental.

43 Las provincias de Salta, Tucumán, Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero forman parte de la Región Noroeste Argentino (Región NOA), que fuera creada por acta constitutiva del 11 de noviembre de 1994, y posteriormente ratificada por las legislaturas provinciales.

Conforme a lo previsto por los artículos 121, 124 y 125 de la Constitución Nacional Argentina y haciendo uso de las facultades que de ellos surgen, estas provincias suscribieron el acuerdo marco para la elaboración del Tratado de Integración Regional a fin de institucionalizar el funcionamiento de la Región NOA con el objeto de consolidar la permanente interacción de los diversos sectores de la región, considerando necesaria la proyección en común de las actividades, los recursos y potencialidades de la región, tanto a nivel nacional como internacional.

Parte de estos objetivos se han visto materializados con la suscripción del Acta Ambiental del NOA y el Acuer-

do Regional para la Ejecución y Desarrollo del Acta Ambiental del Noroeste Argentino.

En ellos se plantea la «necesidad de mancomunar esfuerzos regionales a fin de alcanzar el desarrollo sustentable de la región» lo que se llevará a cabo a través de un Plan de Gestión Ambiental Regional que prevea la conservación de la flora y fauna autóctona, el uso racional de recursos naturales, potenciando su capacidad de regeneración, la conservación y saneamiento de los ecosistemas y la protección de la biodiversidad, la explotación de recursos no renovables con el menor impacto ambiental posible, la protección y recuperación de recursos hídricos, adopción de medidas conservadoras de la fertilidad de los suelos, el uso racional de la energía hidrocarburífera y nuclear, la creación de un sistema de control interprovincial de tratamiento, manipuleo, transporte y disposición final de sustancias peligrosas, potencialmente peligrosas y residuos de cualquier clase, la instauración de criterios de armonización entre las nociones de producción, urbanización, medio ambiente y recursos naturales y la fijación de pautas atributivas de potestades y deberes a los municipios en todo lo que pueda ser de su competencia en materia de recursos naturales y protección del ambiente.

A fin de ejecutar los principios y declaraciones del Acta Ambiental del NOA se crea el Ente Regional para la Protección Ambiental (E.R.P.A.N.O.A.).

44 Véase Términos de Referencia elaborados en la Parte III del presente Informe.

45 BIDART CAMPOS, Germán J.: «Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino», Tomo VI, La Reforma Constitucional de 1994, Ed. EDIAR, Buenos Aires.

46 Op. cit. en (28).

47 Según lo expuesto por DUROJEANNI y ACUÑA en el documento preparado para su presentación y revisión en el III Taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe, celebrado en Buenos Aires en noviembre de 1998, la participación de los municipios en la gestión de cuencas hídricas a nivel local puede adquirir varias formas: Sistema de administración de cuenca por el cual el municipio o una empresa de agua potable asociada al municipio tomen bajo su control el manejo de la cuenca o cuencas de las cual la población obtiene el agua para fines principalmente domésticos. Esta modalidad nació en Estados Unidos y se lo denomina de «cuencas municipales».

Municipio que comparten la superficie de una cuenca hidrográfica se asocian o firman acuerdos para manejarla en forma coordinada. En tales casos se parte de una situación en la cual existe una cuenca relativamente grande que incluye a varios municipios, como el caso de la cuenca del Río Rimac en Perú y el Río Chicamocha en Colombia. Opción que combina a) y b). Existe una asociación de municipios que comparten la superficie de una cuenca a los fines de su manejo coordinado, y al mismo tiempo cada municipio puede optar por crear sus propias cuencas municipales (subcuencas de la cuenca principal cuyo río o cauce abastece de agua a determinada población).

48 Op. cit. en (11).

49 Las actividades y objetivos específicos se exponen en orden no cronológico.

50 Dicho proceso no tiene como objetivo suplantar la discusión política de los proyectos de ley en su ámbito natural, es decir, la Legislatura, sino fortalecer el proceso de elaboración de normas por medio de la presentación de proyectos legislativos realizados por equipos de alta capacidad técnica, a través de una metodología de consulta y discusión con aquellos sectores que estarán involucrados en la interpretación, aplicación y ejecución de dichas normas.

51 Art. 124 CN: «Las Provincias...podrán también celebrar convenios internacionales en tanto nos sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional».

52 Art. 125: «Las Provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, .....y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios».



Este libro fue editado durante los meses de abril y mayo del 2000, en la ciudad de Buenos Aires de la República Argentina.  
Se utilizaron las familias tipográficas Tarzana™ y Filosofía™ de Emigre Fonts.  
**diseñoibáñez:** Felipe Augusto Ibáñez (dirección de diseño y arte), Valeria Safatle y Luciana Rondolini (compaginación).

**fin**



Comisión Binacional para el Desarrollo de la  
Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija  
[www.cbbermejo.org.ar](http://www.cbbermejo.org.ar)

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
[www.unep.org](http://www.unep.org)

Organización de los Estados Americanos  
[www.oas.org](http://www.oas.org)

Fondo para el Medio Ambiente Mundial  
[www.gef.org](http://www.gef.org)

