

La gestión de los recursos hídricos en la Argentina*

*Elsa M. Bruzzone***

La atención de todos los problemas generados por el deterioro de la calidad del agua, su escasez, la contaminación y el estado deficitario de los servicios sanitarios en extensas regiones del país, con sus perjudiciales secuelas en la salud de la población, las sequías, inundaciones, hace que las obras a desarrollar deban extenderse a todas las zonas del país para asegurar el acceso al agua potable, es decir a agua buena, dulce, pura y sana y a los servicios sanitarios a todos los habitantes del país, pues esto garantiza salud y vida. La acción debe estar dirigida tanto a los núcleos urbanos como a las poblaciones rurales. En las ciudades se deben ampliar y modernizar las instalaciones y realizar las obras fundamentales que reclama el desarrollo demográfico y urbanístico. En las poblaciones rurales deben atenderse los requerimientos en materia de desagües cloacales y provisión de agua. El mayor beneficio debe corresponder a los sectores de menores ingresos, distribuidos en las áreas marginales de los grandes centros urbanos y en las poblaciones pequeñas y medianas del interior del país.

Un recurso vital como el agua, determina la necesidad de asegurar disponibilidades hídricas compatibles con sus utilidades actuales y futuras. Por lo tanto se hace necesaria la articulación y coordinación de las organizaciones intergubernamentales y gubernamentales y de la sociedad civil con responsabilidades e intereses en la gestión, uso y protección de los recursos hídricos.

* Este trabajo es una síntesis de uno mayor comprendido en mi libro "las Guerras del Agua", editado por Capital Intelectual en 2008 y cuya 2ª edición, actualizada a julio de 2009, será presentada en septiembre.

** Historiadora. Secretaria del CEMIDA (Centro de Militares para la Democracia Argentina). Asesora Ad Honorem del Congreso Nacional en Recursos Naturales y Estratégicos. Correo electrónico: elsabruzzone@yahoo.com.ar

Introducción

La República Argentina cuenta con una amplia disponibilidad de recursos hídricos, pero están distribuidos irregularmente en el territorio debido a la diversidad de relieve, clima y patrones de drenaje. La oferta hídrica superficial media anual por habitante oscila en torno a los 22.500 m³/habitante/año; sin embargo en las provincias de la región árida la disponibilidad de agua se ubica por debajo de ese valor. Esta distribución de los recursos hídricos superficiales ha dado como resultado que la ocupación del espacio sea más intensa en el litoral húmedo, asiento de una importante red fluvial. En las regiones con red de drenaje menos desarrollada y escasas precipitaciones, la radicación de poblaciones y el desarrollo económico regional están ligados, la mayoría de las veces, con la disponibilidad de agua subterránea o con el almacenamiento de aguas pluviales para usos determinados. Si las condiciones son apropiadas, se aprovechan los recursos a través de embalses y canalizaciones. El agua se utiliza mayoritariamente para riego (71%), luego para abastecimiento humano (13%), bebida de ganado (9%), y uso industrial (7%).

Los recursos hídricos subterráneos constituyen el 30% del total del agua extraída en el ámbito nacional para distintos usos. Sin embargo, hasta la fecha, se desconoce la cantidad de reservorios

existentes y el volumen y calidad de las aguas de la mayoría de los conocidos debido a la escasez de relevamientos y estudios sobre la potencialidad y calidad de los mismos. Esto ha sido ampliamente reconocido desde las propias esferas del Gobierno nacional. Una excepción la constituyen los acuíferos de Mendoza y San Juan, donde los oasis de riego dependen fuertemente de ellos. Actualmente la Comunidad Económica Europea (CEE) ha comenzado el estudio del reservorio correspondiente al Río Pilcomayo. La importancia de las aguas subterráneas ha crecido en estos últimos años debido a los problemas de disponibilidad y calidad que se están registrando en los recursos hídricos superficiales, y a la actividad petrolífera y minera en áreas con insuficientes fuentes superficiales, entre las cuales podemos mencionar los valles intramontanos de la Puna, oeste de Catamarca y La Rioja y la zona central de San Juan y Mendoza.

La tragedia de la contaminación

Hoy los recursos hídricos de superficie y subterráneos argentinos están siendo fuertemente amenazados por las prácticas agrícolas no conservacionistas, la deforestación, el uso de agroquímicos, las explotaciones mineras y petrolíferas y los cambios en el uso del suelo. El balance hídrico y la calidad de las fuentes han sido

afectados. Encontramos que la deforestación, sobrepastoreo y mal manejo de las tierras arables han producido un aumento de la erosión hídrica en Misiones, áreas de la cuenca del Bermejo y otras regiones del país. Se ha detectado la presencia de plaguicidas en los ríos Uruguay y Negro y de metales pesados en la cuenca del Río de la Plata. Las aguas servidas sin tratar de asentamientos urbanos e industriales han contaminado el Embalse de Río Hondo en Santiago del Estero; los Lagos San Roque y los Molinos en Córdoba; Lácar en Neuquén y Nahuel Huapi en Río Negro. El Acuífero Puelche en la provincia de Buenos Aires y ríos como Matanza, Riachuelo y Reconquista en la zona del Gran Buenos Aires, se han contaminado no sólo por líquidos cloacales vertidos en los pozos ciegos, sino también por el deficiente manejo y disposición de los residuos sólidos urbanos y tóxicos industriales producidos por el desarrollo urbano industrial intensivo concentrado en el eje Rosario - La Plata. La industria petroquímica y de extracción de calizas en la Región Pampeana, la extracción petrolera, la industria azucarera y las fundiciones de plomo en el Noroeste, las extracciones de uranio y petróleo en Cuyo, de carbón y petróleo en la Patagonia, de oro en la Cordillera de los Andes, han contaminado fuentes de aguas superficiales y subterráneas. A esto deben sumarse las miles de hectáreas de

tierra de riego afectadas por problemas de salinidad de agua; de suelo y drenaje por mal manejo de aguas; los impactos por inundaciones; y la presencia de altos contenidos naturales de flúor, arsénico, boro, en algunas fuentes de agua subterránea. Podemos agregar, sin temor a equivocarnos, que a pesar de la existencia de buenas leyes ambientales, éstas lamentablemente no se cumplen por desidia o lo que es peor, por falta de voluntad política para efectuar las tareas de control y cumplimiento efectivo de las normas establecidas por ellas.

La gestión de los recursos hídricos

No existe prácticamente en el país una verdadera gestión integrada del agua superficial y subterránea; la Argentina no cuenta todavía con una política hídrica nacional que integre verdaderamente los recursos y se ha descuidado la protección de los acuíferos. Podemos afirmar que nuestro país carece de una verdadera cultura del agua y no ha asimilado aún la importancia del recurso en el momento actual. Lo más doloroso de todo esto es que, a pesar de contar con recursos hídricos más que suficientes, no ha podido solucionar los problemas del acceso al agua potable de una parte importante de la población (el 22% según datos oficiales) y de sequía, aun en aquellas zonas

que cuentan con reservorios de agua subterránea (un claro ejemplo es Castelli, en la provincia del Chaco, asentada sobre los reservorios del Bermejo y del Guaraní).

Con respecto al Acuífero Guaraní podemos decir que a diferencia del Brasil, donde muchísimas ciudades, entre ellas San Pablo, son abastecidas con agua del reservorio, en la Argentina se utiliza para explotación termal en el sector oriental de la provincia de Entre Ríos. Recientemente en la provincia de Corrientes, algunas localidades y zonas de quintas han comenzado a utilizar sus aguas. La provincia ha solicitado ayuda al Gobierno nacional para realizar perforaciones y poder solucionar así los problemas de agua potable que enfrentan sus habitantes. El plan prevé como primera acción investigar perforaciones en Monte Caseros. Durante 2008 en la provincia de Misiones se realizaron tres perforaciones para abastecer a localidades provinciales con agua del Acuífero: en el Municipio de Cerro Azul, en Posadas, para los nuevos barrios, y en Oberá. Se han planificado cuatro pozos en lugares aún sin definición, aunque se encontrarían situados sobre la Ruta 14, y un quinto está paralizado en El Dorado por razones técnicas. Durante 2009 se prevé una nueva perforación en Oberá,

como complemento de la ya existente. Los estudios de factibilidad señalan que el nuevo pozo permitirá captar entre 100.000 y 150.000 litros de agua por hora, ampliando en 25% la capacidad de distribución. En julio de 2009 el gobierno provincial anunció su intención de utilizar el Acuífero para dotar de agua potable a toda la población y reconoció que el esfuerzo valía la pena pues aseguraba la salud y el bienestar de todos los misioneros. La provincia de Formosa informó en los primeros meses de 2009 que las perforaciones que se llevaban a cabo en su territorio, eran exitosas. Sin embargo, en junio de 2009 el Gobierno nacional, en una actitud incomprensible, anunció que se destinarían 100.000.000 de pesos para la construcción de una planta potabilizadora de agua en la provincia. ¿Por qué no se utilizan las aguas de los Acuíferos del Bermejo y del Guaraní para solucionar los problemas de falta de agua potable? ¿Por qué no se sigue el ejemplo del Brasil? ¿Hasta cuándo el país seguirá cumpliendo las directivas dadas por el Banco Mundial, las cuales establecen que el Acuífero, en la medida de lo posible, debe ser "preservado" para en un futuro cercano, cuando el agua dulce sea cada vez más escasa, pueda ser utilizado por el Imperio y sus aliados para sus propios fines?

Características de la gestión

La gestión de los recursos hídricos se ha caracterizado en el nivel nacional y provincial por la falta de coordinación, lo que ha provocado superposición de funciones, incomunicación, fragmentación sectorial, conflictos interprovinciales por contaminación de cursos de aguas (las provincias de Santiago del Estero y Tucumán por la calidad del agua del río Salí - Dulce, ambas provincias contra la provincia de Catamarca por la contaminación producida por la explotación minera); de manejo de volúmenes excedentes de aguas por las inundaciones (Buenos Aires y Santa Fe por la cuenca de la Laguna La Picasa, Buenos Aires, Córdoba y La Pampa por los excedentes hídricos de la Pampa Central, Santa Fe y el Chaco por el área de los Bajos Submeridionales); de cupos de caudales (Santiago del Estero y Salta por el río Juramento, Santa Fé y Santiago del Estero por el río Salado, La Pampa y Mendoza por el río Atuel). Algunos de éstos llegaron hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El país carece de mecanismos consensuados de solución de conflictos de esta naturaleza, no ha establecido todavía la obligatoriedad de la evaluación de los proyectos hídricos, ni de los impactos de la política económica sobre los recursos naturales, especialmente los hídricos.

En el nivel nacional no hay una Autoridad Nacional de Aguas, sí numerosos organismos (lo mismo sucede en el orden provincial) que intervienen en la gestión. El organismo rector es la Subsecretaría de Recursos Hídricos, que depende de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable es la autoridad en lo inherente a la preservación, utilización racional y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables. Por su parte, el Ministerio del Interior representa al Gobierno nacional en los órganos de gobierno de algunos organismos de cuencas interjurisdiccionales e interviene en la búsqueda de soluciones en los conflictos de gestión de recursos hídricos interprovinciales. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto interviene en los temas relativos a los recursos hídricos compartidos con los países limítrofes. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos supervisa la ejecución de programas de rehabilitación de áreas de riego y de recuperación de zonas inundadas y/o salinizadas. La Secretaría de Energía desarrolla planes básicos de aprovechamiento hidroeléctrico de cuencas hídricas. En el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) hay varios centros de estudio dedicados a

los temas hídricos.

En el nivel provincial hay una gran proliferación de instituciones con misiones y funciones superpuestas. La gestión adquiere características propias de acuerdo con las condiciones geográficas, climáticas, de fauna y flora, hidrológicas, de las regiones. Claro ejemplo de esto son la gestión de riego en las zonas áridas y la de las inundaciones en las húmedas. La diversidad también la encontramos en las instituciones que se encargan por ejemplo del riego; mientras en las provincias áridas existen organismos especiales de riego, en las húmedas son las áreas relacionadas con la producción agraria o los recursos naturales las encargadas. En algunas provincias los Consorcios de Usuarios y Comités de Cuenca participan en la gestión del agua. Podemos decir entonces que hasta hoy, la diversidad es un rasgo característico en el nivel de gestión provincial.

En cuanto a las cuencas podemos distinguir tres clases de organismos de gestión :

- Organismos interjurisdiccionales: en la mayoría de los casos están conformados por las provincias que comparten el recurso y por lo tanto también las tareas de planificación y gestión del mismo, y la Nación. Así encontramos: Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO; Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los Ríos Limay, Neuquén y

Negro (AIC); Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE); Comisión Técnica Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Salí - Dulce; Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Pasaje - Juramento - Salado; Autoridad de la Cuenca del Río Azul (la Nación no participa); Comisión Interjurisdiccional de la Cuenca de la Laguna La Picasa (la Nación no participa); Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Matanza - Riachuelo; Organismo Interjurisdiccional de la Cuenca del Río Senguerr; Comité Interjurisdiccional de la Región Hídrica del NO de la Llanura Pampeana; Comité de Cuenca Interjurisdiccional de la Región Hídrica Bajos Submeridionales; y Comité de Cuenca Interjurisdiccional del Río Matanza - Riachuelo.

Puede decirse en síntesis que a diferencia de los ámbitos nacional y provincial, en lo relativo a la gestión de cuencas compartidas se ha logrado llevar a cabo una gestión integrada entre las provincias que las comparten siendo los mejores ejemplos los del COIRCO y del AIC.

- Organismos provinciales: se han constituido, están en estudio o revisión diversas entidades de cuenca en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Chubut, Mendoza, Neuquén y Santa Fe.

- Organismos internacionales o transfronterizos: la República Argentina comparte recursos

hídricos de varias cuencas y reservorios subterráneos con sus países limítrofes, siendo la Cuenca del Plata y el Sistema Acuífero Guaraní los más importantes. En la Cuenca del Plata se han implementado entidades internacionales de diverso carácter, con intervención de representaciones de la Argentina y del Brasil, Bolivia, el Uruguay y el Paraguay, que son sus países vecinos, según el río de que se trate. Se ha adoptado la concepción de cuenca en: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata; Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo; Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija; Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo.

Se ha encomendado la administración de varios tramos internacionales de algunos de los ríos de la Cuenca del Plata a las siguientes entidades: Comisión Administradora del Río de la Plata; Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo; Comisión Administradora del Río Uruguay; Comisión Mixta Argentino - Paraguaya del Río Paraná y Paraguay.

Se han creado entidades asociadas con el diseño, construcción y operación de grandes aprovechamientos hidráulicos de propósito

múltiple y de navegación. Ellas son: Comisión Técnica Mixta de Salto Grande; Entidad Binacional Yacyretá; Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay - Paraná ; Grupo de Trabajo Argentino - Chileno sobre Recursos Hídricos Compartidos.

El Acuerdo Federal del Agua

En el año 2003, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación dieron nacimiento al Acuerdo Federal del Agua “donde quedan consensuados, en un marco de federalismo concertado, los fundamentos de una política hídrica nacional, racional y aglutinante de todos los sectores.” “... este Acuerdo logra amalgamar principios de política que integran los aspectos sociales y ambientales relacionados con el agua como parte de las actividades productivas de la sociedad; incorporando principios básicos de organización, gestión y economía de los recursos hídricos en concierto con principios de protección del recurso.” Se establece así una Tabla de Principios Rectores. Consideramos como importantes los siguientes:

2. El agua tiene un único origen; **4.** Articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental; **5.** Articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial **12.** Ética y gobernabilidad del agua: “Alcanzar la plena gobernabilidad del sector hídrico requiere del com-

promiso y el accionar conjunto de los organismos de gobiernos y usuarios de agua para democratizar todas las instancias de la gestión hídrica”; **16.** Gestión descentralizada y participativa; **17.** Gestión integrada del recurso hídrico; **19.** Unidad de planificación y gestión; **22.** Aguas interjurisdiccionales: “Para cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional es recomendable conformar “organizaciones interjurisdiccionales de cuenca” para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas”; **23.** Prevención de conflictos; **24.** Autoridad única del agua; **25.** Organizaciones de cuenca; **26.** Organizaciones de usuarios; **27.** El Estado nacional y la gestión integrada de los recursos hídricos: “El Estado nacional promoverá la gestión integrada de los recursos hídricos del territorio argentino observando premisas de desarrollo sustentable” articulará “... con las distintas jurisdicciones la cooperación en los campos científico, técnico, económico y financiero destinada a la evaluación de los recursos hídricos y al aprovechamiento y protección de los mismos, actuando siempre en el marco de estos Principios Rectores”; **28.** Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países: “Los recursos hídricos compartidos con otros países deben gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de uso equitativo y razonable, obligación

de no ocasionar perjuicio sensible y deber de información y consulta previa entre las partes”; **30.** Consejo Hídrico Federal ; **31.** El agua como bien de dominio público; **43.** Desarrollo de la cultura del agua; **46.** Sistema integrado de información hídrica.

La Carta Orgánica del Consejo Hídrico Federal (COHIFE) establece que éste tratará todos los aspectos de carácter global, estratégico, interjurisdiccional e internacional de los recursos hídricos. Formulará y coordinará la Política Hídrica Nacional y el Plan Hídrico Nacional, planificará las Provinciales, será mediador o árbitro en cuestiones relacionadas con las aguas interprovinciales, coordinará la gestión integral del recurso, el uso sostenible y enfoque sistémico del mismo, establecerá una Auditoría Única del Agua, promoverá la participación de comunidades de usuarios en la gestión del agua. En diciembre de 2008 fue sancionada la ley nacional 26.438 que reconoce al COHIFE “*como persona jurídica de derecho público y como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones respetando el dominio originario que sobre sus recursos hídricos les corresponden a las provincias*”. Así como existe un Consejo Hídrico Federal nacional, también existen Consejos Hídricos Regionales:

COHICE (del Centro); COHICU (de Cuyo); COHILI (del Litoral); COHINOA (del Noroeste); COHIPA (de la Patagonia); y COHIRPA (de la Región Pampeana).

En noviembre de 2006 se aprobó el documento base del Plan Federal Nacional de los Recursos Hídricos (PFNRH) y se acordó adoptar una metodología común para la elaboración de la Primera Etapa de los Planes Provinciales con el propósito de definir los principales objetivos, las obras de infraestructura hídrica, las medidas no estructurales y los ejes críticos de coordinación entre organismos. Se previó implementar en el año 2007 el fortalecimiento institucional de los organismos hídricos del país y acelerar los procesos de preparación de los planes nacionales de gestión integrada de Recursos Hídricos. El proceso de construcción del PNFRH continúa su marcha. Se han definido como objetivos del mismo: asegurar la provisión de agua potable y saneamiento a toda la población; optimizar el aprovechamiento del agua para usos productivos; reducir y prevenir la contaminación de las aguas; prevenir las inundaciones y sequías; y proteger y preservar el ambiente.

Conclusiones

La atención de todos los problemas generados por el deterioro de la calidad del agua, su escasez, la contaminación y el estado deficitario de los servicios sanitarios en

extensas regiones del país, con sus perjudiciales secuelas en la salud de la población, las sequías, inundaciones, hace que las obras a desarrollar deban extenderse a todas las zonas del país para asegurar el acceso al agua potable, es decir a agua buena, dulce, pura y sana y a los servicios sanitarios a todos los habitantes del país, pues esto garantiza salud y vida. La acción debe estar dirigida tanto a los núcleos urbanos como a las poblaciones rurales. En las ciudades se deben ampliar y modernizar las instalaciones y realizar las obras fundamentales que reclama el desarrollo demográfico y urbano. En las poblaciones rurales deben atenderse los requerimientos en materia de desagües cloacales y provisión de agua. El mayor beneficio debe corresponder a los sectores de menores ingresos, distribuidos en las áreas marginales de los grandes centros urbanos y en las poblaciones pequeñas y medianas del interior del país.

Un recurso vital como el agua, determina la necesidad de asegurar disponibilidades hídricas compatibles con sus utilidades actuales y futuras. Por lo tanto se hace necesaria la articulación y coordinación de las organizaciones intergubernamentales y gubernamentales y de la sociedad civil con responsabilidades e intereses en la gestión, uso y protección de los recursos hídricos. Esto nos lleva a intentar lograr una planificación integrada y participativa

del agua Se debe ampliar el conocimiento existente sobre el recurso, debemos estudiar en detalle, conocer profundamente su variabilidad geográfica y estacional, sus relaciones funcionales con los recursos naturales y ambientales en términos de equilibrio ecológico y productividad. Implica la promoción, desarrollo y acceso a tecnologías que permitan mejorar el aprovechamiento racional, óptimo e integral de los recursos hídricos superficiales y subterráneos . Pero además, la incorporación de las consideraciones socioambientales en la evaluación de proyectos y acciones. Los sistemas de información deben ser integrales, en los niveles regional, nacional y provincial; la recolección, transmisión, procesamiento, almacenamiento y difusión de la información es vital para poder evaluar, planificar y desarrollar los recursos hídricos. Significa ser capaces de establecer medidas de largo plazo (por ejemplo: cosecha de aguas pluviales y manejo de cuencas; recarga artificial de aguas subterráneas; desarrollo de cuencas, esquemas integrales de ahorro de agua y déficit de irrigación; riego por aspersión y microirrigación; uso combinado de las aguas subterráneas y artificiales; prevención de pérdidas por evaporación de yacimientos; toma de conciencia entre la gente sobre la escasez del agua y su importancia; creación de almacenamientos

de agua superficial y subterránea; integración de yacimientos grandes y pequeños; planeación integrada de cuencas) que implican el desarrollo de planes comunitarios de manejo de recursos naturales en su integralidad, desarrollados e instrumentados con un enfoque participativo, sin olvidarse, además, de hacer uso pleno del conocimiento tradicional, tanto o más importante que el actual.

Es necesario contar con estudios y obras en materia de drenaje, que permitan la recuperación de los suelos, un programa nacional de regulación y control de crecientes y de desarrollo y utilización de los recursos hídricos. Debe procurarse además el fortalecimiento de las instituciones de medio ambiente en los niveles regional, provincial y municipal, ya que entre sus atribuciones se encuentra todo lo relativo a la conservación de la naturaleza en su relación con el uso racional de los recursos hídricos.

Por último, jamás debemos olvidar que el agua potable es un derecho humano fundamental ligado con la salud y con la vida, es un bien social, inalienable, que debe ser objeto de políticas de servicio público (prestado por los Estados nacional, o provinciales, o los Municipios o las Cooperativas o Consorcios de Usuarios) y que es patrimonio de nuestro país y pueblo.