



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Cumplir los derechos humanos de quienes viven en la pobreza y restablecer la salud de los ecosistemas acuáticos: dos retos convergentes

Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento

Argentina cuenta con una elevada riqueza hidrológica comprendida por las aguas superficiales (ríos, lagos, lagunas y esteros), los humedales, los campos de hielo y las aguas subterráneas, organizada en 11 regiones hidrológicas¹. La ex Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación describe cerca de 90 cuencas, el 90% de las cuales son interprovinciales. Estos recursos están distribuidos de manera desigual: el 85% del agua superficial total disponible en el país se encuentra en el territorio de la cuenca del Río de la Plata; mientras que, en las provincias áridas y semiáridas (región de Cuyo y estepa patagónica) la precipitación anual es muy baja y concentra menos del 1% de escorrentía superficial disponible.

Tanto por su rol articulador en la economía como por su importancia para la salud humana, para la producción de alimentos y otras funciones esenciales, la disponibilidad o escasez de agua, así como su calidad y características influyen fuertemente en el ejercicio de los derechos humanos. Es bien sabido que los emprendimientos productivos, y las distintas actividades industriales y de servicios asentadas en las cuencas alteran la calidad y cantidad del agua de los ríos y arroyos que la componen que pueden afectar la salud de las poblaciones y los ecosistemas que de ellas dependen. Pero sobre todo el agua es también un importante factor que perpetúa condiciones de vulnerabilidad y pobreza para la población que carece de servicios de agua corriente, quienes muchas veces tiene que pagar hasta un 500% más por agua embotellada de lo que pagarían en la factura del agua si estuviesen conectados a la red. Las actividades de subsistencia, como la agricultura y pesca en escalas muy pequeñas y sin aportes de tecnología, dependen de la disponibilidad de este recurso. La contaminación, la falta de cobertura y suministro, y la variabilidad climática (con inundaciones y sequías demasiado graves y frecuentes) hacen peligrar la seguridad hídrica.

Como todo bien natural el agua no respeta los límites político-administrativos, por lo que para alcanzar una gestión sustentable e integral de los ecosistemas acuáticos que permita el completo ejercicio del derecho al agua, se torna imprescindible una gestión coordinada entre las autoridades nacionales y provinciales y entre los distintos ministerios y áreas de gobierno relacionadas como son las de ambiente, recursos hídricos, producción, etc.

¹ https://aquabook.irrigacion.gov.ar/1053_0

Desde su creación, el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) llevó adelante numerosas actuaciones referidas a diferentes problemas vinculados a la gestión de cuencas y humedales en todo el país.

GOBERNANZA DEL AGUA EN LA ARGENTINA

El artículo 1 de la Constitución establece que la Nación adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal, y el que se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. En el marco de su autonomía, las provincias pueden sancionar sus propias normas, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas.

La mayoría de las provincias incorporan en el texto de sus constituciones la problemática de los recursos hídricos, destacando o priorizando su consideración y facultando al Poder Legislativo a dictar sus Códigos de Aguas. Existe gran disparidad en los marcos regulatorios e institucionales del agua entre las distintas provincias.

En materia legislativa ambiental, el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que *“corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas..”*. Es la Nación la que determina la base de protección ambiental para todo el país, y las provincias las encargadas de normar por encima de este mínimo, superándolo o complementándolo. A su vez, estas facultades se articulan con el artículo 124 de la Constitución, que establece que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Lo anterior determina la concurrencia de los distintos niveles de gobierno (federal y locales) así como de una profusa normativa para la protección del ambiente en general y la gestión del agua y los servicios relacionados.

Normativa e institucionalidad

Argentina cuenta con una profusa normativa ambiental y con normativa sectorial específica que influye directa e indirectamente en el uso y la gestión de las aguas, que excede los objetivos de este reporte. No obstante, existen tres leyes de presupuestos mínimos que, en tanto son obligatorias para todos los niveles de gobierno y transversales a todos los sectores resultan centrales para la gestión integral y sostenible de las aguas:

Ley General del Ambiente (Nº 25.675): establece los requerimientos mínimos para alcanzar la gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (Ley Nº 25.688): Establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, entendiendo como tales las presentes en el conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y la atmosférica.

Ley Nacional de Glaciares (Nº 26.639). Define un régimen de presupuestos mínimos para preservar los glaciares y el ambiente periglacial,

A ellas se suman los

Principios Rectores de la Política Hídrica Nacional: fueron acordados en 2003 por el gobierno nacional y los provinciales, en el ámbito del Consejo Hídrico Federal (COHIFE). Los mismos pretenden integrar a la gestión de los recursos hídricos los aspectos legales y técnicos, sociales, económicos y ambientales del agua.

Instituciones federales

- Comités de Cuenca: Hasta el momento se han generado 9 organismos interjurisdiccionales para la gestión de las cuencas hídricas, con distintas capacidades institucionales, técnicas y presupuestarias.
- COHIFE: Está integrado por representantes del sector hídrico, tanto del Estado Nacional como de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene formalmente la función de gestión de los recursos hídricos estratégicos, interjurisdiccionales e internacionales, promoviendo su desarrollo sustentable, pero su funcionamiento se ve comprometido porque no posee facultades ejecutivas reales y por el hecho de que sus recomendaciones y decisiones no son vinculantes.
- Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA): es un ámbito de elaboración y concertación de políticas ambientales en el que participan las autoridades de ambiente de la Nación, las provincias y la CABA.
- Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.
- Dirección Nacional de Gestión Ambiental del Agua y los Ecosistemas Acuáticos, dependiente del MAyDS

PRINCIPALES FALENCIAS DETECTADAS

- Los esfuerzos del gobierno nacional y las provincias para promover un marco legislativo para establecer presupuestos mínimos de gestión del agua han sido controvertidos e insuficientes. La Ley N° 25.688 no fue operativizada ni aplicada en forma directa y concluyente para la solución de casos concretos. Esto se debe, en gran medida, a que la norma contiene conceptos generales que deben cumplirse en todo el territorio nacional para la adecuada gestión de las aguas, pero no establece parámetros o valores guía de calidad y cantidad de aguas que puedan ser utilizados como referencia para ello. Esta cuestión debía saldarse durante la reglamentación de la ley, la cual está pendiente desde 2002, atentando contra su implementación efectiva.

El DPN ha reclamado la reglamentación de esta ley y viene advirtiendo sostenidamente los riesgos que representa este incumplimiento. Se continúa realizando el acompañamiento y seguimiento del proceso de reglamentación.

- Falta de armonización entre la política hídrica, los planes de desarrollo productivo y la política ambiental, ignorando la relación existente entre el buen funcionamiento de los ecosistemas acuáticos y los humedales, el acceso más equitativo al agua y la reducción de los riesgos hídricos. Como ejemplo de esta situación, los Comités de Cuenca existentes tienen escasa intervención en la gestión de los humedales vinculados con los cuerpos de agua que administran. Sólo un tercio de los sitios Ramsar vinculados a una cuenca hídrica superficial ha logrado incorporar a los Comités de Cuenca o las autoridades hídricas locales en

algunas instancias de la gestión del humedal. De esta manera, la mayoría de los sitios no reciben el aporte de agua suficiente para garantizar su adecuado funcionamiento ya que la definición de los caudales queda supeditada a las necesidades de agua para las actividades productivas y urbanas "aguas arriba". Esto ha provocado una falta de acceso al agua, incluyendo el agua para riego y bebida de animales².

- La información oficial sobre la situación (histórica y actual) de las principales cuencas y humedales del país es escasa, insuficiente, atomizada y se presenta a una escala inadecuada para atender la gestión pública. En especial debe destacarse los parámetros que se miden en la Red Hidrológica Nacional son dispares entre las distintas estaciones³, y que mayormente no contienen información de agroquímicos ni hidrocarburos en agua, lo cual impacta directamente en la calidad del agua de consumo humano.

La información sobre caudales y recarga de los cuerpos de agua superficiales y subterráneos es insuficiente para establecer políticas públicas armónicas con el ambiente. Sin un análisis de situación que permita conocer los principales problemas que se presentan en cada región, se dificulta establecer políticas públicas tendientes a dar solución a los mismos y a pensar emprendimientos y usos más armónicos que respeten los límites y capacidades de carga de los ecosistemas.

- Si bien hay iniciativas aisladas, no existe una política nacional para la protección y el uso sustentable de los humedales. La presión de un sector importante de la sociedad civil ha puesto esta necesidad en la agenda pública, no obstante, los distintos anuncios oficiales sobre la sanción de una Ley de Presupuestos Mínimos para la conservación de humedales llevan ya 10 años sin haberse concretado.

EJEMPLOS DE LA PROBLEMÁTICA Y FORMA DE INTERVENCIÓN

1. Cuenca Matanza-Riachuelo

El caso de la cuenca "Matanza Riachuelo" se presenta como un claro ejemplo de la complejidad en las relaciones entre las diversas jurisdicciones, en este caso: Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y 14 municipios, en relación a la gestión integral de los recursos hídricos, y está planteado en términos que vinculan la salud del ecosistema con la salud de las poblaciones (especialmente aquellas más vulnerables, que habitan en el área de influencia de la cuenca). Asimismo, ilustra la necesidad de garantizar la participación ciudadana en las organizaciones de cuenca. En 2023 se cumplen quince años desde el fallo judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación⁴ (CSJN) que planteó tres objetivos simultáneos: 1) mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); y 3) prevención de daños con suficiente y

² Investigación DPN sobre Lagunas de Guanacache , el Atuel y los bañados del río Dulce en Santiago del Estero y la Laguna de Mar Chiquita en Córdoba)

³ Red Hidrológica Nacional (Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica)
<https://snih.hidricosargentina.gob.ar/Filtros.aspx#>

⁴ <https://www.dpn.gob.ar/documentos/r-fallo08-07-08.pdf>

razonable grado de predicción. En 2008 y hasta 2016⁵ la CSJN encomendó al DPN la coordinación de un cuerpo colegiado en el que participan los representantes de las organizaciones no gubernamentales.

Pero la investigación del DPN se había iniciado en 2002 a instancias de un grupo de vecinos que reclamaban por el impacto que generaba la contaminación. En este marco se generó el informe "Matanza Riachuelo, la cuenca en crisis"⁶ y un conjunto de recomendaciones para abordar la problemática de salud, hacer una gestión integrada de los recursos hídricos que abarque todos los niveles de gobierno, y constituir un comité de cuenca intersectorial y participativo (Resoluciones DPN N° 31/03⁷, 112/2003⁸, 43/06⁹, 44/06¹⁰, 46/06¹¹, 47/06¹² y 48/06¹³)

2. Cuenca de los ríos Salí-Dulce

La Cuenca del Salí-Dulce comprende territorios de cinco provincias del noroeste argentino (Catamarca, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba). Sus aguas se encuentran fuertemente afectadas por los efluentes de la actividad industrial (principalmente la cachaza y la vinaza de los ingenios tucumanos, pero también los desechos de la industria citrícola, los frigoríficos y los efluentes cloacales de las grandes ciudades) y se produce un traslado de esta contaminación hacia las provincias "aguas abajo" (Santiago del Estero y Córdoba)¹⁴. Esto afecta la calidad de vida de los habitantes de Tucumán (especialmente de aquellos que viven en las márgenes del río) y, sobre todo de los habitantes de Santiago del Estero, provincia extremadamente árida que depende de estas aguas para riego e incluso para consumo humano y animal.

Si bien el problema fue abordado por esta Defensoría desde el año 1997, a partir de 2007 (y hasta 2015) se realizó un seguimiento muy activo del "Plan de Gestión de la Cuenca Salí-Dulce" elaborado en esa fecha por las autoridades nacional y provinciales, cuyo objetivo era reducir la contaminación del agua, aire y suelo y lograr la recuperación de la cuenca mediante distintas acciones. Si bien hubo avances significativos para reducir la contaminación, debe señalarse que los mismos se desencadenaron tardíamente a raíz de la intervención de la Justicia.

⁵ Actuación N° 5051/08 . Ultimo informe de seguimiento : <http://dpn.gov.ar/articulo.php?id=3044&pagN=3> . Informe sobre el ecosistema de Laguna de Rocha https://www.dpn.gov.ar/documentos/20160817_30845_556904.pdf

⁶ <https://www.dpn.gov.ar/documentos/riachuelo.pdf>

⁷ <https://www.dpn.gov.ar/documentos/r-res31-03.pdf>

⁸ <https://www.dpn.gov.ar/documentos/r-res112-03.pdf>

⁹ <https://www.dpn.gov.ar/documentos/r-res43-06.pdf>

¹⁰ <https://www.dpn.gov.ar/documentos/r-res44-06.pdf>

¹¹ <https://www.dpn.gov.ar/documentos/r-res46-06.pdf>

¹² <https://www.dpn.gov.ar/documentos/r-res47-06.pdf>

¹³ <https://www.dpn.gov.ar/documentos/r-res48-06.pdf>

¹⁴ El DPN y la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero elaboraron la publicación "Cuenca del Río Salí-Dulce. La calidad del agua de los ríos que desaguan en el embalse de Río Hondo" (<https://defensorsantiago.gov.ar/wp-content/uploads/2018/03/CuencaRioSaliDulce-libro.pdf>)

Adicionalmente a los problemas que origina la contaminación del agua, la investigación realizada mostró que la captación desmedida de agua en la cuenca alta hace que los caudales que “fluyen” hacia Santiago del Estero y Córdoba sean insuficientes, lo que impacta en la cantidad de agua disponible para usos humanos en Santiago del Estero y en la provisión de agua para sostener los bañados del Dulce y Laguna de Mar Chiquita (declarados humedales de importancia internacional). Si bien el Comité de Cuenca planteó en distintas ocasiones la necesidad de recuperar los humedales de la zona como una forma de reducir la contaminación y hacer un manejo más eficiente de las aguas, la debilidad de ese órgano para la toma real de decisiones¹⁵ no ha permitido avances significativos en ese sentido.

3. Delta del Paraná

El Delta del Paraná es el humedal más importante de la Argentina y es considerado estratégico para el país: tiene una altísima biodiversidad del que dependen, entre otras, la mayor pesquería fluvial de la nación, la regulación de inundaciones y crecidas, y la reserva y purificación de agua potable para los habitantes del eje Rosario-La Plata, el más densamente poblado del territorio.

En 2008 se produjeron importantes incendios que pusieron de manifiesto graves problemas en la gestión de este ecosistema compartido entre las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe. Desde entonces la DPN se encuentra impulsando el manejo interjurisdiccional del humedal como una forma de resguardar la integridad del ecosistema y asegurar la calidad de vida de los pobladores locales y de aquellos que dependen de los bienes que presta el humedal. En 2014 se puso de manifiesto un nuevo problema: la proliferación de terraplenes y endicamientos para desarrollar actividades productivas con la consiguiente modificación de la dinámica de las aguas. Esto generó un desplazamiento de las aguas de las crecidas (y su permanencia por largos períodos) hacia otras zonas poniendo a la población de estos sitios en riesgo hídrico. En 2020, y en un contexto de extrema sequía, los incendios masivos se repitieron (y continuaron activos hasta fines de 2022): los isleños y las poblaciones ribereñas no sólo se vieron en riesgo por el avance del fuego, sino que, además, la calidad del agua que utilizaban disminuyó considerablemente por la presencia de cenizas. Esto puso en evidencia que la gestión integral e interjurisdiccional del ecosistema -la cual ha sufrido avances y retrocesos- aún no se encuentra saldada.

Las investigaciones realizadas se plasmaron en las Resoluciones DPN N° 149/08, 145/09, 146/09, 147/09, 100/10, 141/10 y 1/15 en las que se abordan los impactos ecológicos, sociales y culturales del inadecuado manejo del humedal; y se solicita -entre otras cosas- el ordenamiento ambiental del territorio y un plan de gestión integral para el ecosistema que considere la dinámica hídrica.

4. Cuenca del Río Reconquista

¹⁵ Esta Defensoría del Pueblo se expidió al respecto en la Resolución DPN N° 113/98 en la que se solicita la elaboración de un plan de remediación integral para esta cuenca y hace hincapié en la debilidad del Comité de Cuenca para la toma de decisiones.
https://www.dpn.gob.ar/documentos/20161114_30956_556959.pdf

El río Reconquista atraviesa 18 municipios de la provincia de Buenos Aires en los que viven más de 14 millones de personas y alberga a 12 mil industrias. La cuenca, que cubre 1.670 kilómetros comprende 134 ríos y arroyos. Los principales factores de contaminación devienen de la actividad industrial, que arroja residuos sin tratamientos, así como por los vertidos cloacales de viviendas y desechos de camiones atmosféricos. El conflicto planteado se relaciona con el impacto en la salud de la población aledaña por la contaminación ambiental de las aguas a causa de la actividad humana, y el traslado de la contaminación a uno de los humedales más importantes del país (Delta del Paraná) donde -además- los pobladores se abastecen del río.

En el marco de esta extensa investigación se generó el Informe Especial Cuenca del Río Reconquista realizado en forma conjunta con profesionales de las universidades de Morón, General Sarmiento y Luján, el Museo Argentino de Ciencias Naturales y un grupo de organizaciones no gubernamentales. El mismo pone de manifiesto el alto grado de deterioro de las aguas del río y el riesgo sanitario al que está expuesta la población de la cuenca que vive en contacto con las aguas contaminadas. Este trabajo llevó a que se emitieran las Resoluciones DPN N° 22/07 y 23/07¹⁶ en las que se solicitó la constitución de un Comité de Cuenca integrado por autoridades ambientales, hídricas, de producción y salud, y con participación social; el desarrollo de un Plan Estratégico de Gestión Ambiental de la cuenca; la realización de un diagnóstico de salud y la implementación de un sistema de vigilancia epidemiológica para atender las enfermedades de origen hídrico, especialmente en la población más vulnerable.

5. Otras Resoluciones relacionadas con la temática

- Resolución DPN N° 57/11 sobre la contaminación del dique Cabra Corral en la cuenca del río Juramento, provincia de Salta.
- Resolución DPN N° 19/14: exhorta a los miembros del Comité Interjurisdiccional del Río Colorado (COIRCO) a que adopten las medidas que sean pertinentes para dotar al COIRCO de las facultades reglamentarias y sancionatorias necesarias a fin de asegurar la protección del ambiente en el ámbito interjurisdiccional de la cuenca.
- Resolución DPN N° 94/15 sobre la preservación del ecosistema de la laguna de Santa Catalina (provincia de Buenos Aires) ante el avance de actividades que amenazan el ecosistema y la salud de la población.
- Resolución DPN N° 64/16: se plantea la interrupción sistemática del servicio de agua potable y la mala calidad del servicio en varias ciudades localizadas en un clima de extrema aridez en la provincia de Santa Cruz. Esto está vinculado con el descenso del caudal del Lago Musters, en la cuenca del Senguer, el cual resulta la fuente principal de abastecimiento de agua para las poblaciones de la región.
- Resolución DPN N° 42/17 sobre las afectaciones a la calidad y modos de vida de una comunidad indígena en Guanacache (San Luis) por la interrupción de un cauce natural que alimenta un humedal.

¹⁶ https://www.dpn.gob.ar/documentos/20161114_1594_556957.pdf y https://www.dpn.gob.ar/documentos/20161114_1594_556958.pdf