



## **LAS AGUAS MARÍTIMAS Y LA GESTIÓN DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN LOS PAÍSES DESCENTRALIZADOS POLÍTICAMENTE**

***Griselda Capaldo***

***Investigadora Permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales***

***A. L. Gioja Universidad de Buenos Aires (UBA)***

### **RESUMEN**

El presente trabajo analiza el problema de la prevención de la contaminación del medio marino desde fuentes terrestres, especialmente la ocasionada desde las cuencas hídricas que vierten sus aguas en el Atlántico Sur. Para abordarlo, se examina el tema tanto a nivel local (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, y Uruguay), como a nivel regional (Cuenca del Plata y MERCOSUR).

La investigación está dividida en tres partes. En las dos primeras se lleva a cabo un estudio comparativo-analógico con el fin de detectar simetrías o asimetrías jurídicas, que –en la tercera parte del trabajo- muestren el grado de dificultad al que tendrá que enfrentarse ese elenco de Estados para proteger el mar y su biota, no solo de las acciones antrópicas desarrolladas desde sus costas sino particularmente la que procede de los ríos.

### **PALABRAS CLAVE**

Cuencas hídricas – contaminación del medio marino – Cuenca del Plata - MERCOSUR

## I. INTRODUCCIÓN

El interés por ocuparse de la contaminación del medio marino desde las cuencas hídricas, nació en el ámbito internacional antes que en el regional o el local.

Desde 1967, a través del GESAMP, la comunidad científica va tomando registro del doble rol que desempeñan los océanos y sus costas como proveedores de recursos naturales y de servicios ambientales, así como también sobre las fuentes antrópicas que contribuyen a su contaminación desde las costas. Respecto de lo primero, merced a una investigación basada en 100 estudios realizados durante las dos últimas décadas, se estima que el valor global de los bienes y servicios provistos por los ecosistemas marinos y costeros ronda los U\$S 23 trillones por año, casi el Producto Bruto Nacional de todos los Estados del planeta. Respecto de lo segundo, se sabe que los principales focos de polución marina son la disposición de residuos sólidos y líquidos de origen urbano, industrial y agrícola, y en menor medida, la contaminación que llega desde los ríos que desembocan en el mar. Estamos, pues, ante un emergente pluri-focal de estructura compleja.

Para abordarla, la comunidad internacional –a través del *Programa de Mares Regionales* y del *Programa Global de Acción* (GPA) diseñado y ejecutado por UNEP desde 1974 y 1995, respectivamente– está dedicando significativos esfuerzos para proteger los océanos mediante la identificación y regulación de aquellas actividades terrestres que causan la contaminación de las áreas marinas. En suma, el GPA busca evitar la degradación del ambiente marino mediante el desarrollo de directrices omnicomprensivas destinadas a prevenir y controlar las fuentes terrestres de polución en los tres niveles, internacional, regional y nacional. Está demostrado por vía estadística, que el 80% de la polución oceánica se origina en las actividades humanas desplegadas en el área costera y una franja adyacente de alrededor de 100 kilómetros de ancho. Esa área puede extenderse mucho más allá si se contabiliza la contaminación acarreada por los ríos que desembocan en el mar. Prueba de esa presión ambiental son: la creciente alteración y destrucción de hábitats y ecosistemas costero-marinos; el incremento

y difusión de procesos de eutroficación; merma en las pesquerías y otros recursos renovables; cambios en los caudales de sedimentación debidos a las variaciones hidrológicas; etc.

En la séptima sesión especial celebrada en Cartagena de Indias, del 13 al 15 de Febrero de 2002, UNEP suscribió la decisión SS.VII/6 por la que quedó aprobado el Programa de Trabajo, que había sido propuesto durante la Primera Reunión Inter-gubernamental para la Revisión del GPA, celebrada en 2001 en Montreal.

El Programa pone énfasis en la urgente necesidad de integrar el manejo y protección de los recursos costeros con una correcta administración de las cuencas hidrográficas.

Los componentes neurálgicos del Programa de Trabajo son: el NPA (National Programmes of Action), el SAP Wastewater (Strategic Action Plan on Municipal Wastewater), el PADH (Physical Alteration and Destruction of Habitats), y el ICARM (Integrated Coastal Area and River Basin Management). A estos deben sumarse el PAO (Public Awareness and Outreach), el Clearing-House Mechanism del GPA y algunas herramientas especiales, tales como los acuerdos legales e institucionales, los acuerdos financieros innovadores, y el Manejo Integrado del Área Costera.

A su vez, los principales propósitos del ICARM son:

- Respetar la integridad de la cuenca hidrográfica y los sistemas costeros, reconociendo cuáles son los límites al uso de los recursos; y
- Promover, en todos los niveles, la integración multisectorial para la toma de decisiones, vinculando los manejos a gran escala con las intervenciones precisas a nivel local.

Dado que la Cuenca del Plata, con una superficie de 3.1 millones Km<sup>2</sup>, es la quinta en área de drenaje del mundo y la segunda de América del Sur;<sup>1</sup> y considerando que ella vuelca en promedio unos 23.000 m<sup>3</sup> de agua por segundo en el océano Atlántico, de los cuales un 97% lo aportan los ríos Paraná y Uruguay,<sup>2</sup> lo que indagaremos en la siguiente sección es el grado de armonía, o de asimetría, entre las normas de derecho interno vigentes en cada uno de los cinco ribereños de la cuenca para prevenir y controlar, directa o indirectamente, la contaminación del medio marino desde fuentes hídricas. El objetivo de esta metodología es verificar si el grado de armonía es tan importante como para facilitar una política y acción integrada respecto de la cuenca hidrográfica, vinculando los manejos a gran escala con las intervenciones precisas a nivel local, a fin de evitar la degradación del ambiente marino de esta franja del Atlántico Sur desde la Cuenca del Plata, cuyas aguas son receptoras de muchos desechos crudos, de efluentes industriales y urbanos, del vertido de material de dragado, y además de recibir todo el escurrimiento superficial de la tierra y residuos de hidrocarburos procedentes del tráfico marítimo.<sup>3</sup>

## **II. EL DERECHO DE AGUAS EN LA LEGISLACIÓN INTERNA DE LOS ESTADOS RIBEREÑOS DE LA CUENCA DEL PLATA**

En esta sección se habrá de listar y describir brevemente las principales normas ambientales relativas al agua, que hayan sido aprobadas por cada uno de los cinco estados bañados por la Cuenca del Plata (ver mapa 1). Nuestra finalidad es detectar qué principios, obligaciones, y objetivos se reiteran en la legislación interna de cada estado, con el fin de discernir cuál es el grado de uniformidad, o disparidad, entre ellas. En razón del volumen de información a manejar, sólo se

---

<sup>1</sup> El área que ocupa la cuenca es aproximadamente un tercio de la superficie total de los EE.UU. y es casi igual a la que ocupan todos los países miembros de la Unión Europea.

<sup>2</sup> MENÉNDEZ y RE, (2005).

<sup>3</sup> KURUCZ, (1997).

prestará atención a las normas de mayor jerarquía, comenzando por los preceptos constitucionales.

## **1. LA CLÁUSULA AMBIENTAL EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS RIBEREÑOS DE LA CUENCA DEL PLATA**

En este párrafo se analizarán y compararán los preceptos ambientales contenidos en las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. En general, se observa que las Constituciones de Uruguay y de Bolivia dedican poca atención a los temas ambientales, en tanto que las de Brasil y Paraguay son las más completas. La de la Argentina ocuparía un rango intermedio.

Todas ellas tienen disposiciones semejantes sobre la defensa, conservación, y preservación del ambiente, pero sólo la argentina y la brasilera consagran el principio de responsabilidad intergeneracional. Los demás Estados lo hacen a través de normas de rango inferior, en tanto que Uruguay y Paraguay son los únicos que consagran expresamente en normas derivadas, el derecho de acceso al agua potable como un derecho humano.

Salvo Bolivia, los otros cuatro países incluyen la obligación de compensar y remediar el daño causado al ambiente. Sin embargo, sólo la paraguaya y la brasilera se refieren explícitamente a los delitos o crímenes ambientales. Bolivia lo hace a través del Capítulo VI a la ley 1333/92 de Medio Ambiente, en tanto que Argentina y Uruguay lo hacen en sus Códigos Penales.

La Argentina, Brasil, y Paraguay aluden al equilibrio ecológico y proponen un enfoque ecosistémico (más detallado incluso en las Constituciones de las dos últimas), también resguardan los derechos ambientales colectivos y admiten su protección a través de una acción colectiva (llamada “acción de amparo” en las Constituciones de Argentina y Paraguay).

Ese mismo elenco de países garantiza constitucionalmente el derecho tanto a la información como a la educación ambiental.

Salvo Uruguay, el resto de las Constituciones reconoce el derecho de las comunidades aborígenes a defender, gestionar, y preservar aquellos hábitats que tradicionalmente ocuparon. La Constitución paraguaya incluso da prioridad a la aplicación del derecho consuetudinario indígena cuando se trata de resolver conflictos suscitados entre distintas tribus.

La Constitución brasilera incluye normas concretas sobre evaluación de impacto ambiental y manejo de recursos hídricos, en tanto que sólo la Norma Fundamental paraguaya tiene disposiciones sobre desastres o calamidades ambientales.

Las aguas superficiales y las subterráneas son explícitamente consideradas como bienes de dominio público en las Constituciones de Brasil y de Bolivia, e implícitamente en la de la Argentina (esto se infiere del art. 124, cuando dispone que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”). Idéntica política ha sido adoptada por Paraguay y Bolivia, pero a través de normas de inferior jerarquía.

Finalmente, ningún país tiene disposiciones concretas respecto a la prevención y protección del medio marino de su contaminación desde fuentes terrestres (incluidas las hídricas). Sólo Brasil alude al deber de preservar el ambiente y los recursos naturales de la zona costera (art. 225.4).

## **2. EL DERECHO DE AGUAS EN LA LEGISLACIÓN INTERNA**

Este acápite tiene por objeto realizar un análisis comparativo sincrónico, sobre el tratamiento del recurso agua en la legislación más relevante de los cinco ribereños de la cuenca.

#### A). Argentina

Es un país federal, integrado por un gobierno nacional, 23 provincias y una ciudad autónoma (Buenos Aires). La distribución de competencias administrativas, legislativas y jurisdiccionales entre la Nación y las Provincias se realiza según lo establece el art. 121 de la Constitución, es decir, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal, además del que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación a la República.

Respecto a la preservación del agua y los recursos hídricos, la Argentina cuenta con la Ley General del Ambiente N° 25675/02, la ley 25688/02 sobre Gestión Ambiental de Aguas, la ley 23879/90 (modificada en 1995 y 2004) sobre Evaluación de Impacto Ambiental para Represas, la 24354/94 relativa al Sistema Nacional de Inversiones Públicas, cuyos dos anexos exigen EIAs para puertos y vías navegables, entre otras actividades evaluables, y la ley 25831/04 sobre Libre Acceso a la Información Pública Ambiental.

Todas ellas tienen en común los siguientes principios, derechos, y obligaciones: **(1)** preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales; **(2)** participación social en los procesos de toma de decisión; **(3)** uso racional y sustentable de los recursos naturales; **(4)** conservación de la diversidad biológica; **(5)** derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano; **(6)** derecho a la información; **(7)** derecho a la educación ambiental; **(8)** minimización de riesgos ambientales; **(9)** recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental; **(10)** principio precautorio; **(11)** ordenamiento ambiental del territorio; **(12)** principio de congruencia de la legislación provincial y municipal hacia los preceptos de la ley general del ambiente; **(13)** principio de progresividad, en el sentido que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual; **(14)** responsabilidad por los daños causados al ambiente.

A estas prescripciones, la ley 25688/02 sobre Gestión Ambiental de Aguas añade el criterio de unidad ambiental de gestión de las cuencas hídricas, y la obligación de administrar las cuencas interjurisdiccionales a través de Comités de Cuencas. A su vez, la 25675/02 crea un Fondo de Compensación Ambiental a ser administrado por la autoridad competente de cada jurisdicción.

Es de notar que ni la Ley General del Ambiente ni la de Gestión Ambiental de Aguas han sido reglamentadas todavía. Esta mora legislativa provoca no pocos obstáculos a su efectiva aplicación, dado que la mayoría de sus preceptos no son de naturaleza operativa sino programática.

La Argentina no cuenta con legislación federal específica sobre manejo costero-marino, ni mucho menos sobre prevención de la contaminación marina desde fuentes hídricas. Como se verá más adelante, con lo que se cuenta es con dos proyectos del PNUD, uno de ellos integrado con el Uruguay, relativos al manejo integrado de costas y riberas.

#### B). Bolivia

Es un país unitario, organizado en 9 departamentos subdivididos en 112 provincias que responden a un gobierno central. Su marco legislativo en materia de aguas, está integrado por la Ley de Aguas del año 1906, la ley 1333/92 de Medio Ambiente, la ley 1604/94 de Electricidad, la Ley 2066/00 de Saneamiento Básico, y los Decretos Supremos 24716/97 sobre Concesiones del Sector Aguas, y 24176/95 que aprueba tres Reglamentos sobre Gestión Ambiental, Prevención y Control Ambiental (regula, entre otros temas, las EIAs), y Contaminación Hídrica.

Todas ellas tienen en común los siguientes principios, derechos, y obligaciones: **(1)** protección, prevención, y conservación del medio ambiente y los recursos naturales; **(2)** promoción del desarrollo sostenible; **(3)** principio de responsabilidad intergeneracional; **(4)** conservación de la diversidad biológica; **(5)** optimización y racionalización del uso de aguas, aire suelos y otros recursos naturales



renovables garantizando su disponibilidad a largo plazo; **(6)** derecho a la educación ambiental; **(7)** ordenamiento territorial, a través de la zonificación ecológica, económica, social y cultural; **(8)** elaboración y mantenimiento de cuentas patrimoniales con la finalidad de medir las variaciones del patrimonio natural nacional; **(9)** compatibilización de las políticas nacionales con las tendencias de la política internacional en los temas relacionados con el medio ambiente; **(10)** promoción y fomento de la investigación científica y tecnológica relacionada con el medio ambiente y los recursos naturales; **(11)** registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional; **(12)** promoción de acciones de saneamiento ambiental, garantizando los servicios básicos y otros a la población urbana y rural en general; **(13)** derecho a participar en la gestión ambiental, y el deber de intervenir activamente en la comunidad para la defensa y/o conservación del medio ambiente; **(14)** derecho a ser informado veraz, oportuna y suficientemente sobre las cuestiones vinculadas con la protección del medio ambiente; **(15)** monitoreo continuo de la calidad ambiental; **(16)** mitigar y evitar las incidencias ambientales negativas de un proyecto, obra o actividad en proceso de implementación, operación o etapa de abandono; **(17)** recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

La Ley 1333 contiene un par de Capítulos específicos sobre el Recurso Agua (Cap. II) y los Recursos Hidrobiológicos (Cap. VII) que subrayan el manejo integral de las cuencas como unidad geográfica de planificación, y el control de vertidos de cualquier sustancia o residuo líquido, sólido y gaseoso que cause o pueda causar la contaminación de las aguas o la degradación de su entorno. Además crea un Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA) dependiente de la Presidencia de la República, como organismo de Administración descentralizada (art. 87).

En suma, la gestión de los recursos hídricos es descentralizada, colegiada y participativa, y considera la diversidad de los diferentes ecosistemas del país.<sup>4</sup> No es menos importante destacar que el Estado boliviano reconoce el derecho de las

---

<sup>4</sup> DEL CARPIO, (2005).

comunidades indígenas, originarias y campesinas, de realizar una gestión sostenible y concertada de los recursos hídricos respetando sus autoridades consuetudinarias, sus usos, costumbres, servidumbres, y conocimientos tradicionales sobre el uso del agua.<sup>5</sup>

### C). Brasil

Organizado como una república federal, Brasil está dividido en 26 Estados y un Distrito Federal (Brasilia). El tratamiento jurídico de las aguas y los recursos hídricos está contenido en el Código de Aguas de 1934 (Decreto-ley 24643), la ley 9433/77 de Política Nacional del Agua, la ley 6938/81 de Política Nacional de Medio Ambiente, sus Fines y Mecanismos de Formulación, y otras Providencias, la ley 9605/98 de Crímenes contra el Medio Ambiente, la ley 9984/00 de creación de la Agencia Nacional de Aguas, y la ley 7661/88 que instituye el Plan Nacional de Gerenciamiento Costero.

Todas ellas tienen en común los siguientes principios, derechos, y obligaciones: **(1)** principio de responsabilidad intergeneracional; **(2)** promoción del usos sustentable del agua; **(3)** preservación, mejora, y recuperación de la calidad ambiental, haciéndola propicia para la vida; **(4)** recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental y de los recursos hídricos; **(5)** prevenir eventos ambientales e hidrológicos críticos; **(6)** responsabilidad por el daño causado al ambiente, y a bienes de valor estético, turístico y paisajístico; **(7)** prevenir y minimizar el daño ambiental, así como los efectos de sequías e inundaciones; **(8)** control de la polución hídrica; **(9)** derecho a la información ambiental; **(10)** derecho a la educación ambiental; **(11)** mantenimiento del equilibrio ecológico; **(12)** planificación ambiental del territorio y del desarrollo económico y social; **(13)** deber de preservar las áreas más representativas de los ecosistemas; **(14)** participación social en la gestión ambiental; **(15)** principio de utilización racional e integrada del agua, el suelo, el subsuelo, y el aire..

---

<sup>5</sup> ebda.

Como notas singulares de la legislación ambiental brasilera, puede señalarse que la gestión de los recursos hídricos es descentralizada y participativa a través de Comités de Cuencas. A ello se añade el principio de regulación del agua como recurso natural limitado, con valor económico, y multiplicidad de usos.

Brasil cuenta con legislación específica sobre manejo costero-marino (Ley 7661/88, que crea el Plan Nacional de Gerenciamiento Costero). Si bien, en principio, está orientado a la conservación y protección tanto de los sistemas fluviales, estuarinos y lagunares así como de los recursos naturales –renovables y no renovables- de la zona costera, su ámbito de aplicación espacial bien puede extenderse hasta el océano, pues se incluye dentro de su ámbito de aplicación en razón de la materia a las islas costeras y oceánicas y a los promontorios y grutas marinas.

Al igual que la Argentina y Uruguay, también Brasil ejecuta un programa UNEP sobre manejo costero integrado.

#### D). Paraguay

Paraguay es un país unitario, dividido en Departamentos y Municipios autónomos. Hasta mediados de 2007, el régimen jurídico del agua estaba disperso en una docena de cuerpos normativos diferentes. Ese año se sancionó la ley 3239 relativa a los Recursos Hídricos del Paraguay, cuya reglamentación está actualmente en estudio. Obviamente, esa ley se articula con otras, también relevantes para el manejo del agua y los recursos hídricos, tales como la ley 294/93 sobre Evaluación de Impacto Ambiental (exigido, entre otras actividades, para obras hidráulicas y portuarias, y para acueductos en general), la ley 352/94 de Áreas Protegidas Silvestres (entre cuyos objetivos está la preservación y el manejo de las cuencas hidrográficas y de los humedales, así como el control de su erosión y sedimentación), y el Estatuto Agrario aprobado por ley 1863/01.

Todas ellas tienen en común los siguientes principios, derechos, y obligaciones: **(1)** gestión y uso sustentable, racional e integral de los recursos hídricos y de los recursos naturales; **(2)** protección, conservación y restauración de territorios productores de agua; **(3)** equilibrio armónico del ambiente con los intereses públicos y privados; **(4)** criterio de unidad de gestión de las cuencas; **(5)** garantizar el derecho humano de acceso al agua potable; **(6)** minimización de los efectos adversos o daños al ambiente; **(7)** valor social, ambiental, y económico de los recursos hídricos; **(8)** enfoque sistémico de las cuencas hídricas; **(9)** derecho a la información ambiental; **(10)** participación de los usuarios en la gestión ambiental y de los recursos hídricos; **(11)** principio de responsabilidad intergeneracional; **(12)** defensa del ambiente contra los efectos del cambio climático sobre las aguas, en especial las inundaciones y la salinización; **(13)** armonización de las leyes y reglamentos ambientales con los tratados y convenios internacionales ratificados por el Paraguay; **(14)** protección de los caudales ambientales o ecológicos; **(15)** responsabilidad por los daños causados al ambiente.

Por su singularidad, merece recordarse que en el Paraguay el derecho de uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no podrá ser otorgado ni transferido a un Estado extranjero o sus representantes (art. 14, ley 3239).

#### E). Uruguay

Uruguay es un país unitario, integrado por 19 Departamentos autónomos. La regulación de sus recursos hídricos está en manos del Código de Aguas, aprobado por decreto-ley 14859/78 (reformado en 1987 y 1991), la ley 16466/94 sobre Evaluación de Impacto Ambiental (necesaria para emisarios de líquidos residuales, puertos, obras de explotación o regulación de recursos hídricos, entre otras actividades), y la ley 17283/00 sobre Protección Ambiental.

Todas ellas tienen en común los siguientes principios, derechos, y obligaciones: **(1)** deber genérico de abstenerse de todo acto que cause impacto ambiental que se traduzca en depredación, destrucción o contaminación graves del medio

ambiente; **(2)** responsabilidad por el daño causado al ambiente; **(3)** recomposición del medio ambiente dañado por actividades humanas; **(4)** obligación de adoptar todas las medidas tendientes a prevenir, eliminar, y mitigar al máximo los impactos ambientales negativos; **(5)** participación de los usuarios en la gestión ambiental; **(6)** desarrollo sustentable; **(7)** principio de responsabilidad intergeneracional; **(8)** derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado; **(9)** efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social; **(10)** principio de gradualidad; **(11)** derecho a la información ambiental; **(12)** derecho a la educación ambiental; **(13)** ordenamiento ambiental del territorio; **(14)** la obligación de considerar a las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

Como aspectos particulares de la legislación uruguaya, se destacan el principio de cooperación ambiental regional e internacional, el reconocimiento de la naturaleza trans-sectorial de la gestión ambiental y el deber de conservar la configuración y estructura de la costa uruguaya.

El Proyecto ECOPLATA, que involucra a Uruguay y Canadá (por medio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá), se inicia en 1991 para el desarrollo de la capacidad institucional, de las ciencias del mar, y del desarrollo costero. Simultáneamente, la Gestión Integrada de la Zona Costera,<sup>6</sup> iniciada en 1997, apunta al desarrollo sustentable de los espacios costeros. Su objetivo es consolidar una protección eficaz de las áreas sensibles y asegurar la sustentabilidad en los distintos usos sociales y productivos de la costa.

---

<sup>6</sup> Lo integran el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Universidad de la República, la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos (DINARA) y el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada

### **III.- EL DERECHO DE AGUAS EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL VINCULANTE A LOS ESTADOS RIBEREÑOS DE LA CUENCA DEL PLATA**

En esta sección se habrá de listar y describir brevemente las principales normas ambientales internacionales relativas al agua, que hayan sido adoptadas por los países ribereños de la Cuenca del Plata. Nuestro objetivo es examinar cuán robusta y coherente es la suma de compromisos internacionales asumidos respecto al manejo sustentable e integrado de la cuenca.

#### **1. ACUERDOS MULTILATERALES REFERIDOS A LOS RECURSOS HÍDRICOS**

La Primer Conferencia Panamericana, celebrada en 1889 en la ciudad de Washington, aprobó una serie de recomendaciones, entre las cuales se destaca el derecho de los ribereños de una cuenca transfronteriza a utilizar tanta agua como les sea indispensable siempre que ello no cause un detrimento a los intereses de los otros ribereños. En 1933, durante la Séptima Conferencia Inter-Americana, catorce países centro y sudamericanos aprobaron la Declaración de Montevideo sobre Usos Agrícolas y Ganaderos de los Ríos Internacionales. En ella se recomienda a los signatarios que informen a los demás ribereños antes de emprender cualquier trabajo o estudio sobre un río compartido, de lo contrario éstos pueden iniciar –bajo protesta– un proceso de conciliación para resolver la disputa mediante una comisión técnica conjunta. En caso de que una de las partes se negare a formarla, el conflicto debiera resolverse mediante arbitraje. Esta Declaración fue invocada y aplicada por Bolivia y Chile entre los años 1939 y 1962 para resolver la disputa que mantenían sobre el río Lauca. Otro hito regional fue la Carta de Punta del Este, firmada en 1961, mediante la cual los países americanos admitieron la crucial importancia de que sus pueblos tengan acceso a una cantidad suficiente de agua potable y la necesidad de aunar esfuerzos para el logro de ese objetivo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> ALLENDE, (1971).

Desde los años 60 en adelante, los cinco ribereños de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, y Uruguay) asumieron una serie de compromisos mutuos con el fin de asegurar un desarrollo armónico y equilibrado de la región en general y del Río de la Plata y su red de afluentes en particular.

El primer paso fue dado en 1967, con la creación del Comité Intergubernamental Coordinador para los países de la Cuenca del Plata (CIC).

La segunda iniciativa fue tomada en 1968, con la firma del Acta de Santa Cruz de la Sierra, cuyo principal objetivo es preservar para las generaciones futuras el acceso a bienes y servicios mediante: **(1)** el máximo aprovechamiento de los recursos naturales (Preámbulo, par. 3; y Sección II.C.1.); y **(2)** la promoción de proyectos compartidos para inventariar y evaluar los recursos naturales de la Cuenca (Sección II.A.3 y II.A.7).

La siguiente estrategia fue más ambiciosa, pues culminó con la adopción del Tratado de la Cuenca del Plata en 1969, que instituyó al CIC como su órgano permanente (art. 3). Su principal objetivo es promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca, así como de sus áreas de influencia directa y ponderable (art. 1). A tal fin se comprometen a: **(1)** realizar una utilización racional del recurso agua, especialmente a través de un aprovechamiento múltiple y equitativo (art. 1.b); **(2)** preservar y fomentar la vida animal y vegetal (art. 1.c); **(3)** cooperar en materia de educación, sanidad y luchar contra las enfermedades (art. 1.g); **(4)** promover el inventario, evaluación y aprovechamiento de los recursos naturales del área (art. 1.h); **(5)** desarrollar acciones colectivas dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas (art. 5); **(6)** mantener las condiciones de navegabilidad de los ríos (art.1.a, y 1.d); **(7)** proveer al logro de los objetivos generales de desarrollo de la Cuenca mediante acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales (art. 6); **(8)** adoptar las decisiones mediante el voto unánime de los cinco países miembros del

CIC (art. 2, par. 3); y **(9)** asegurar la preservación de los recursos naturales de la región para las generaciones futuras (Preámbulo).

En 1971, el mismo grupo de estados suscribió la Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales. Por medio de ella adoptaron una serie de principios rectores, entre los cuales se destacan: **(1)** el derecho de cada estado de aprovechar las aguas en razón de sus necesidades, siempre que no cause un perjuicio sensible a otro estado de la cuenca (1er Principio); **(2)** el intercambio de información (3er Principio); **(3)** mantener en las mejores condiciones la navegabilidad de los ríos (5to Principio); **(4)** adoptar las medidas necesarias para preservar los recursos vivos de la cuenca, en caso de que se realicen obras en el sistema fluvial de navegación (7mo Principio).

En 1992, como resultado de sucesivas Resoluciones adoptadas unánimemente desde el año 1987, los mismos países adoptaron el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus seis Protocolos Adicionales. Si bien su principal característica radica en que se inserta normativamente dentro del ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata (art. 1), las partes lo dotaron de una organización institucional propia (el Comité Intergubernamental de la Hidrovía – CIH, y el Comité del Acuerdo – CA) que funciona con total independencia del CIC (arts. 22 a 25). Este diseño operativo poco aporta a una gestión integrada de la Cuenca, ya que no hay canales de interacción ni de comunicación entre ambos órganos.<sup>8</sup> Si se presta atención a las normas ambientales contenidas en el Acuerdo, se comprueba que ellas apuntan a: **(1)** crear una comunidad de intereses adecuada, eficaz y mancomunada, basada en la igualdad de derechos y obligaciones de sus países ribereños (Preámbulo); **(2)** enfatizar el derecho de los países signatarios de adoptar medidas para proteger el medio ambiente, la salubridad y el orden público, de acuerdo con su respectiva legislación interna (art. 34); **(3)** el deber abstenerse de emplear medios o procedimientos que representen riesgos inaceptables para la seguridad de la

---

<sup>8</sup> CAPALDO, (2003).



navegación, de terceros, o del medio ambiente, al realizar operaciones tendientes a remover obstáculos no permanentes para la navegación (art. 38, del Protocolo Adicional sobre Navegación y Seguridad); **(4)** la obligación de los dueños o armadores de buques de informar sobre la contaminación de las aguas a las autoridades competentes de cada país (art. 58, del Protocolo ibídem); **(5)** proteger, preservar, y conservar las aguas, la salud humana, la biota, y los recursos naturales de la Hidrovía Paraguay-Paraná, así como minimizar, controlar, y evitar su contaminación (arts. 82 a 101, del Protocolo ibídem); **(6)** adoptar las medidas necesarias para prevenir, reducir, y controlar las contaminación de las aguas ocasionada por los buques y sus operaciones en la Hidrovía (arts. 82 a 101, del Protocolo ibídem); **(7)** mantener la navegabilidad de los ríos (arts. 1 a 36 del Acuerdo, y arts. 35 a 39 del Protocolo Adicional sobre Navegación y Seguridad); **(8)** intercambiar información sobre seguridad de la navegación, contaminación de las aguas, y sobre toda norma que se prevea dictar en relación con la prevención de incidentes de contaminación, con vistas a que sean compatibles o equivalentes en sus respectivos ordenamientos jurídicos (arts. 51, 58, y 96, del Protocolo ibídem); **(9)** responsabilizar al Estado signatario por las actividades realizadas en sus aguas jurisdiccionales que constituyan o vayan a constituir peligro, obstáculo para la navegación, o amenaza de daños a terceros, o al medio ambiente (art. 39, del Protocolo ibídem).

## **2. MERCOSUR AMBIENTAL**

Nueve años más tarde, en 2001, los cuatro estados ribereños de la Cuenca que a su vez son miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, y Uruguay) firmaron el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente (en vigor desde 2004). Los signatarios se comprometen a respetar los siguientes principios: **(1)** proteger el medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio (art. 3.a); **(2)** promover el desarrollo sustentable (art. 1, art. 3.c); **(3)** promover una efectiva participación de la sociedad

civil en el tratamiento de las cuestiones ambientales (art. 3.e); **(4)** incorporar los aspectos ambientales en las políticas comunes del MERCOSUR (arts. 3.b, y 6.b); **(5)** cooperar en el cumplimiento de los acuerdos internacionales ambientales de los cuales los miembros del MERCOSUR sean partes, e instrumentar la aplicación de aquellos principios de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que no hayan sido objeto de Tratados Internacionales (arts. 2 y 5); **(6)** profundizar el análisis de los problemas ambientales de la subregión con la participación de los organismos nacionales competentes y de las organizaciones de la sociedad civil (art. 6, primer párrafo); **(7)** armonizar la legislación ambiental (art. 6a. y 6.c); **(8)** intercambiar información (art. 6.a); **(9)** prevenir, controlar y mitigar los impactos ambientales en los Estados Partes, con especial referencia a las áreas fronterizas (art. 6.j); **(10)** promover la educación ambiental (art. 6.l); **(11)** considerar los aspectos culturales, cuando corresponda, en los procesos de toma de decisión en materia ambiental (art. 6.m).

Este Acuerdo Marco consta de un Protocolo Adicional en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales, firmado en 2001, pero que ningún estado miembro ha ratificado aún.

No será abordado en este trabajo ningún documento vinculado con aguas subterráneas ni con acuíferos confinados o semiconfinados, tales como el Guaraní, por tratarse de temas que están fuera del contexto aquí analizado.

### **3. OTROS ACUERDOS AMBIENTALES**

Del escrutinio de los documentos internacionales negociados por sus respectivas Cancillerías, se desprende que los cinco Estados miembro de la Cuenca del Plata son también parte en numerosos tratados ambientales en vigor<sup>9</sup> así como en

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, la Convención Ramsar de 1971 (en 22 I.L.M. 698); el Convenio de 1982 sobre Derecho del Mar (UN Doc. A/CONF.62/122, reprinted in 21 I.L.M. 1261); el Convenio de Viena de 1985 sobre Protección de la Capa de Ozono (en 22 I.L.M. 698) y su Protocolo de Montreal de 1987 con las modificaciones de Londres, Copenhagen, y Montreal (26 I.L.M. 1529 and 1550); el

acuerdos ambientales bilaterales de cooperación<sup>10</sup>, que han consagrado los principios de: **(1)** desarrollo sustentable, **(2)** cooperación ambiental, **(3)** intercambio de datos, **(4)** protección y preservación de los ecosistemas, **(5)** prevención, reducción y control de la contaminación, **(6)** prevención y mitigación de las condiciones perjudiciales, y **(7)** principios precautorio y contaminador-pagador.

#### **4. ACCIONES RELEVANTES EN MATERIA DE MANEJO COSTERO**

Desde hace 35 años UNEP coordina distintos Programas de Mares Regionales (Regional Seas Programmes) que apuntan a controlar la acelerada degradación de los océanos y áreas costeras por medio de una serie de estrategias jurídicas y acciones concretas de manejo sustentable relativas al uso de esos espacios marinos y terrestres.

Más de 140 países participan en 13 Programas de Mares Regionales coordinados por UNEP, a los que se suman otros Programas especiales asociados al de Mares Regionales. Ellos son: el del Mediterráneo (MAP), el del Caribe (CAR), el de las Áreas Costeras y Marinas de la Región del Centro y Oeste Africanos (WACAF), el Plan de Acción para la Protección, Manejo y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de la Región Oriental Africana (EAF), el plan de Protección y Desarrollo

---

Convenio de Basilea de 1989 sobre Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (28 I.L.M. 657); el Convenio Marco sobre Cambio Climático de 1992 (31 I.L.M. 849) y el Protocolo Kyoto de 1997, (disponibles en: <http://www.unfccc.int>); el Convenio sobre Diversidad Biológica (31 I.L.M. 322); el Convenio para Combatir la Desertificación de 1994, (disponible en: <http://sedac.ciesin.org/pidb/texts-menu.html>); por solo citar a los más destacados.

<sup>10</sup> El Tratado de Cooperación Ambiental, del 1 Junio de 1997, firmado por Argentina y Bolivia (aprobado por ley 24774/97, Argentina); el Tratado de Cooperación Ambiental, del 9 Abril de 1996, suscripto por Argentina y Brasil (aprobado por ley 24930/97, Argentina); el Acuerdo sobre Evaluación y Control de los Recursos Ictícolas y de la Calidad de las Aguas del Río Paraná, del 26 Abril 1989 (disponible en la Sección Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina – DM/DT/N.R. 5) firmado por Argentina y Paraguay; y el Acuerdo sobre las Reglas Aplicables al Control de la Calidad de las Aguas del Río Uruguay, del 5 Noviembre 1977, suscripto por Argentina y Uruguay (disponible en <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/consgenerica/consleyes.asp>).

de las Áreas Marinas y Costeras de la Región de los Mares del Este Asiático (EAS), el programa de Manejo y Desarrollo del Ambiente Marino y Costero de la Región del Noreste Pacífico (NOWPAP), un Plan de Protección suscrito por la Organización Regional para la Protección del Ambiente Marino (ROPME-KAP), un Plan de Acción para el Sudeste Pacífico (SE/PCF), un Plan para la Conservación del Ambiente Marino y las Áreas Costeras del Mar Rojo y el Golfo de Adén (RED), un Plan para el Manejo Ambiental de la Región del Pacífico Sur (SPREP), el Programa Ambiental para el Mar Negro (BLACK), el plan de Protección y Manejo de los Mares de la Región de Asia del Sur (SAS), el Programa Ambiental Integrado del Mar Báltico (BALTIC), y el Programa de Acción del Nordeste Atlántico (OSPAR), y los programas para la Antártida, para el Ártico, para el Mar Caspio, y para el Noreste Atlántico.

Todos ellos cuentan con tratados regionales en vigor, negociados por los Estados parte de acuerdo a las urgencias de cada zona.

De los cinco países ribereños de la Cuenca del Plata, Argentina, Brasil, y Uruguay cuentan con planes de manejo costero, en los tres casos financiados por organismos internacionales. Lo que los diferencia del Programa de Mares Regionales, es que ninguna de estas acciones se encarrila dentro de un Convenio vinculante que tenga en miras proteger la calidad del ambiente marino.

La Argentina implementó a partir de 2002 y por el término de 5 años (prorrogado hasta el 30/06/08), el proyecto PNUD ARG 02/018, co-financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). Abarca toda la costa patagónica argentina, y en su ejecución están involucrados el gobierno federal, las provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz, y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, junto con la Prefectura Naval Argentina (PNA) y el Servicio de Hidrografía Naval (SHN).

Como se dijo, está orientado exclusivamente a la conservación de la costa patagónica argentina. O sea que del proyecto quedaron excluidos los casi 2.000 km de la costa bonaerense, que es la que más presiones antrópicas genera sobre costas y mar adyacente.

Desde 1999 la Argentina y Uruguay están ejecutando el Proyecto FREPLATA (PNUD/GEF/RLA99/G31, sobre Protección Ambiental del Río de la Plata y su Frente Marítimo: Prevención y Control de la Contaminación y Restauración de Hábitats), cuyos orígenes se remontan a Primera Reunión Binacional Argentino-Uruguaya, sobre la Prevención de la Contaminación en el Frente Marítimo convocada por la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM) en 1993. La importancia ambiental estratégica de este Proyecto se basa en que cubre el área costera bonaerense que deja vacante por el Proyecto PNUD ARG 02/018. Al norte de esa costa, sobre el AMBA, drena toda la Cuenca del Plata. El AMBA es un área geográfica que agrupa a la ciudad de Buenos Aires y los 32 municipios de la provincia de nombre homónimo que la rodean. Es un área que cubre menos del 1% de la superficie total del país, en donde viven unos 12 millones de personas que representa el 33% de la población nacional. Allí se asienta uno de los polos industriales y petroquímicos más importantes de país, desde donde se genera el 50% del PBI, hay alrededor de 100 basurales clandestinos, y el volcado de efluentes y contaminantes al río y sus afluentes se realiza con escaso control estatal.

El proyecto FREPLATA co-existe con el Proyecto ECOPLATA, iniciado diez años antes (1989) merced a un Acuerdo General de Cooperación para el Desarrollo entre Uruguay y Canadá. Ya se está en la fase de ejecución del ECOPLATA III, cuyo principal objetivo es la elaboración de un modelo conceptual para el Manejo Integrado de la Zona Costera del Río de la Plata.

Brasil instituyó el Plan Nacional de Manejo Costero en 1988, a poco de sancionar la ley 7661. A veinte años de aquella iniciativa, el Ministerio de Medio Ambiente

conduce un ambicioso plan de gerenciamiento de los 17 Estados costeros de Brasil. Sus 8.500 km de costa, en donde operan cerca de 300 municipios, son administrados por la Gerencia de Calidad Costera, bajo la supervisión del Ministerio por intermedio del Proyecto de Gestión Integrada de los Ambientes Costeros y Marinos, en el ámbito del Programa de Gerenciamiento Ambiental Territorial (PGT), de la Secretaría de Calidad Ambiental en los Asentamientos Humanos (SQA, en portugués). En comparación con la Argentina y Uruguay, el programa costero brasilero es el más completo y ambicioso, pues incluye, entre otros objetivos, la gestión integrada de la orla marítima y la evaluación del potencial sustentable de los recursos de la zona económica exclusiva.

#### **IV.- CONCLUSIONES PRELIMINARES ACERCA DE LA EXISTENCIA DE UN *CORPUS IURIS AQUARUM AMBIENTALIS* Y SU CONEXIDAD CON LA PROTECCIÓN DEL MEDIO MARINO**

La lectura de la apretada síntesis hecha en las páginas precedentes sobre los objetivos y contenidos más relevantes del elenco de normas ambientales clave, nacionales e internacionales, seleccionadas por cada Estado miembro de la Cuenca del Plata, nos permite colegir que las analogías superan ampliamente en número a las discrepancias. Si por asimetría o discrepancia entendemos aquellos principios y obligaciones que sólo son consagradas por uno o dos de los cinco Estados, se comprueba que los mismos se reducen a los siguientes ítems: principio de progresividad o gradualidad (Argentina y Uruguay); obligación de elaborar cuentas patrimoniales con el fin de medir las variaciones del patrimonio natural nacional (Bolivia); hacer un monitoreo continuo de la calidad ambiental (Bolivia); proveer a la defensa del ambiente contra eventos ambientales e hidrológicos críticos y contra los efectos del cambio climático sobre las aguas, en especial las inundaciones y la salinización (Brasil y Paraguay); obligación de proteger los caudales ecológicos (Paraguay); y obligación de garantizar el derecho humano de acceso al agua potable (Paraguay y Uruguay).

Por el contrario, tal es el grado de coherencia jurídica alcanzado a lo largo de 75 años de historia común, que no dudamos en afirmar que el mismo adquiere la naturaleza de un sólido *Corpus Iuris Aquarum Ambientalis* de naturaleza consuetudinaria y vinculante,<sup>11</sup> cuyo núcleo central esta integrado por los siguientes principios, obligaciones, derechos, y objetivos:

- Preservación, protección, y conservación del agua, y de los recursos naturales;
- Derecho a la participación social en los procesos de gestión ambiental;
- Derecho a la información ambiental;
- Derecho a la educación ambiental;
- Utilización racional y equitativa del agua y de los recursos naturales;
- Derecho al desarrollo sustentable;
- Principio de responsabilidad inter-generacional;
- Deber de minimizar, controlar, y prevenir la contaminación del agua y del ambiente;
- Deber de recomponer los daños causados al ambiente y a los recursos hídricos;
- Planificación y ordenamiento ambiental del territorio;
- Responsabilidad por los daños causados al ambiente;
- Deber de emplear el criterio de unidad de gestión de las cuencas hídricas;
- Cooperación y relación de buena vecindad entre los ribereños;
- Intercambio de datos e información entre los ribereños;
- Deber de notificar y de realizar consultas previas a cualquier plan, obra, o acción concerniente a la utilización de un curso de agua internacional;
- Deber de mantener las condiciones de navegabilidad de los ríos;
- Principio de libertad de navegación de los ríos internacionales;

---

<sup>11</sup> CAPALDO, (2008).

- Responsabilidad de los Estados por todo daño o amenaza de daño al ambiente a causa de sus propias actividades o de las actividades de las personas físicas y jurídicas domiciliadas en su territorio;
- Deber de evitar todo daño transfronterizo significativo;
- Enfoque ecosistémico;
- Solución pacífica de controversias;
- Deber de observar y fortalecer todos los tratados ambientales de los cuales los Estados ribereños son parte;

Este *Corpus* de principios, obligaciones, derechos, y objetivos aplicables al manejo de los recursos naturales en general y de los recursos hídricos en especial, es un excelente marco teórico y jurídico para desarrollar una política común a los Estados miembro de la Cuenca del Plata, y *mutatis mutandi*, del MERCOSUR, que facilite una acción regional integrada, enfocada a prevenir la contaminación del medio marino desde fuentes hídricas. Esa acción debiera vincular los manejos a escala regional con las intervenciones precisas a nivel local, a fin de evitar la degradación del ambiente marino desde fuentes hídricas.

Las preguntas que forzosamente tenemos que formularnos a esta altura de las conclusiones preliminares son dos, (1) si el escenario presente y el futuro mediato tienen indicios ambientales suficientes para generar un estado de alerta sobre la probable contaminación del medio marino desde la Cuenca del Plata; y (2) si están dadas las condiciones jurídicas para adoptar un convenio multilateral regional, o en su defecto un conjunto de resoluciones obligatorias, que prevengan la contaminación del medio marino desde fuentes terrestres, incluidas las hídricas.

La respuesta afirmativa se impone por las razones que serán expuestas a continuación.



## 1. SITUACIÓN AMBIENTAL DEL RÍO DE LA PLATA Y SU FRENTE MARÍTIMO

Además de ser el cuerpo de agua más ancho de Latino América (llega a los 230 km en la desembocadura), sabemos que el Río de la Plata es un sistema fluvio-marino (ver mapa 2) casi único en el mundo.<sup>12</sup> Esta naturaleza hace de él un ambiente acuático altamente complejo, como lo es, por ejemplo, el Estuario y el Golfo de Saint Lawrence en la costa atlántica canadiense.

Hay cuatro cuencas hídricas que, desde la costa uruguaya, vierten sus aguas al Río de la Plata y su Frente Marítimo.<sup>13</sup> Sobre estas cuencas se asienta una de las principales áreas de producción agrícola del país, caracterizada por el uso indiscriminado de fertilizantes que son vertidos en la cuenca del río Santa Lucía, así como de industrias asociadas a la agricultura. Otro segmento de la costa recibe los efluentes de industrias textiles y curtiembres, y de piletas de reciclado de metal. En la zona costera de Carrasco el mayor impacto antropogénico viene del turismo, y en la Bahía de Montevideo procede del puerto y de las refinerías de petróleo (ver mapas 3 y 4).

Hay una intrincada red hidrológica que, desde la costa argentina, vierte sus aguas al Río de la Plata.<sup>14</sup> A ellos se suman dos importantes desagües de aguas servidas e industriales en Berazategui y Berisso. Las presiones ambientales antropogénicas se presentan bajo la forma de efluentes industriales sin tratar o tratados insuficientemente, aguas servidas, desagües pluviales y domésticos, residuos sólidos, y derrames de petróleo desde buques (ver mapas 5 y 6).

Por la considerable cantidad de nutrientes (carbono, nitrógeno, y fósforo) que se vierten al Río de la Plata, más los que vienen de arrastre desde todo el largo de la

---

<sup>12</sup> MÉNDEZ et al, (1997).

<sup>13</sup> Ellas son: el río Santa Lucía, el Arroyo Pantanoso, el Arroyo Miguelete, y el Arroyo Carrasco.

<sup>14</sup> Se trata de: el río Luján; los Arroyos Medrano, Vega, White, Maldonado, Riachuelo, las Perdices, las Piedras, San Francisco, Giménez, las Conchitas, Pereyra, Martín, Carnaval, Rodríguez, y la Guardia; los canales de drenaje Sarandí, Santo Domingo y Villa Elisa; la cuenca del río Santiago; los canales Este y Oeste y el barranco Andaluza en el distrito de Magdalena.

Cuenca del Plata, hay una expansión de floraciones fitoplactónicas tóxicas.<sup>15</sup> Dentro de los contaminantes inorgánicos, se registran niveles elevados de mercurio, y niveles base de cadmio, plomo, cromo, zinc, y cobre.<sup>16</sup> Respecto de contaminantes orgánicos, se detectaron trazas de pesticidas clorados asociados con agua y material en suspensión en los ríos de la Plata y Uruguay.<sup>17</sup>

Según los resultados del Taller realizado en Colonia Suiza, Uruguay, el 27 de mayo de 2004, sobre “Presentación y Discusión del Documento Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT) del Río de la Plata y su Frente Marítimo” (ver cuadros 1 y 2), los diversos impactos ambientales al que están sometidos el río, sus costas, y su frente marítimo, afectarán muy negativamente los usos y servicios de este sector de la región en el mediano (+ 25 años) y largo plazo (+ 50 años). Esos estudios multidisciplinarios “[...] *sugieren que la magnitud de los impactos negativos sobre el sistema podría representar a largo plazo (+ 50 años) el doble que en la actualidad. Esta “visión” de un posible futuro se refiere a un desarrollo sin la aplicación de medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales.*”<sup>18</sup> Si se los agrupa por orden de importancia, esos impactos negativos significarán:

- Aumento del riesgo de vertimientos y derrames
- Aumento de la presión poblacional sobre los espacios costeros
- Aumento del volumen (y cambios en la composición) de residuos agroindustriales
- Alteración de los caudales de los ríos tributarios (por efecto del cambio climático)
- Aumento del volumen de residuos (en particular efluentes urbanos)
- Aumento del volumen de residuos (en particular desechos sólidos)
- Aumento de la presión económica sobre los espacios costeros
- Riesgo de sobreexplotación de recursos pesqueros,

---

<sup>15</sup> BRAZEIRO et al, (1994.a, b, c)

<sup>16</sup> MOYANO et al, (1992).

<sup>17</sup> JANIOT y ROSES, (1990, 1992).

<sup>18</sup> PROYECTO PNUD/GEF-RLA/99/G31, Documento Técnico, (2005).

- Invasión de especies exóticas por vertimiento del agua de lastre de los buques y pinturas “anti-fouling”
- Aumento del dragado
- Aumento del nivel del mar

Es forzoso colegir que la duplicación de la magnitud de estos impactos producidos por una fuente hídrica de aquí a 50 años, no sólo impactará negativamente sobre la zona de transición entre ecosistemas fluviales y marítimos, sino además sobre el medio marino que recibe las aguas del río (ver mapa 7). Dado el escenario de impacto ambiental adverso que tenemos por delante, el desarrollo de marcos jurídicos complementarios a los existentes es una estrategia a tomar en cuenta.

## 2. CONTEXTO JURÍDICO FAVORABLE/DESFAVORABLE

El Tratado de la Cuenca del Plata faculta a los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros a adoptar decisiones (por voto unánime), que tengan por objeto trazar directivas básicas de política común, así como adoptar las providencias necesarias para el cumplimiento del Tratado y el logro de sus propósitos (art. 2). Entre éstos está la preservación de los recursos naturales de la región (Preámbulo). Simultáneamente, encomienda al Comité Intergubernamental Coordinador (CIC) la tarea de ejecutar las decisiones que se adopten en la reunión de Ministros (art. 3). Por último, pero no menos importante, nada obsta a que las Partes Contratantes concluyan acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales del acuerdo marco (art. 6). El Tratado bilateral del Río de la Plata y su Frente Marítimo es un ejemplo de ello, el de la Hidrovía es otro. No hay razones, pues, para **no** adoptar otro más específico orientado a preservar y prevenir la contaminación del medio marino desde la Cuenca. Nuestra postura no alteraría en absoluto el ámbito espacial de aplicación del convenio, extendiéndolo a zonas que le son ajenas, ya que –como se vio oportunamente- su principal objetivo es promover el desarrollo armónico y la

integración física de la Cuenca, así como de sus áreas de influencia directa y ponderable (art. 1). El mar adyacente al río es una de ellas.

La importancia del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo para el tema aquí desarrollado no es menor, puesto que el Río de la Plata es el último segmento de la Cuenca del Plata, y por lo tanto su desembocadura en el Atlántico. Sus órganos son la Comisión Administradora (arts. 59 a 67), la Secretaría (art. 61), y la Comisión Técnica Mixta (arts. 80 a 84). Una de las funciones legislativas clave de la Comisión Administradora es dictar normas reguladoras de la actividad de pesca en el río en relación con la conservación y preservación de los recursos vivos (artículo 66.b.), mientras que a la Comisión Técnica Mixta se le encomienda presentar proyectos sobre armonización de las legislaciones de ambas Partes, con respecto a las materias que son objeto del cometido de la Comisión (art. 82.f). Entre estos cometidos está el establecer normas relativas a la prevención y eliminación de la contaminación (art. 82.d). En otras palabras, las funciones legislativas de ambos órganos están acotadas a materias específicas. Esta suerte de *capitis diminutio* puede ser sorteada gracias a lo previsto en los artículos 66.j. y 82.h., que le acuerdan a ambas Comisiones no sólo el cometido de cumplir las demás funciones que las Partes le asignen en su Estatuto, sino también hacerlo por medio de notas reversales u otras formas de acuerdo. En estos casos, siempre dentro de lo que es el objeto y fin del Tratado, las Comisiones pueden adoptar resoluciones de carácter obligatorio, que se tornen vinculantes luego del intercambio de notas reversales, por dar un ejemplo. Una de esas resoluciones podría regular el tema de la prevención de la contaminación marina desde el Plata.

## **V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES**

Hemos descrito sumariamente las sinergias ambientales entre los cursos de agua dulce y el mar. Desde datos aportados por investigaciones multidisciplinarias, hemos comprobado cuán significativa es la contaminación de la cuenca del Plata,

más precisamente en su desembocadura sobre el Atlántico a través del Río de la Plata. Desde las ciencias duras nos advierten que nuestro estuario es un “sistema fluvio-marino” que es necesario preservar por sus características casi únicas en el mundo.

Analizamos el contexto jurídico, tanto de orden interno como regional e internacional, que se aplica en los cinco países ribereños de la Cuenca del Plata, y hallamos que la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, tienen en común un amplio espectro de principios, derechos, obligaciones y objetivos. Tal es su grado de coherencia, que nos fuerza a sostener que existe un sólido *Corpus Iuris Aquarum Ambientalís* compartido por los cinco estados de la región (cuatro de ellos, a la sazón, miembros del MERCOSUR). Ello nos conduce a afirmar que tal *Corpus* no solo es aplicable a la Cuenca del Plata, sino también a la del Amazonas, que es la otra gran cuenca hídrica del MERCOSUR.

Analizamos también cuáles son los mecanismos de toma de decisión dentro del marco del Tratado de la Cuenca del Plata y del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.

Dimos cuenta además de los numerosos programas de mares regionales auspiciados por UNEP, que cubren casi todo el planeta, excepto el Atlántico Sur. En razón de y con fundamento en todo ello, sostenemos que están dadas las condiciones óptimas para que esos países den muestras concretas de su compromiso por evitar o minimizar los daños al ambiente marino, no solo controlando las actividades costeras sino muy especialmente aquellas otras que se despliegan a lo largo de sus redes hídricas que desembocan en el Atlántico Sur, pues ellas son las rutas colectoras de todas las actividades poluentes que se desarrollan a la vera de sus riberas, con lo cual traen hasta el mar la contaminación que se genera bien tierra adentro.

Para llevar adelante este objetivo, creemos que los Estados aludidos cuentan con dos opciones, una óptima o de máxima y otra imperfecta o de mínima.

### **(1) Estrategia óptima o de máxima**

Sería laudable que los Estados adopten un tratado especial para el Atlántico Sur, relativo a la prevención de la contaminación del medio marino desde fuentes terrestres, incluidas especialmente las fuentes hídricas. Este Programa debiera recoger no sólo los principios y acciones que ya son comunes a todos los Programas de Mares Regionales administrados por UNEP, sino además –y muy especialmente por su solidez- aquellos otros ya consagrados por la Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay a lo largo de 75 años.

Si así se hiciera, obtendríamos las siguientes ventajas:

- Contaríamos con un Programa de prevención de la contaminación del medio marino en una región que aún está vacante de políticas y marcos jurídicos regionales, el Atlántico Sur.
- Este Programa debiera incluir un capítulo especial dedicado a la prevención de la contaminación del medio marino desde fuentes hídricas, que se haga eco del rico mosaico de preceptos jurídicos que componen el que yo denomino *Corpus Iuris Aquarum Ambientalis*.
- A los principios y acciones vigentes en los Programas de Mares Regionales en vigor, se le podrían añadir los suficientemente consolidados por este quinteto de países del Atlántico Sur, no solo en materia hídrica, sino más ampliamente en materia ambiental.
- Con este Programa no sólo se cubriría un área geográfica vacante de regulación, sino que se estarían regulando ambientalmente las actividades desplegadas a lo largo de 16.800 km de litoral marítimo (sumatoria de las costas de Brasil, Uruguay y Argentina).

### **(2) Estrategia imperfecta o de mínima**

En caso de que no exista la voluntad política de negociar un tratado de esta envergadura, a los mismos Estados les queda otra opción, menos ambiciosa, que consistiría en adoptar una resolución obligatoria a los países miembros de la Cuenca del Plata, con el fin de tomar acciones concretas para controlar y prevenir la degradación del medio marino originada en esa red hídrica.

Sin embargo, en virtud del ámbito de aplicación en razón del espacio, esta opción de mínima tiene el defecto de que sólo sería aplicable a la Cuenca del Plata y de ningún modo podría hacerse extensiva al resto de las cuencas hídricas de estos cinco países sudamericanos que, en un altísimo número, desembocan en el Atlántico.

Dados los procesos de toma de decisión adoptados para la Cuenca del Plata, sería indispensable dar una serie de pasos previos encaminados a:

(a) Reglamentar el art. 3 del Tratado de la Cuenca del Plata, que faculta al CIC a ejecutar las decisiones que se adopten en las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores.

(b) Reglamentar los artículos 66.j. y 82.h. del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, que facultan a la Comisión Administradora y a la Comisión Técnica Mixta a adoptar resoluciones de carácter obligatorio (por ejemplo, mediante el intercambio de notas reversales) respecto de los asuntos que son objeto del tratado, entre los cuales está el establecer normas relativas a la prevención y eliminación de la contaminación (art. 82.d). En razón del tema abordado en este trabajo, el objetivo de esas normas sería proteger el medio marino de la contaminación que se descarga desde la Cuenca.

(c) Articular las acciones de las dos Comisiones del Tratado del Río de la Plata, con las del Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata (CIC), con el fin de que el CIC, previa decisión adoptada por voto unánime de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, las ejecute y haga obligatorias para el resto de los ribereños de la Cuenca del Plata, habida cuenta de que la contaminación del Río de la Plata y su Frente Marítimo no solo es consecuencia de las acciones

de los dos países (Argentina y Uruguay) cuyas costas son bañadas por el Río de la Plata antes de desembocar en el Atlántico, sino también de las acciones de los Estados que están aguas arriba (Bolivia, Brasil y Paraguay).

Señalamos que esta articulación entre el CIC y las Comisiones creadas por los otros tratados que regulan aspectos parciales de la misma Cuenca (sea en razón del espacio o en razón de la materia), es indispensable y urgente. Es inentendible que aún no se ha logrado, a pesar de que transcurrieron casi 40 años desde la firma del tratado marco para la Cuenca del Plata en 1969. No dudamos en señalar que éste es uno de los más serios problemas de gobernabilidad que afrontan los ribereños de esta cuenca transfronteriza.

En suma, dadas las limitaciones procesales, operativas, y espaciales descritas en el párrafo anterior, pocas dudas quedan respecto de la conveniencia de promover la primera de las acciones sugeridas, es decir, negociar un Convenio para el Atlántico Sur a ser coordinado por UNEP dentro de su Programa de Mares Regionales. Como se vio, la oportunidad y la plataforma jurídica para hacerlo son inmejorables.

## BIBLIOGRAFÍA

- **ALLENDE, Guillermo** (1971), *Derecho de aguas*, Buenos Aires, ed. EUDEBA.
- **BRAZEIRO, A,** et al (1994, a), “*Environmental factors associated with a toxic bloom of Alexandrium tamarensis in the Uruguayan coast*”, Unpublished paper, Instituto Nacional de Pesca, Montevideo, 22 pp.



- **BRAZEIRO, A**, et al (1994, b), “*Florecimiento tóxico de Alexandrium tamarensis asociado a la presencia de un sistema de frente (Uruguay)*”. Abstract of poster paper.
- **BRAZEIRO, A**, et al (1994, c), “*Florecimientos tóxicos de Gymnodinium catenatum en Uruguay*”, Abstract of poster paper.
- **CAPALDO, Griselda** (2003), “*South American Paraná-Paraguay Waterway (HIDROVIA). An Environmental Diagnosis and prognosis*”, Yearbook of International Environmental Law, (Volume 14-2003), Oxford University Press, págs 185-210.
- **CAPALDO, Griselda** (2008), *The Rio de la Plata Basin: is there a Corpus Iuris Aquarum Ambientalis applicable to the pulp mills case on the Uruguay River?*, History of Water Law Book, Springer (in process of publication).
- **DEL CARPIO, Fernando** (2005), “*Legislación nacional sobre aguas*”, capítulo del libro *Política exterior en materia de recursos hídricos*, págs. 127-144, La Paz-Bolivia, EDOBOL.
- **FREPLATA, PROYECTO PNUD/GEF-RLA/99/G31**, Documento Técnico (2005), “*Análisis diagnóstico transfronterizo del Río de la Plata y su Frente Marítimo*”, Montevideo, 312 págs.
- JANIOT, L.J. y ROSES, D.E. (1992), “*Distribución de pesticidas clorados entre agua y material en suspensión en el Río de la Plata*”, págs. 101-108. UNESCO and IOC (COI) editors.
- **KURUCZ, Américo**, et al. (1997), “*The Río de la Plata. An Environmental Overview*”, págs. 71-86, Nova Scotia, CIID-UNESCO.

- **MÉNDEZ, Silvia** et al (1997), “*The Río de la Plata. An Environmental Overview*”, págs. 87-116, Nova Scotia, CIID-UNESCO.
- **MENÉNDEZ, A. N. – RE, M.** (2005), “*Hidrología del Río de la Plata*”, en: *El cambio climático en el Río de la Plata*, págs. 69-83, Buenos Aires, CIMA-CONICET.
- **MOYANO, M.** et al (1992), “*Diagnóstico primario de la contaminación química en las costas de Montevideo*”, págs. 93-99. UNESCO and IOC (COI) editors.
- **MOSTO, Gustavo**, Producción urbana, en Atlas Ambiental de Buenos Aries, disponible en:
- [http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=303&Itemid=145&lang=es](http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=303&Itemid=145&lang=es) (visitada el 02-04-08).
- **PÍREZ, Pedro**, Gestión, en Atlas Ambiental de Buenos Aries, disponible en: [http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com\\_content&task=view&id=34&Itemid=161&lang=es](http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=34&Itemid=161&lang=es) (visitada el 02-04-08).

## REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Acuerdo de 1992 de Santa Cruz de la Sierra de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná (*1992 Santa Cruz de la Sierra Agreement on the Fluvial Transport along the Hydrovia*), signed in Valle de las Leñas, 26 June 1992, approved by Act 24385/94 (Argentina, Official Gazzete 21 November 1994). Together with the Agreement six Additional Protocols were signed, and approved by the above mentioned Act. (It can be accessed at <http://infoleg.mecon.gov.ar/normas/774.htm>)

- Acta de Santa Cruz de la Sierra, 20 Mayo 1968, en *Tratados y documentos internacionales*, ed. Zavalía, Buenos Aires 1993, p.655. It was unanimously adopted by Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay, and Uruguay.
- Declaración de Montevideo de 1933, Resolución 72 – Organización de Estados Americanos – OEA/ Treaty Series A-40.
- Declaración de Asunción sobre la Utilización de Ríos Internacionales, 3 Junio 1971, available at Ministry of Foreign Affairs of Argentina, Treaties Section – Leg. 754. It was unanimously adopted by Argentina, Bolivia, Brazil, Paraguay, and Uruguay.
- Tratado de la Cuenca del Plata (*Treaty of the River Plate Basin*), Brasilia, 23 April 1969, U.N.T.S. 1973 No. 12.550. It entered into force on 14 August 1970.
- UNEP (OCA)/LAB/IG.2/7, 5 Diciembre 1995, referido al Programa Global de Acción para la Protección del Ambiente Marino desde fuentes terrestres

## **SIGLARIO / ACRÓNIMOS**

AMBA (Área Metropolitana Buenos Aires)

CIC (Comité Intergubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata)

GEF (Global Environment Fund)

GESAMP (Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection)

GPA (Global Programme of Action)

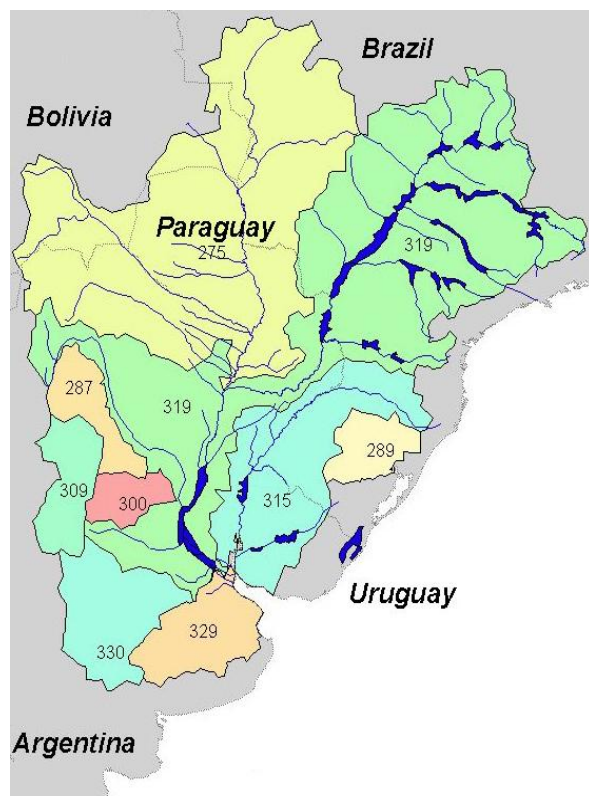
ICARM (Integrated Coastal Area and River Basin Management)

NPA (National Programmes of Action)

PADH (Physical Alteration and Destruction of Habitats)  
PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)  
PGT (Programa de Gerenciamiento Ambiental Territorial, Brasil)  
SAP Wastewater (Strategic Action Plan on Municipal Wastewater)  
SQA (Secretaría de Calidad Ambiental en los Asentamientos Humanos, Brasil)  
UNEP (United Nations Environment Programme)

## ANEXO

### Mapa 1 Cuenca del Plata



## Mapa 2

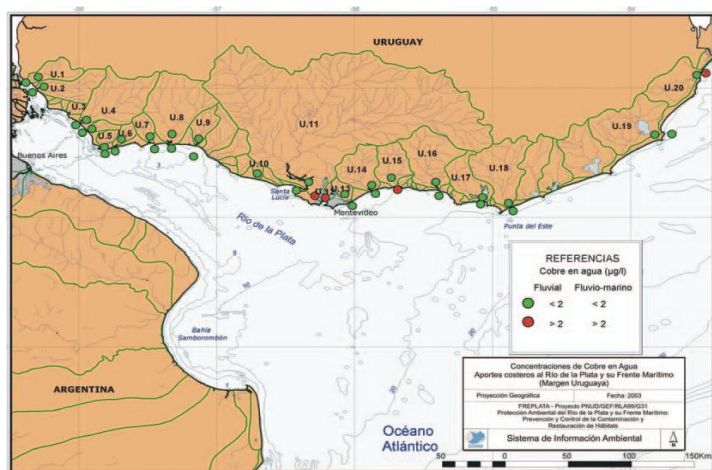
### Río de la Plata y su Frente Marítimo



## Mapa 3

### Calidad de las aguas en el Río de la Plata

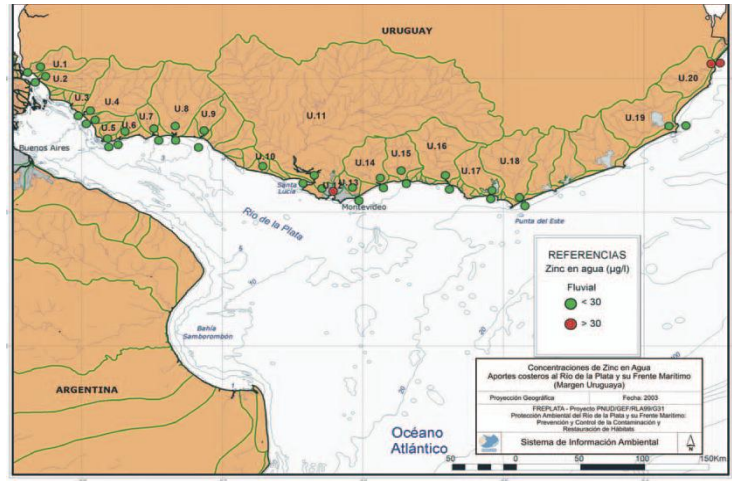
#### (Fuentes terrestres de contaminación desde las costas uruguayas)



## Mapa 4

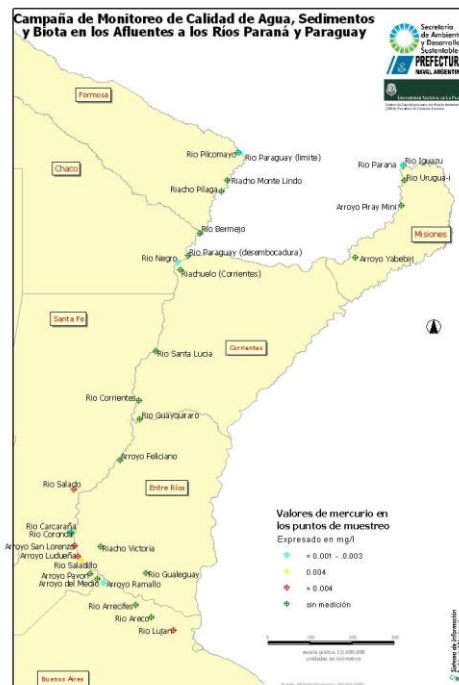
### Calidad de las aguas en el Río de la Plata

(Fuentes terrestres de contaminación desde las costas uruguayas)



## Mapa 5

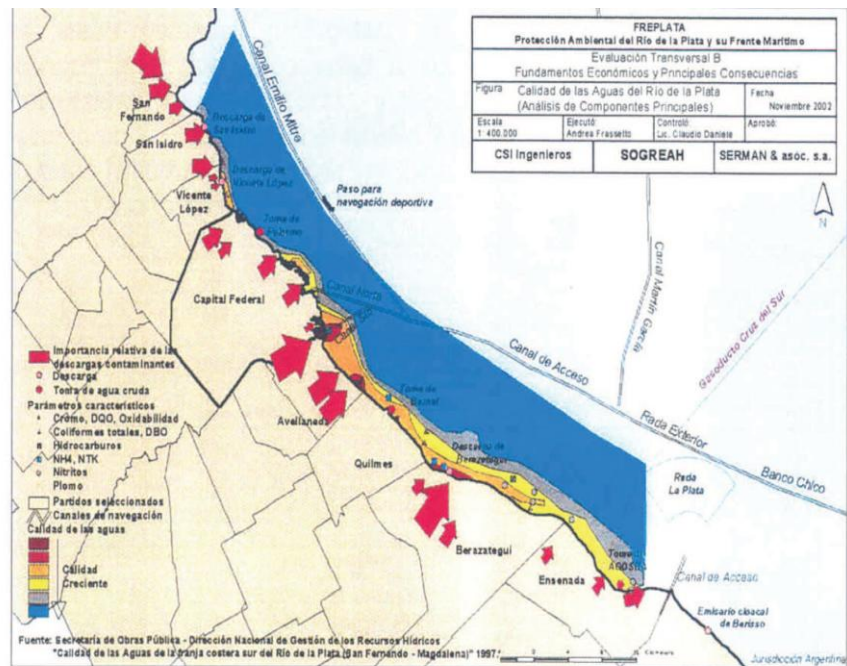
### Calidad del Agua, Sedimentos y Biota EN LA hidrovía Paraná-Paraguay



## Mapa 6

### Calidad de las aguas del Río de la Plata

(Fuentes terrestres de contaminación desde las costas argentinas)





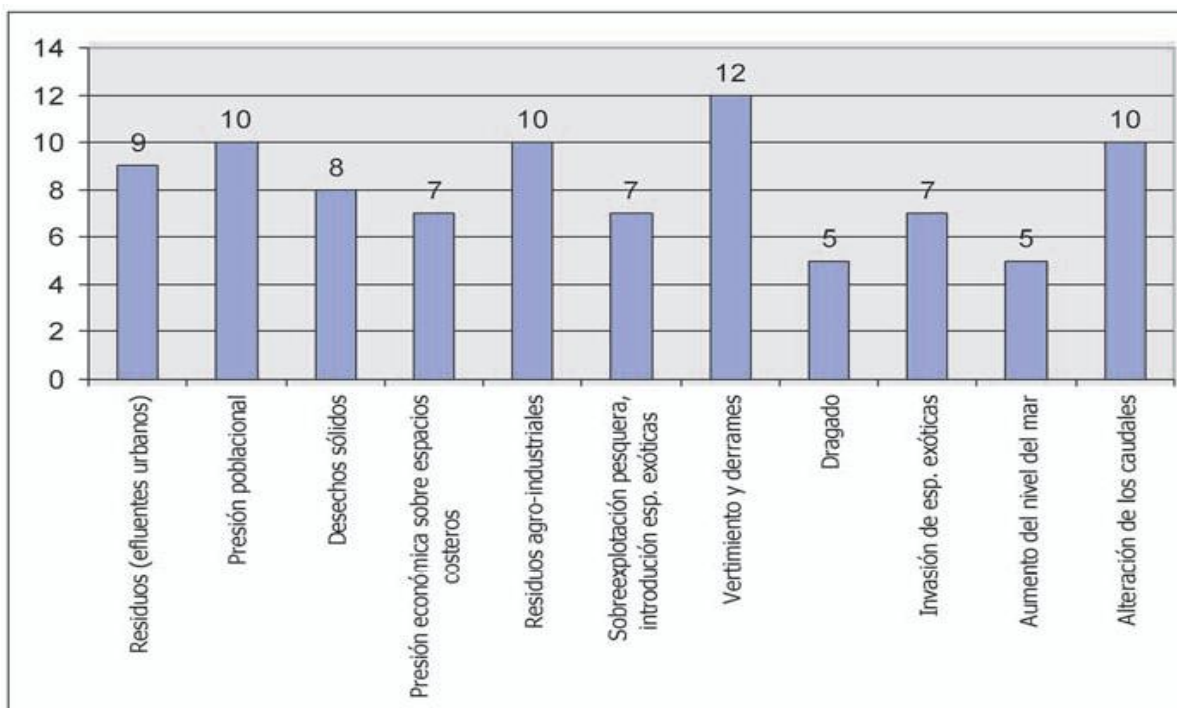
## Mapa 7

### Pluma del flujo de agua del Río de la Plata sobre su Frente Marítimo



## Cuadro 1

### Magnitud del impacto de las « posibles consecuencias negativas » sobre los usos y servicios del sistema acuático del Río de la Plata y su Frente Marítimo



## Cuadro 2

### Posibles tendencias y consecuencias negativas en el área de influencia del Río de la Plata y su Frente Marítimo

