



Artículos

Una oportunidad para la gobernanza y la gestión de una cuenca binacional: la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija entre Argentina y Bolivia

*Guillermina Elias*¹

"Cada sistema fluvial, desde su cabecera en el bosque a su desembocadura en la costa, constituye una sola unidad y como tal debe ser tratada. Paralelamente a la unificación progresiva de nuestra vida nacional y a la necesidad creciente de asegurar, para las necesidades humanas, el uso beneficioso máximo del agua de toda corriente, será cada vez más necesario tratar cada curso de agua y sus afluentes como una unidad."

Franklin D. Roosevelt, 1908 y 1912.

Abstract: El presente artículo tiene por objetivo estudiar la gestión político-institucional de la cuenca transfronteriza de los ríos Bermejo y Grande de Tarija entre Bolivia y Argentina y, en este marco, describir el funcionamiento y características del mecanismo institucional y normativo de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE).

La gobernanza bilateral en la gestión de dicha cuenca ha estado marcada por sucesivos encuentros y desencuentros desde la formalización de la relación binacional para el aprovechamiento múltiple de la Alta Cuenca en 1995. Luego de algunos años sin concretar encuentros diplomáticos de la Comisión, Argentina y Bolivia están retomando las negociaciones en este sentido.

Palabras clave: Cuenca transfronteriza, Gobernanza, Comisión Binacional, Cooperación, Gestión política

¹ Lic. en Relaciones Internacionales. Esp. en Gestión Ambiental Estratégica. Doctoranda en Relaciones Internacionales. Becaria doctoral del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) - CONICET Mendoza. E-mail: guille.elias14@gmail.com

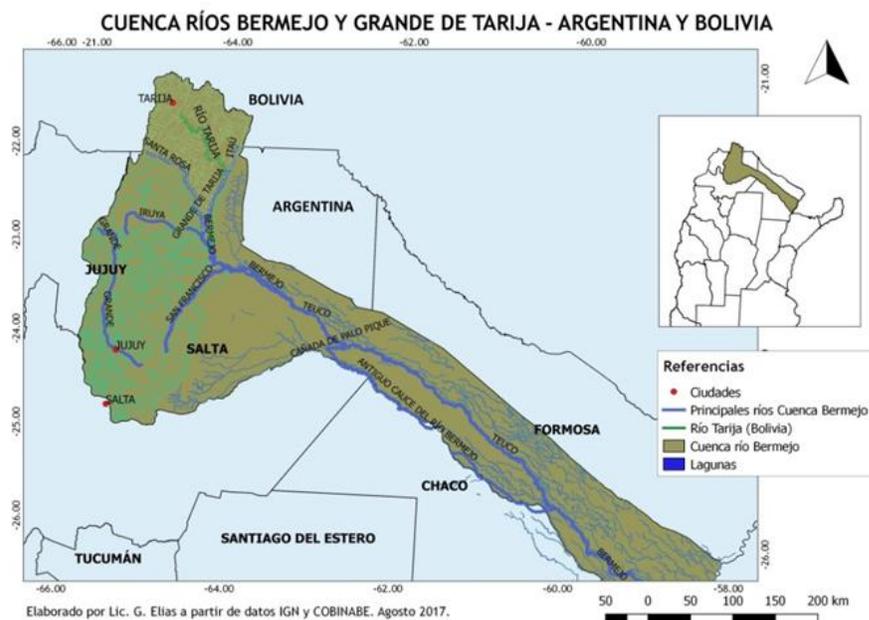
Singularidades de la cuenca transfronteriza de los ríos Bermejo y Grande de Tarija

Resulta relevante presentar una introducción a las características de la cuenca transfronteriza objeto de este artículo, dadas las particularidades de la misma que derivan en la necesidad de su gestión integrada y conjunta por parte de Argentina y Bolivia.

La cuenca del río Bermejo y Grande de Tarija, ubicada en el extremo austral de Bolivia y en el Norte de Argentina, es un área clave en el sistema hídrico y para el desarrollo de la Cuenca del Plata. Sus aproximadamente 123.000 km² abarca territorios del Departamento de Tarija en Bolivia, y de las provincias argentinas de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta; conectando dos ámbitos geográficos de vital importancia geopolítica y económica: la Cordillera de los Andes y el sistema de los ríos Paraguay-Paraná-del Plata, conformando un espacio de encuentro entre los pueblos argentino y boliviano.

Es el único río que cruza completamente las vastas extensiones de las llanuras chaqueñas, actuando como un corredor para la conexión de elementos bióticos de los Andes con el Chaco. Las condiciones meteorológicas y topográficas radicalmente distintas a lo largo de la cuenca originan

una diversidad de bosques tropicales, valles húmedos y montañas desérticas en la Alta Cuenca, así como bosques secos y húmedos en la Cuenca Baja. Existe una excepcional diversidad de hábitats a lo largo del curso del río (Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija [COBINABE], 2010a: 13).



El 90% del territorio de la cuenca corresponde a Argentina y el 10% a Bolivia. Por sus características geomorfológicas, se divide en Alta Cuenca (que ocupa territorio boliviano y argentino) y Baja Cuenca (Argentina). La Alta Cuenca está definida por cuatro tributarios principales del río Bermejo: el río Grande de Tarija, el río Alto Bermejo –que toma el nombre de Bermejo luego de la Junta de San Antonio–, el río Pesca y el río San Francisco. En la Baja Cuenca, el río Bermejo recibe las aguas de un número importante de ríos y arroyos (COBINABE, 2010b: 25) hasta su desembocadura en la Cuenca del Plata.

Destacan los índices de erosión en la cuenca y de transporte de sedimentos del río Bermejo, los que se encuentran entre los más altos del mundo con más de 100 millones de toneladas

anualmente depositadas en el sistema Paraguay-Paraná-del Plata, representando un 80% del total transportado por estos ríos. La mayor parte de estos sedimentos se generan en la Alta Cuenca, los cuales son arrastrados aguas abajo en épocas de avenidas o flujos de inundación, modificando regularmente el curso del río y dificultando un uso racional del agua, así como de otros recursos naturales.

La oferta de recursos naturales en la cuenca es significativa. Sin embargo, se observa un alto índice de vulnerabilidad social y ambiental, en función de la variabilidad del clima y la distribución geográfica de las lluvias (sequías, inundaciones y zonas bajo estrés hídrico) (COBINABE, 2010a: 14; Prieto y Rojas, 2015; Ferrero, 2015), factores que se han visto lenta, pero persistentemente agravados por efectos del cambio climático. Estos problemas limitan y condicionan la calidad de vida de la población en un medio natural que ya se encontraba en proceso de degradación por la pérdida acelerada de sus recursos naturales, debido al mal uso del suelo y la destrucción del bosque nativo (COBINABE, 2010a: 14).

La población de la cuenca se estima en 1,3 millones de habitantes, la mayoría de los cuales son trabajadores rurales, pequeños agricultores y comunidades indígenas, identificadas por un alto índice de pobreza (COBINABE, 2010a: 13).

Históricamente, estas características han generado conflictos entre diversos actores con diferentes intereses en cuanto al uso y apropiación de los recursos naturales, desde la escala local hasta aquellos que involucran a los países intervinientes en su gestión (Reboratti, 2009).

2. La Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija: historia de encuentros y desencuentros

En 1995, ante el nacimiento de un proceso de integración regional impulsado por MERCOSUR, luego de negociaciones conjuntas con el fin de lograr la integración fronteriza entre Argentina y Bolivia para convertir la cuenca del río Bermejo en un espacio dinamizador del desarrollo en su área de influencia, se creó la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE) a través de la firma del Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (Acuerdo de Orán) (COBINABE, 2010a). Ambos países ya se encontraban desarrollando un Sistema de Información Hidrológica de la cuenca como actividad permanente de colecta de información hidrometeorológica de la región.

De este modo, Argentina y Bolivia alentaron el propósito de concertar acciones de integración y aprovechamiento equitativo y múltiple de la cuenca binacional, en vistas a consolidar lo que en ese momento se definió como uno de los más eficaces instrumentos de integración física y desarrollo regional.

El Acuerdo de Orán fue suscripto por los presidentes de ambos países en la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán, provincia de Salta, y posteriormente ratificado por los países miembros, según lo dispuesto por la Ley 24.639 de la República Argentina y la Ley 1.711 del Estado Plurinacional de Bolivia.

El Acuerdo de Orán es el instrumento legal que dio origen a la COBINABE, estableciéndola como un mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, orientada a impulsar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimizar el aprovechamiento de sus recursos naturales, generar puestos de trabajo, atraer inversiones y procurar la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos.

Específicamente, los objetivos del Acuerdo binacional son: a) Establecer un mecanismo jurídico-técnico permanente, responsable de la administración de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija, que impulse el desarrollo sostenible de su zona de influencia, optimice el aprovechamiento de sus recursos naturales, genere puestos de trabajo, atraiga inversiones y permita la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. b) Perseguir el mejor aprovechamiento de las aguas para satisfacer, entre otros, las necesidades de uso doméstico, producción de energía eléctrica, riego, control de crecidas, explotación de la fauna íctica y usos industrial y recreativo. La enunciación precedente no implica un orden de prioridad en los usos del agua. Al efectuar estos aprovechamientos las Partes acordarán los modos de operación de la sobras a realizar y adoptarán las medidas necesarias tendientes a preservar la calidad de las aguas, prevenir la erosión y controlar los procesos de sedimentación y las crecidas. c) Otorgar particular importancia a la participación de capitales privados para el logro de este objeto, a cuyo efecto podrán aplicar el procedimiento que se acuerde y que establecerá un sistema de concesión para la construcción, mantenimiento y administración de los emprendimientos (Art. 1, Ley 24.639, 1996).

La COBINABE está constituida por dos delegados de cada Estado miembro: el Primer Delegado es el representante de cada Ministerio de Relaciones Exteriores, con rango de Embajador quien preside la respectiva delegación. Los segundos delegados son los que ocupan, respectivamente el cargo de Director General Ejecutivo de la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo de Bolivia (OTNPB) y el Presidente del Directorio de la Comisión Regional del Río Bermejo de la República Argentina (COREBE). Asimismo, a la Comisión Binacional se le reconoció estatus legal internacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera (COBINABE, 2010a: 14).

La COREBE es un organismo interjurisdiccional, creado en 1981 por Acuerdo Federal suscripto por el Gobierno Nacional y las Provincias de Jujuy, Chaco, Formosa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero con el objeto de adoptar las decisiones políticas y ejercer las acciones necesarias para el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo. Sus órganos de dirección y administración son el Consejo de Gobierno y el Directorio. Su ámbito de actuación es la región de la cuenca argentina del río Bermejo la cual se localiza en el norte del territorio argentino abarcando parte de las provincias de Jujuy, Salta, Formosa y Chaco. Es la Secretaría Ejecutiva de la COBINABE (COREBE, 2018).

Por su parte, Bolivia también forma parte de la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, conformada por Argentina, Bolivia y Paraguay con el objetivo central de lograr el aprovechamiento múltiple, racional y armónico de los recursos del río Pilcomayo.

Los gobiernos de la Argentina y de Bolivia contribuyen con sus recursos al presupuesto operativo de la COBINABE la que actúa en representación de éstos, con autoridad suficiente para cumplir con todas las actividades conducentes al cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, el 14 de septiembre de 2009 se suscribió el pendiente Acuerdo de Sede entre ambos gobiernos y la COBINABE en La Paz, Bolivia, posibilitando a la Comisión en todo el territorio argentino el pleno ejercicio de la capacidad jurídica otorgada por el Acuerdo de Orán (Presidencia del Senado de la Nación, 2014).

Desde su creación, el accionar de la COBINABE atravesó distintas etapas, cada una de ellas con visiones y objetivos propios, en función a los respectivos contextos políticos, sociales y económicos. La visión política de los países miembros fue determinante en la construcción de estrategias llevadas adelante por la Comisión Binacional, en especial entre 2000 y 2010.

En sus primeros años de funcionamiento, el principal objetivo de la COBINABE estuvo relacionado con la construcción, explotación y administración de tres presas destinadas principalmente a la generación hidroeléctrica y a la regulación del río Bermejo, ubicadas en la Alta Cuenca. Dichas obras habían sido proyectadas años atrás mediante el Acuerdo para la Ejecución de Estudio de Recursos Hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Programación para su Desarrollo entre Argentina y OEA (1970), por una parte, y el Acuerdo Adicional de Asistencia Técnica para la Ejecución de un Estudio de los Recursos Hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo entre Bolivia y OEA (1972), por otra. En esta nueva etapa de acercamiento, estas presas fueron identificadas manteniendo la referencia de los trabajos anteriores en los sitios del río Bermejo conocidos como Las Pavas, Arrazayal y Cambarí. Esto fue receptado en protocolos complementarios suscriptos oportunamente entre ambos gobiernos.

El hecho de contar con un Acuerdo binacional que otorgara un marco legal e institucional para la cuenca fue un factor determinante para que, dos años después de su creación, se abriera un diálogo entre la Comisión Binacional y la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM-GEF), con el objetivo de ampliar la visión estratégica respecto a la sostenibilidad del desarrollo de la cuenca.

En este marco, los gobiernos de Argentina y de Bolivia coincidieron en la necesidad de establecer un conjunto de acciones para atender los principales problemas ambientales y sus impactos transfronterizos, impulsando la prevención y protección ambiental, el manejo de los recursos naturales, el desarrollo institucional y la concientización y participación pública.

Estos esfuerzos mancomunados abrieron el proceso para la identificación, preparación y, luego, ejecución del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PEA Bermejo) entre 1997 y 2009, con el apoyo internacional de OEA, PNUMA y FMAM-GEF. Este proceso resultó vital para reorientar el enfoque de trabajo de la Comisión Binacional, abriendo lentamente una visión diferente sobre el desarrollo posible y deseable de la cuenca binacional (COBINABE, 2010a: 14-16).

En el marco del Programa Estratégico, el Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PROBER), y a partir del análisis técnico y de la interacción participativa, se identificaron los mayores problemas ambientales de la cuenca, causantes de dicha conflictividad socio-ambiental, entre los cuales destacan: degradación del suelo y procesos intensos de erosión y desertificación; escasez y restricciones en el aprovechamiento de los recursos hídricos; degradación de la calidad del agua; destrucción de hábitats, pérdida de biodiversidad y deterioro de recursos bióticos; conflictos por inundaciones y otros desastres naturales; y deterioro de las condiciones de

vida de la población y pérdida de los valores culturales. Algunos de estos problemas ambientales se manifiestan en relación con los recursos hídricos y con el territorio; al mismo tiempo son, en parte, consecuencia de las actividades humanas no sostenibles asociadas a las restricciones ambientales que condicionan, a su vez, el desarrollo socio-económico (COBINABE, 2010b: 28).

En el periodo 2001-2006, las tres obras de las presas proyectadas ya en los '70 y retomadas en el PEA Bermejo, se suspendieron dada la crisis económica de Argentina y los ajustes de la nueva administración de gobierno en Bolivia. Ante este escenario, los gobiernos de ambos países reconsideraron la estrategia para el desarrollo de la cuenca, con una visión más amplia y adecuada a la coyuntura. Superada la crisis, volvieron a definirse las líneas de la nueva relación bilateral dados los importantes cambios políticos, sociales y económicos.

Finalmente, por factores fundamentalmente vinculados a la obtención de financiamiento de las tres presas propuestas y acordadas, no se pudo concretar su realización.²

Posteriormente al fracaso en la concreción de las presas proyectadas, siguió un período de reflexión en la búsqueda de nuevas alternativas, en un escenario energético diferente para la región de la cuenca, en el que fueron conocidas nuevas y abundantes reservas de gas en territorio del Departamento de Tarija. Con este escenario, la generación de hidroelectricidad cedió su prioridad (COBINABE, 2010a: 14-16).

Luego de algunos años ausentes de encuentros de la Comisión Binacional, en 2016 Argentina y Bolivia retomaron las negociaciones para avanzar en estudios complementarios y fuentes de financiamiento, de la mano del nombramiento de la Embajadora argentina María Cristina Guzmán. En esta etapa, se está optando por priorizar a la presa Cambarí la importancia de la hidroenergía para ambos países (Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata [CIC], 2016:75).

Sin embargo, a principios del corriente año, la Cancillería argentina exigió a sus pares bolivianos datos de impacto ambiental sobre la construcción de la obra de Cambarí, tensando, en cierto modo, la relación del Presidente Mauricio Macri con Evo Morales. Si bien en Argentina creen que el proyecto de Cambarí será estratégico para ambos países para el riego (ampliación de fronteras agropecuarias en aproximadamente un millón de hectáreas nuevas para cultivo), acceso al agua potable para comunidades con los índices más altos de NBI, generación de energía hidroeléctrica, navegabilidad del río Bermejo y la integración del Noroeste argentino; también creen que el actual gobierno argentino debe contar con información precisa que hoy no tiene de parte de Bolivia, en especial, en relación al impacto ambiental de la presa. También se llevó nuevamente a la agenda binacional la actualización de la Red de Estaciones Hidrometeorológicas y Sistema de Alerta Temprana sobre la Cuenca (medición de calidad de agua, nivel del río y cantidad de agua), así como se destacó la importancia de la navegabilidad del río Bermejo para garantizar la salida de la producción vía fluvial con el fin de reducir costos (Infobae, 2018).

² La alta tasa de sedimentos de la cuenca podría ser un factor limitante desde lo técnico para asegurar la vida útil de las presas.

Consideraciones finales

La cuenca de un río es el espacio donde aparecen las interdependencias hidrológicas, sociales, medioambientales, económicas y políticas, donde la gestión y el desarrollo integrado de los recursos hídricos y de los territorios resultan fundamentales, con especial atención a las singularidades socio-ambientales y ecosistémicas.

Los gobiernos de Argentina y Bolivia estuvieron de acuerdo en consolidar a la COBINABE como un organismo binacional de integración en 1995, enfocado en el desarrollo económico sostenible de la cuenca con "visión integral". Sin embargo, las políticas públicas aún no han sido suficientes para resolver cuestiones básicas para la población de la cuenca, en particular en la Alta Cuenca. Los intentos binacionales de promoción de la cooperación en la gestión conjunta renovaron algunos conflictos socio-ambientales históricos de la cuenca del Bermejo, entre los que se destacan: físico-ambiental (sedimentos, cambios estacionales en geomorfología, aguas altas en verano debido al régimen de precipitaciones, aludes) y social (acceso a agua potable, agricultura de subsistencia, pueblos originarios muy pobres) en el manejo de la cuenca binacional.

La actual etapa de reencuentro binacional debe redundar en una nueva oportunidad para gobernar y gestionar eficiente e integradamente esta cuenca desde el enfoque de "unidad de cuenca", desde la Alta a la Baja Cuenca de los ríos Bermejo y Grande de Tarija, y con el acompañamiento de procesos participativos garantizados institucionalmente. El objetivo de obtener financiamiento para ejecutar las obras de regulación y aprovechamiento hidráulico debiera considerar una orientación más clara hacia el "uso múltiple" de las aguas, que redunde en beneficios sociales para las comunidades locales con atención a los aspectos ambientales involucrados.

Cada cuenca es única y como tal precisa ser gestionada particularmente, teniendo en cuenta la dinámica hidrológica y ambiental de la misma, escenarios de variabilidad climática, con el acompañamiento de políticas largo plazo superadoras del cambio (o no) en los gobiernos de los Estados parte.

Bibliografía

- Bolsi, A. y Paolasso, P. (comp.) (2009). Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino. IIGHI/ISES-CONICET, PNUD. San Miguel de Tucumán.
- Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE) (2010a). Memoria 1995-2009. Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo. Buenos Aires.
- Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE) (2010b). Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PROBER). Lineamientos Generales. Buenos Aires. Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC) (2016). Hidroelectricidad y navegación en la Cuenca del Plata. Buenos Aires. Disponible en línea en: http://cicplata.org/wp-content/uploads/2017/04/hidroelectricidad_y_navegacion_en_la_cuenca_del_plata_20170424.pdf
- Comisión Regional del Río Bermejo de la República Argentina (COREBE) (2018). ¿Qué es COREBE? Buenos Aires. Disponible en línea: <http://corebe.org.ar/web2015/institucional/que-es-corebe/>

- Ferrero et al. (2015). Tree-ring based reconstruction of Río Bermejo streamflow in subtropical South America. Journal of Hydrology, 525.
- Infobae (2018). La Argentina se quejó ante Bolivia por la construcción de una represa hidroeléctrica. 31 de enero de 2018, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/01/31/la-argentina-se-quejo-ante-bolivia-por-la-construccion-de-una-represa-hidroelectrica/>
- Ley 24.639. Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija: Creación de la Comisión Binacional, suscripto con la República de Bolivia (1996). Buenos Aires.
- Presidencia del Senado de la Nación (2014). Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República Argentina y la Comisión Binacional para el Aprovechamiento de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija. Buenos Aires.
- Prieto, M. del R. and Rojas, F. (2015). Determination of droughts and high floods of the Bermejo River (Argentina) based on documentary evidence (17th to 20th century). Journal of Hydrology 529. Elsevier, 676–683.
- Reboratti, C. (2009). El Alto Bermejo: realidades y conflictos. La Colmena, Buenos Aires, 2da edición.
- Roosevelt, F. D. (1908, 1912). Carta de acompañamiento al Informe preliminar de la Comisión sobre las Aguas Navegables Interiores, 1908; e Informe final de la Comisión Nacional de Cursos de Agua Navegables Interiores unía la creciente demanda de agua con la planificación por cuenca, 1912. Documento del Senado N° 325, 60° Congreso, 1a sesión iv (1908); y Documento del Senado N° 469, 62° Congreso, 2 sesión 52 (1912). En: Toclaff, L. (1979). Respuestas jurídicas e institucionales al aumento de la demanda de agua. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Subdirección de Legislación, Oficina Jurídica. Roma. Disponible en línea: <http://www.fao.org/docrep/012/ak451S/ak451S.pdf>